

34

**DEBATE
AGRARIO**

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Presentación

El moderado optimismo que sucedió a la “década perdida” de los ochenta en muchos países de esta parte meridional de América ha ido extinguiéndose para ser reemplazado por una sensación de que el péndulo regresa hacia la crisis social, económica y política. Una vieja pregunta, nunca realmente respondida, resurge: ¿cuál es el camino para un desarrollo económico y social sostenible y políticamente democrático? La receta del neoliberalismo continúa siendo sostenida por los organismos financieros multilaterales, el gran capital financiero y parte de las tecnocracias locales. Sin embargo, está perdiendo rápidamente una legitimidad generada por su aparente eficacia para lograr equilibrios macroeconómicos, pues ha demostrado palmariamente que esos logros no son ni cercanamente suficientes para dotar de bienestar a los pueblos.

Alcanzar un desarrollo social y económico realmente acumulativo y sostenible en el tiempo va apareciendo nuevamente como un proceso complejo e históricamente denso. Bastante más que el resultado de la aplicación de un paquete de normas y reglas que han sido elaboradas por tecnócratas sin tomar en consideración las características específicas de las sociedades y las personas.

El artículo de Cristóbal Kay se orienta precisamente a mostrar que el desarrollo es un proceso histórico que resulta de un complejo juego de factores en el que se entrelazan las políticas, las instituciones y los actores y estructuras sociales, entrelazamiento que ocurre de manera diferente en cada país. Compara para ello las experiencias de Corea del Sur y Taiwán, de un lado, y América Latina, del otro. La pregunta que plantea, cuya respuesta organiza el conjunto de su trabajo, está claramente expresada en el título del artículo: “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?”. Kay centra su atención en tres factores explicativos clave: el funcionamiento político y la capacidad superior del

Estado de Corea del Sur y de Taiwán; el fracaso de América Latina para crear una estructura agraria más conducente al crecimiento con equidad; y la mayor habilidad de los dos países orientales para diseñar una adecuada política industrial y brindar una interacción más positiva entre la agricultura y la industria.

La riqueza del análisis del autor contrasta con la simplificación de la interpretación de los analistas neoliberales, quienes reducen las causas del éxito de esos países a las políticas económicas que liberalizaron los mercados y orientaron la producción a la exportación.

Pocos pondrán en duda que la definición de un país económicamente desarrollado incluye la existencia de un mercado interno consolidado. El fortalecimiento paulatino de un mercado interno es, por lo tanto, un aspecto central del proceso de desarrollo. Sin embargo, las cosas no siempre ocurren de esta manera. Al contrario: la constatación de que el mercado interno es demasiado pequeño (suele serlo por el escaso poder adquisitivo de la población, no porque la población sea insuficiente) conduce a privilegiar el mercado externo. En el caso del sector agrario, el incremento de las exportaciones no siempre forma parte de una estrategia de desarrollo que busca multiplicar los eslabonamientos con otros sectores productivos y de servicios, “densificando” así la red productiva. Lo más frecuente es que adopten formas de enclave en las que algunos islotes prósperos desarrollan cultivos de exportación con tecnologías modernas en medio de un mar de atraso y pobreza.

En esta edición de *Debate Agrario* se analizan dos casos de productos agrícolas de exportación: el espárrago y la quinua. El espárrago, producto exótico para el Perú, fue introducido a mediados de la década de los ochenta aprovechando las óptimas características climáticas y de suelos y aprovechando la ampliación del mercado internacional para dicho producto. En menos de dos décadas el espárrago se convirtió en el segundo producto de exportación agrario, precedido solo por el café. El segundo, la quinua, es un cultivo netamente campesino, originario de los Andes, consumido tradicionalmente sobre todo en las áreas rurales pero que ha ido ganando una cierta aceptación en los países occidentales del hemisferio norte.

Marcel Valcárcel (“Agroexportación no tradicional, sistema esparraguero, agricultura de contrata y ONG”) estudia el desarrollo del sistema esparraguero en la costa peruana. Lo ubica como parte de un nuevo modelo de acumulación en el marco de la globalización, con ventajas e inconvenientes. Entre las primeras está la posibilidad de que la pequeña agricultura se modernice y encuentre nuevos mercados en el marco de una agricultura de contrata, al vincularse a cadenas agroexportadoras. Pero los inconvenientes que deben ser superados son importantes: la dificultad de los pequeños agricultores para

acceder a recursos y condiciones requeridos por un mercado que puede ser muy exigente y el riesgo de depender de un solo producto. El cultivo en general se enfrenta, además, a una agresiva competencia y a las barreras arancelarias de algunos países importadores.

El caso de la quinua es enteramente otro. A diferencia de los productores de espárragos, que son pequeños agricultores completamente articulados a los mercados, los productores de quinua son campesinos andinos cuya relación con el mercado suele ser complementaria de otras formas de producción e intercambio más tradicionales. La experiencia exportadora de las llamadas organizaciones económicas campesinas en Bolivia es por tanto de gran interés.

Pablo Laguna (“Competitividad, externalidades e internalidades: Un reto para las organizaciones económicas campesinas”) analiza cuál es la viabilidad de una experiencia que plantea a los campesinos el desafío de ser eficientes, según los criterios de las empresas privadas, en circunstancias en las que deben desenvolverse en condiciones económicas, culturales e institucionales tan diferentes de aquellas. Para ello toma el caso de la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI) de Bolivia. El análisis conduce al autor a ponderar la gran importancia que tienen los elementos sociológicos y culturales para lograr —o no— el éxito económico.

Así como en muchos países la agricultura de exportación es percibida como la que liderará la modernización del conjunto del campo, el sector agrario es considerado también como el gran creador de fuentes de trabajo, lo que resulta siendo de estratégica importancia en economías caracterizadas por las altas tasas de desempleo y subempleo.

Armando Tealdo (“Mercado de trabajo y empleo en el sector agrario”) indaga sobre la capacidad del sector para generar empleo y las posibilidades de mejorar los ingresos. El último censo de población registró algo menos del 30 por ciento para 1993. El autor observa que si se excluye de los cálculos el caso especial de Lima, la participación de la PEA agraria respecto del total se incrementa en trece puntos. Como en otros países, en el Perú el sector agrario es un oferente neto de trabajo. El deterioro marcado de los ingresos del trabajador agrario lo obliga a migrar. No obstante, el peso relativo del número de trabajadores sigue siendo bastante alto. El autor concluye que no debería verse al sector como un potencial en la generación de nuevos empleos y sugiere, en cambio, que las políticas deberían centrarse en mejorar la productividad del trabajo que ya se dispone y eliminar las barreras y distorsiones que impiden la elevación de los ingresos.

A la percepción difundida de que el sector agrario peruano tiene potencialidades, grandes para la exportación y moderadas pero importantes para

la generación de empleo, se suma la consideración, también difundida, de que la gran biodiversidad existente en el país representa un importante potencial económico. Estimulada por un artículo publicado en *Debate Agrario* N° 33 (Alfredo Portilla: “Economía ambiental y diversidad biológica”), Constanza Ocampo-Raeder argumenta que es necesario delinear y llegar a un consenso acerca de lo que abarca el término biodiversidad. Advierte sobre los riesgos de hacer proyecciones a partir de una valorización económica de la biodiversidad en el Perú cuando apenas se comienza a documentar y entender las tendencias de ese mercado. Por esta razón, subraya la importancia de conocer y participar de los debates acerca del concepto biodiversidad y de aprender de experiencias pasadas, y llama a la cautela frente a las actitudes muy optimistas.

Cierra esta trigesimocuarta edición de *Debate Agrario* la síntesis de una conferencia electrónica sobre “Acceso de campesinos a mercados orgánicos”, organizada por el Grupo Chorlaví, consorcio de ONG latinoamericanas orientadas al desarrollo rural. Se afirma que la agricultura orgánica es ampliamente considerada como una nueva alternativa para el desarrollo de la agricultura campesina. Una de las razones es que los mercados internacionales están en expansión, mientras que los nacionales son prácticamente inexistentes. Sin embargo, hay una diversidad de desafíos económicos e institucionales que requieren ser superados para que la promesa que la agricultura orgánica representa para los campesinos sea una realidad.

Armando Tealdo

MERCADO DE TRABAJO Y EMPLEO EN EL SECTOR AGRARIO

Dos son los problemas más agudos que enfrentan las economías: el empleo y los ingresos personales o familiares. Como es obvio, ello ha sido preocupación permanente de los gobiernos. Así, de acuerdo con la exposición del presidente del Consejo de Ministros, realizada en el Congreso de la República, la política del Gobierno se orienta al logro de tres grandes objetivos: a) crear trabajo digno y productivo para todos; b) garantizar que todo peruano tenga pleno acceso a la salud, la educación y la cultura; y, c) crear un Estado al servicio de las personas.

Para ello se proponen cuatro grandes prioridades: a) la generación de empleo; b) la lucha contra la pobreza; c) la descentralización; y, d) la modernización del Estado.

El sector agrario está relacionado con el empleo y los ingresos, especialmente en el ámbito de la lucha contra la pobreza, y comúnmente es visto como un sector con importante potencial para generar nuevos empleos.

En este contexto destacan dos temas: a) la capacidad del sector agrario para generar empleo; y, b) las posibilidades para mejorar los ingresos.

Para analizar estos temas es conveniente distinguir los cambios en el largo plazo de los procesos que tienen lugar en plazos menores. Como se comprenderá, el primer caso está estrechamente vinculado con el proceso de desarrollo.

Los procesos que se dan en el corto y mediano plazo se pueden abordar a partir de las características del mercado de trabajo. Para ello es conveniente tener en cuenta las características del empleo rural y urbano, y sus vinculaciones con el sector agrario.

Este artículo¹ se ha dividido en cuatro partes: a) los cambios que se observan en el proceso de desarrollo; b) el mediano y corto plazo desde el punto de vista de las principales características del empleo urbano rural; c) el mercado de trabajo en el sector agrario; y, d) la medición del empleo en este sector.

CAMBIOS EN EL PROCESO DE DESARROLLO (LARGO PLAZO)

Hay dos indicadores potentes cuya lectura nos permite una buena aproximación para definir el grado de desarrollo de un país: a) la participación del producto bruto interno (PBI) del sector agrario respecto del PBI total; y, b) su participación en la población económicamente activa (PEA) total.

Cuanto menor es el grado de desarrollo, ambos indicadores son elevados y se observa una relación alrededor de 3 (o menos) a 1 para la participación del trabajo respecto de la del PBI. Cabe recordar que el PBI agrario mide el valor agregado (especialmente utilidades y remuneraciones). Por ello, la relación señalada indica que el valor agregado agrario por trabajador es un tercio del promedio de la economía.

Conforme se avanza en el proceso de desarrollo ambas participaciones disminuyen, y la relación señalada se va aproximando a la unidad, esto es, disminuye la brecha que existe entre el valor agregado por trabajador agrario respecto del promedio de la economía.

DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA PEA AGRARIA

La disminución de la PEA agraria se da en dos etapas. La primera se caracteriza por una disminución en términos relativos. Así, la PEA sigue creciendo pero a tasas cada vez menores con respecto a la PEA total. En la segunda etapa se produce una disminución en términos absolutos: el número de trabajadores que dependen del sector agrario disminuye.

DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PBI AGRARIO

La disminución del PBI agrario es constante. Como consecuencia de estos cambios también disminuye la diferencia entre los ingresos por trabajador agrario respecto del de otros sectores. Además, la productividad del trabajador agrario aumenta pronunciadamente, especialmente cuando hay una reducción del número de trabajadores.

Estos cambios se pueden observar en los gráficos 1 y 2. En el primero se han tomado los indicadores promedio para países con ingresos medio-

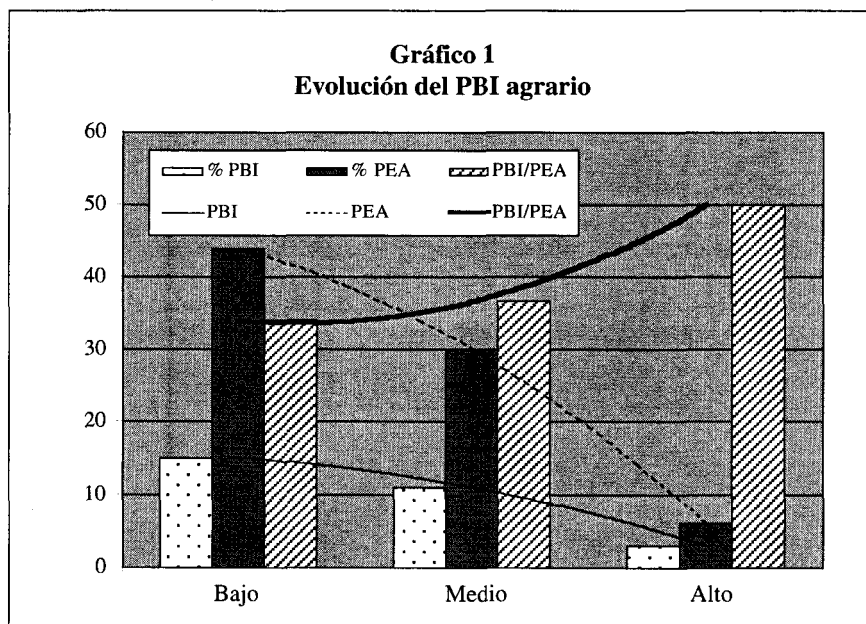
1. Se ha tomado como referencia el estudio realizado para el Proyecto SG67: "Empleo rural: Principales problemas en metodologías de medición y políticas de acción", financiado por la AID.

bajos, ingresos medios e ingresos altos². En el segundo gráfico se puede percibir la evolución del país en las últimas décadas.

En el primer gráfico se puede advertir la pronunciada disminución de la participación en la PEA, y el incremento de la relación que se da entre el PBI y la PEA. Esta última indica un incremento en el ingreso de los trabajadores agrarios y una disminución de las desigualdades con otros sectores.

En el caso del Perú (país de ingreso medio), se puede observar que la participación de la PEA disminuye menos que la participación del PBI. Como consecuencia, la relación entre el PBI y la PEA también disminuye: caen los ingresos de los trabajadores agrarios, y aumenta la brecha con respecto a otros sectores de la economía.

Así, la evolución que se observa en el país es inversa a la que se aprecia en el proceso de desarrollo. Ello podría ser consecuencia de un estancamiento, y disminución, de la producción en el sector. No obstante, tal situación no se advierte, como se puede apreciar en el gráfico 3, que muestra la evolución del PBI agrario medido a precios constantes y deflactado. En el primer caso, dado que los precios no varían, la evolución del PBI es consecuencia de las variaciones en los volúmenes producidos. En el segundo, la evolución del PBI es consecuencia de las variaciones en los ingresos a través de los precios y las cantidades producidas.



2. Análisis del tipo sección cruzada. La fuente de información son los informes anuales sobre el desarrollo del Banco Mundial.

Gráfico 2
Evolución en el Perú

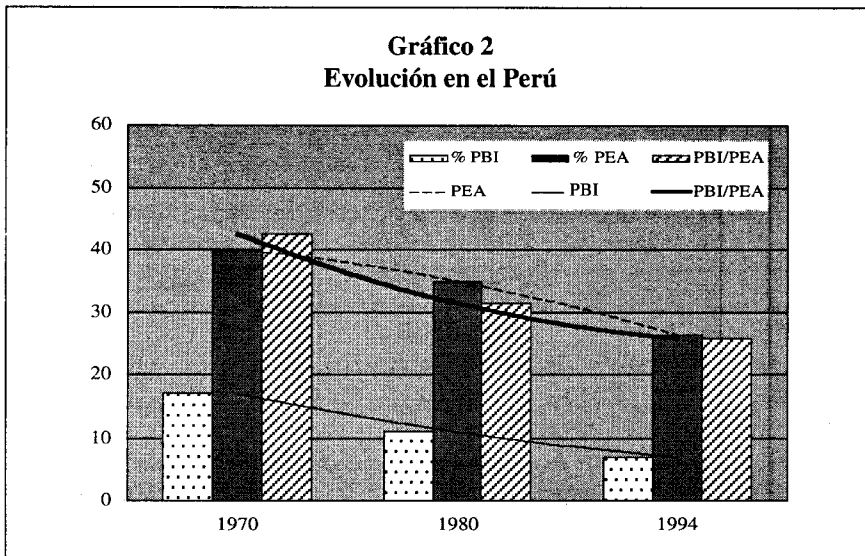
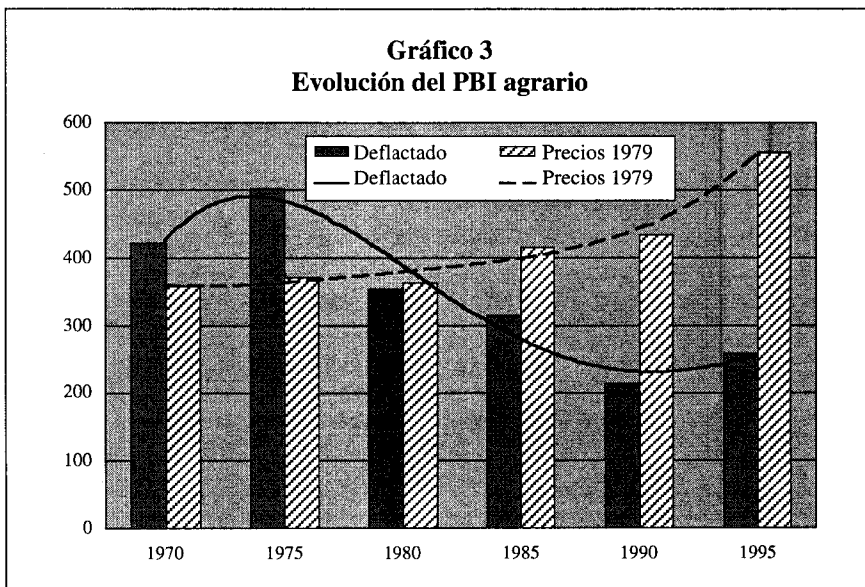


Gráfico 3
Evolución del PBI agrario



Se puede reparar en que la producción se incrementa pero, paralelamente, se produce un descenso pronunciado del PBI, que tiene como correlato el deterioro de los ingresos de los productores agrarios³. Y ello es con-

3. Incluso hay años en los que el agro crece a una tasa mayor que la de otros sectores y que el promedio de la economía; sin embargo, también registra un descenso de su PBI.

secuencia del deterioro de los precios de los productos agrarios, deterioro que está estrechamente relacionado con el desplome de los precios internacionales de los principales bienes agrarios que allí se comercializan y que se han trasladado a la economía doméstica⁴.

RESUMEN

Del análisis realizado se desprende que el agro (propriadamente el área rural) es un sector oferente neto de trabajo, y que la migración campo-ciudad es un proceso permanente⁵. En este contexto se pueden distinguir dos tipos de migración⁶: por expulsión y por atracción. El primero se produce cuando los ingresos en el campo están muy deprimidos; el segundo, cuando estos están incrementándose, pero los ingresos de la ciudad son atractivos. El primer tipo está asociado con trampas de bajo crecimiento económico, y el segundo con los denominados "círculos virtuosos" del desarrollo.

En el caso del Perú se observa un deterioro marcado de los ingresos del trabajador agrario. Así, de un índice de pobreza rural del 50 por ciento en los años setenta se pasa a un 70 por ciento en los años noventa⁷. Ello se produce en circunstancias en las que en el último decenio la PEA total creció a una tasa anual del 2,7 por ciento, en tanto que la PEA urbana lo hizo en 3,7 por ciento, la rural en solo 0,1 por ciento y la agraria en 0,2 por ciento. Dados los índices de natalidad, todo sugiere que hubo un significativo proceso de migración por expulsión.

Por lo anterior, no es arriesgado afirmar que el país muestra severas distorsiones en el sector agrario que se constituyen en un serio cuello de botella para su desarrollo y el crecimiento sostenido de la economía.

MEDIANO Y CORTO PLAZO

CARACTERÍSTICAS GENERALES

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda (1993), la PEA rural representa algo menos del 30 por ciento de la PEA total, mientras que la urba-

4. Como ejemplo se puede citar el trigo importado, que ha registrado una tasa de descenso en el mercado doméstico de más del 8 por ciento anual. Gran parte de este descenso se explica por los menores precios internacionales; la otra parte, por una tasa de cambio sobrevaluada, especialmente para la década de los noventa.

5. A pesar de los elevados montos que Estados Unidos dedica al subsidio de su agricultura (en el año 2000 se alcanzó el récord de 28 000 millones de dólares), no ha tenido mayor efecto sobre uno de los objetivos que perseguía: evitar la migración haciendo más atractiva la permanencia de los trabajadores y propietarios en el área rural.

6. Ver Mundlak, Yair *et al.*: "Agricultural Development: Issues, Evidence, and Consequences". Washington D.C.: Banco Mundial, 1996.

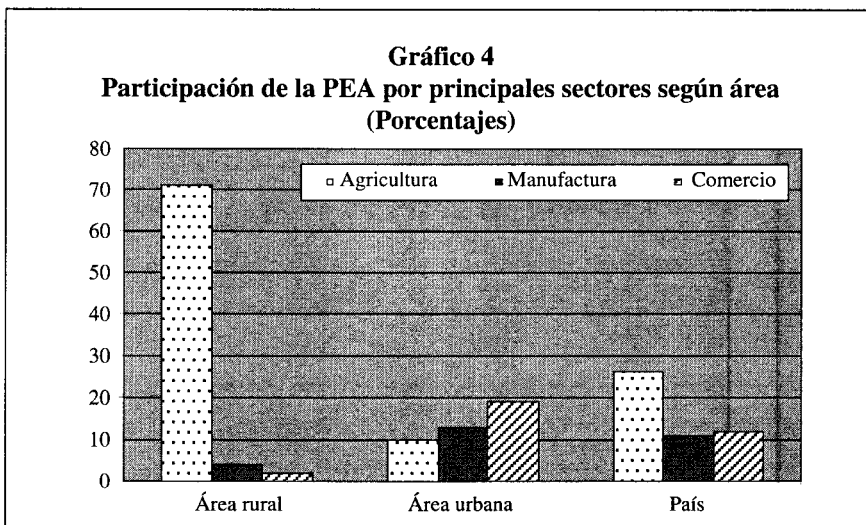
7. La base para la medición es distinta. Si se toma como referencia la utilizada para los años noventa, la pobreza es menor que el índice citado para los años setenta. Inversamente, si se toma la de los años setenta, la pobreza sería mayor en los noventa.

na algo más del 70 por ciento. Por el lado de los sectores de actividad, más del 70 por ciento de la PEA rural trabaja en la agricultura, en tanto que un 10 por ciento de la PEA urbana lo hace en este sector (véase el gráfico 4). Así, la mayor proporción de la PEA rural depende de este sector ya sea en forma directa o indirectamente (como puede ser la PEA dedicada al transporte o el comercio rural para la venta de insumos agrarios o bienes finales a los agricultores). Si se considera la PEA urbana, este porcentaje se reduce al 25 por ciento.

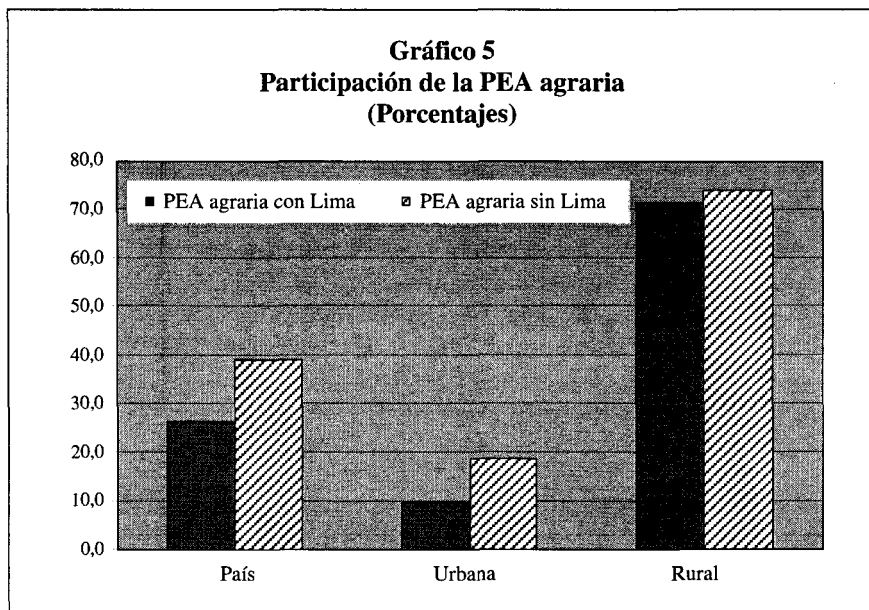
No obstante, los índices de participación estarían sesgados por las características de Lima Metropolitana, ciudad que concentra una porción significativa de la población en un área relativamente menor. Si se la excluye de los cálculos, se puede notar que la participación de la PEA agraria respecto del total se incrementa en 13 puntos, pasando a constituir el 39 por ciento. En el área urbana el índice casi se duplica, alcanzando el 19 por ciento, en tanto que en el área rural el incremento es de tres puntos (véase el gráfico 5).

Si se considera la población económicamente activa que depende indirectamente de la producción agraria, como los trabajadores de la manufactura que utiliza insumos agrarios domésticos, el transporte, comercio, etcétera, no es arriesgado afirmar que, si no se considera Lima, alrededor de un 50 por ciento de la PEA depende de la agricultura.

Conviene reparar en que los efectos adversos sobre la agricultura (el descenso de los precios y el valor agregado señalados en párrafos anteriores) se hacen sentir en toda la cadena de transformación y servicios relacionados con la producción agraria, afectando significativamente al desarrollo económico del país⁸.



8. Véase Tealdo, Armando: *Agricultura peruana: Ganadores y perdedores*. Lima: CEDEP, 1995.



RESUMEN

A modo de conclusión de lo hasta aquí señalado, se puede afirmar que el mercado de trabajo del área rural dependerá básicamente de la actividad y las características del sector agrario. Del mismo modo, el sector incide, aunque en menor medida, en el mercado de trabajo del área urbana del interior del país.

CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO

En lo que sigue se considerará la desocupación y las categorías de ocupación que se distinguen en la PEA. Asimismo, se observarán las características del trabajo dependiente y el número de trabajadores por establecimiento, y se analizará el tema de la estacionalidad.

Desocupación

Se puede observar que el área rural tiene un índice relativamente bajo de desocupación en comparación con el área urbana. Algo más del 3 por ciento de la PEA rural estuvo desocupada según el último Censo de Población y Vivienda, mientras que en el área urbana este índice superó el 8 por ciento. No obstante, de acuerdo con las definiciones utilizadas, la desocupación está medida sobre la base de las personas que estuvieron buscando trabajo y no lo consiguieron en la semana de la referencia para medir la situación del

empleo; o que laboraron menos de quince horas en dicha semana. Como posteriormente se verá, este tipo de índice puede presentar un perfil que no necesariamente corresponde a las características estructurales del área rural, sino a circunstancias particulares.

El tema es importante desde el punto de vista del denominado “excedente estructural” de trabajo, esto es, el número de trabajadores que podrían ser retirados del área rural (especialmente del sector agrario) sin afectar la producción, ya que su productividad marginal es nula. El concepto fue desarrollado en la primera mitad del siglo pasado y puesto en práctica en la China⁹. El resultado de la aplicación de esta política fue funesto: hubo hambruna y murieron millones de personas. Esta experiencia, como otras que determinaron el retiro forzoso de trabajadores del agro, como en la ex Unión Soviética, sugieren que el empleo en el área rural, particularmente en el sector agrario, está en equilibrio¹⁰: si el trabajador no encuentra trabajo en un periodo no muy prolongado, migra al área urbana.

Categorías

Si se examinan las categorías de empleo, se puede distinguir que en el área rural predominan el empleo independiente y el familiar no remunerado (véase el gráfico 6). Por otro lado, el empleo dependiente representa un 25 por ciento de la PEA rural, y más del 50 por ciento de la PEA urbana¹¹. También se puede destacar el bajo porcentaje que representan los empleadores, tanto en el área urbana cuanto en la rural.

Por el lado del trabajo dependiente, en el área rural predominan los obreros y en la urbana los empleados (véase el gráfico 7). Además, el número de establecimientos con menos de cinco trabajadores tiene una proporción relevante en el área rural: más del 90 por ciento de los establecimientos del área rural tienen esta característica, en tanto que por el lado urbano la proporción es del 60 por ciento. En el caso rural, el elevado porcentaje tiene relación con el reducido tamaño de la propiedad, como posteriormente se verá.

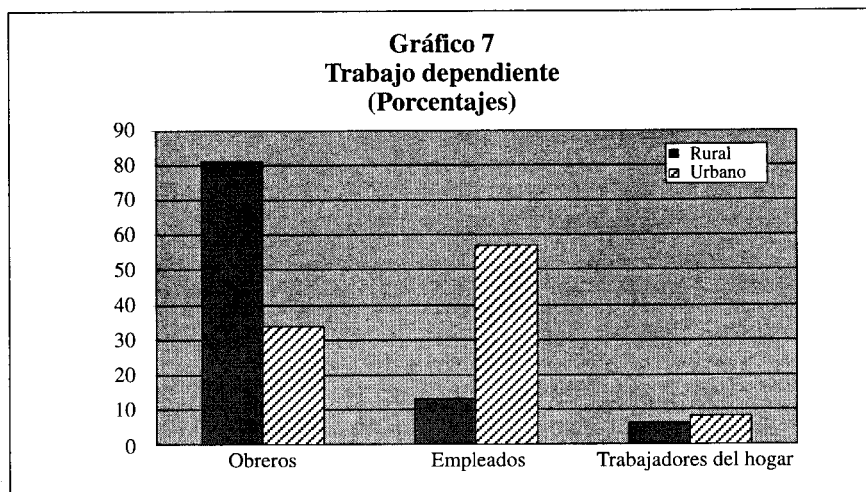
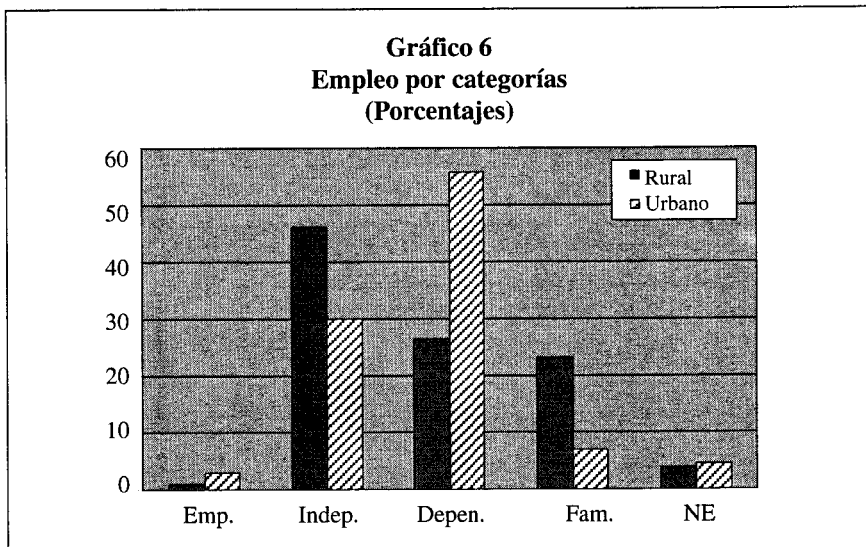
Estacionalidad

Como se indicó, los índices presentados se caracterizan por ser “estáticos”, ya que muestran la situación al momento de la realización del censo. Pero, como se sabe, la producción agraria es marcadamente estacional como consecuencia de los factores climáticos y las características biológicas de las plantas y animales. Como referencia se puede citar que el 72 por ciento de

9. Véase Colin, Clark: “Development Economics: The Early Years”, en *Pioneers in Development*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1984.

10. Nos referimos al corto y mediano plazo.

11. No hay que perder de vista que los resultados responden al periodo del censo, que toma como referencia una semana.



la producción de papa se concentra entre los meses de marzo a julio, el 68 por ciento de la producción algodonera se da entre mayo y agosto, el 87 por ciento de la producción de trigo entre los meses de junio y agosto, y el 71 por ciento de la producción arrocerera entre julio y setiembre. Esta situación determina que la demanda por trabajo varíe a lo largo del periodo de realización de la producción¹². Así, la demanda dependerá principalmente de: a) el tipo de cultivo o crianza; b) el nivel tecnológico aplicado (insumos, semilla

12. Periodo que media entre el inicio de las actividades para producir y la obtención de la producción.

mejorada, etcétera); c) el periodo de desarrollo en que se encuentren los cultivos o crianzas; y, d) el grado de mecanización¹³.

Particular atención merece la mecanización. Las evidencias empíricas muestran que no tiene mayor efecto sobre los rendimientos y la producción por unidad de superficie. Su efecto se deja sentir a través de la sustitución de trabajo y la disminución de la demanda estacional por trabajo. No obstante, el país tiene un bajo índice de mecanización, ya que de acuerdo con el Tercer Censo Nacional Agropecuario (1994), el 84 por ciento de las unidades agropecuarias no utilizaban tractores y empleaban como fuente de energía animales o trabajo. Del 16 por ciento restante, un 72 por ciento utilizaba animales y tractores, y solo un 3 por ciento disponía de tractores propios.

Así, la estacionalidad del sector es un factor determinante que afecta significativamente al mercado de trabajo en el área urbana (sin Lima) y lo caracteriza en el área rural. Sus efectos no solo se dejan sentir en el sector agrario: también repercuten en los sectores relacionados como el de transporte, comercio y manufactura (molinos, desmotadoras, camales, etcétera).

Sin embargo, no se dispone de información estadística que permita observar las variaciones estacionales y analizar el mercado de trabajo a través de la demanda y oferta. Para abordar el tema se dispone de la siguiente información: a) los estudios realizados sobre los requerimientos mensuales de trabajo, que nos aproximan a medir la demanda; b) la información de los censos; y, c) las investigaciones realizadas sobre el tema¹⁴.

Los requerimientos de trabajo se calculan a partir de índices técnicos mensuales por cultivo y crianza para cada nivel tecnológico. De acuerdo

13. Véase Binswagner, H. y G. Donovan: *Mecanización agrícola: Problemas y opciones*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1988.

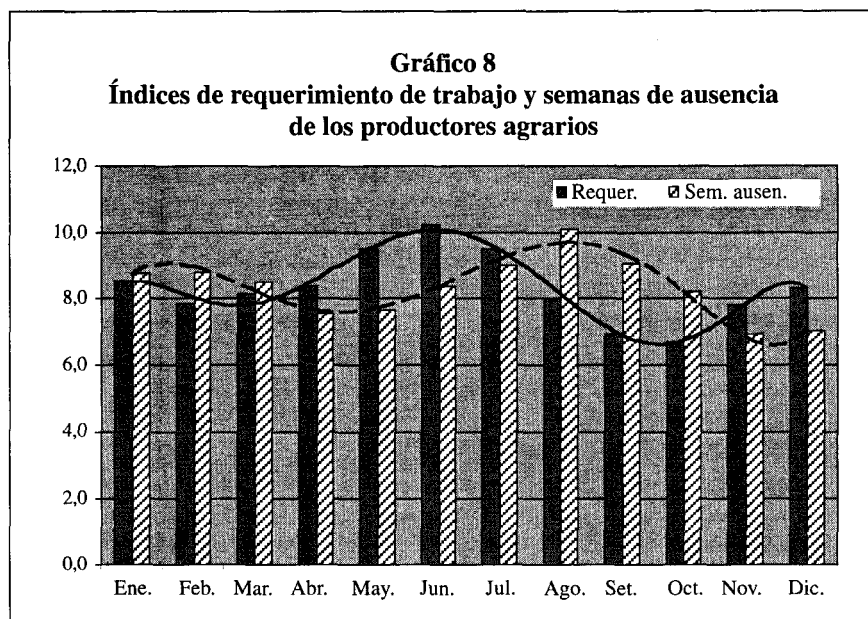
14. Entre los distintos estudios se pueden citar: Figueroa, Adolfo: *La economía campesina en la sierra del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981; Aramburú, Carlos: "Las migraciones en la economía campesina: El caso de Puno", en revista *Económica*, V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1982; Montes, Lipio: "Mercado laboral y asalariados en la Región Arequipa", en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA, 1994; Urrutia, Jaime: "Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca", en *Debate Agrario* N° 23. Lima: CEPES, 1996; Urrutia, Jaime: "Relaciones laborales y sociedad rural: Huamanga y Huanta", en *Debate Agrario* N° 25. Lima: CEPES, 1997; Marañón, Boris: "Obreros en la industria esparraguera: Valles de Chao-Virú e Ica", en *Debate Agrario* N° 17. Lima: CEPES, 1993; Altamirano, Teófilo: "Pobreza rural y migración". Lima: SEPIA, 1987; De Wit, Tom: "La reforma agraria en Cajamarca", en *La reforma agraria peruana: 20 años después*. Lima: Centro de Estudios Solidaridad/CONCYTEC, 1990; Barrios Napurí, Carlos: "Los trabajadores eventuales del campo: El caso del valle Jequetepeque". Lima: CEDEP, 1988 (mimeo); Martínez, Daniel: "Los obreros agrícolas en el Perú", en *Socialismo y Participación* N° 43. Lima: CEDEP, 1988; Rivas Nañes, Fidel: "El mercado de trabajo: Un caso de trabajadores eventuales en la ciudad de Huancayo", en *IX Congreso Peruano del Hombre y la Cultura Andina*. Lima: CONCYTEC, 1993; Gonzales de Olarte, Efraín: *Economía en la comunidad campesina*. Lima: IEP, 1984; Tealdo, Armando: "Capital, trabajo y producción", en *Desarrollo agrario y política de precios*. Lima: CEDEP, 1990.

con los programas de producción regionales y las características técnicas y climáticas de cada zona, se puede estimar el trabajo mensual requerido¹⁵.

Por el lado de los censos, se dispone de información sobre el número de personas que mensualmente se ausentan de su unidad de producción, el número de semanas que se ausentan y las actividades a las que se dedican los productores cuando se ausentan¹⁶.

En el gráfico 8 se presentan los índices de requerimiento de trabajo y las semanas de ausencia de los productores agrarios. Los índices están medidos en términos relativos: el total del mes respecto del total del año.

Se puede observar una relación inversa entre las semanas de ausencia y los requerimientos de trabajo. Así, hay una menor proporción en las semanas de ausencia durante los meses de mayor requerimiento, e inversamente. Los coeficientes de variabilidad en ambos casos son similares:



15. Para el análisis se utilizarán los resultados que ofrece el estudio de Héctor Maletta: *Requerimientos de mano de obra en la agricultura peruana*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1985. El estudio estima los requerimientos para los años 1972 y 1976. En tal sentido, se puede opinar que la información estaría desfasada respecto de la situación actual. No obstante, los cambios en la agricultura no habrían sido profundos. Ello se ve reflejado en los bajos índices de mecanización que aún se mantienen, y en el lento crecimiento de la productividad. Además, la información del estudio es consistente con los resultados del último censo agropecuario y con otros estudios más recientes sobre el mercado de trabajo en el sector agrario.

16. A no ser que se indique lo contrario, para el análisis que sigue se ha tomado como referencia el Tercer Censo Agropecuario de 1994.

12,5 por ciento para los requerimientos y 11,1 por ciento para las semanas de ausencia.

El periodo de mayor requerimiento se da entre los meses de mayo y julio¹⁷. Por su parte, los censos se ejecutan en el mes de julio, que corresponde al periodo de mayor demanda. Si se toma como referencia la PEA agraria mayor de 15 años (1,2 millones), los requerimientos de trabajo podrían variar entre 1,2 millones de trabajadores para los meses de mayor demanda y 0,8 millones para los meses de menor demanda (setiembre y octubre). Estas cifras sugieren una diferencia en la demanda estacional del orden del 30 por ciento (unos 300 000 trabajadores), cifra que podría ser menor si se considera el trabajo dedicado a otras actividades realizadas en la misma unidad de producción, como la transformación y mantenimiento y mejora de la infraestructura productiva que se realizan en los meses de menor requerimiento, después del periodo de producción.

Por otro lado, el número de productores que se ausenta en los meses de menor demanda estacional es de 170 000, o un 50 por ciento de la diferencia de la demanda estacional medida sobre la base de la PEA mayor de 15 años.

MERCADO DE TRABAJO

MERCADO DE TRABAJO EN EL SECTOR AGRARIO

De acuerdo con el Tercer Censo Agropecuario, hay una proporción importante de trabajadores que se ausentan para laborar en otra unidad de producción agropecuaria. Ello se debe a que la estacionalidad en la demanda de trabajo no coincide en las distintas unidades de producción o en las distintas regiones del país. En este contexto se puede observar una correspondencia entre los mayores requerimientos de la costa norte y los menores requerimientos de la costa sur; situación similar se presenta entre la costa y la sierra centro.

Así, se puede advertir que el 24 por ciento de los productores que tienen una propiedad menor de 10 hectáreas se ausentan para trabajar en otra unidad. Para los que tienen propiedades menores el porcentaje es menor: 16 por ciento.

Si se toma como referencia el periodo de ausencia, se observa que el 45 por ciento de los productores que se ausentan lo hacen al menos por un mes, situación que sugiere desplazamientos espaciales grandes. La mayor proporción de los productores que se ausentan (86 por ciento) proviene de unidades que tienen menos de 10 hectáreas¹⁸, situación que se mantiene si se toma como punto de comparación el número total de semanas de ausencia.

17. Que coinciden con el periodo de la cosecha "grande".

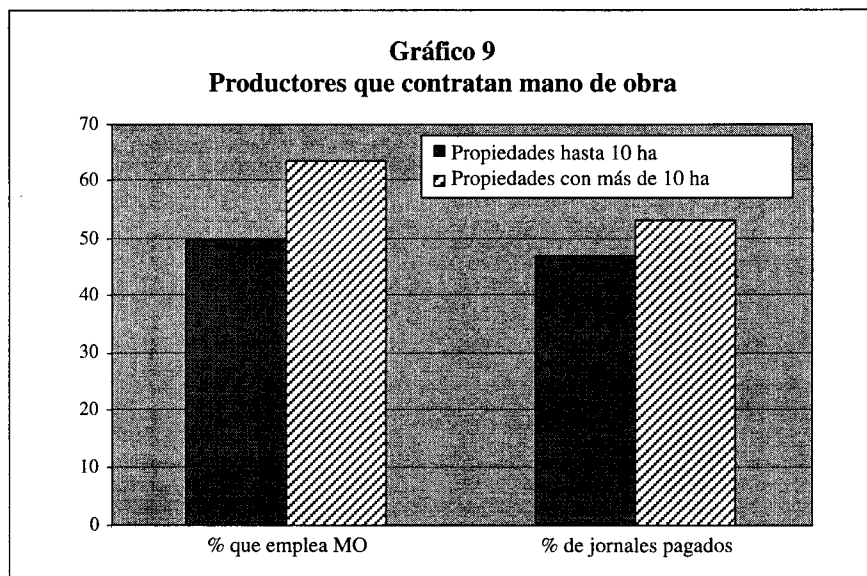
18. Tamaño total de la propiedad: tierras agrícolas, pastos naturales y otros.

Así, siete de cada ocho productores que se ausentan tienen una propiedad menor de 10 hectáreas. Del mismo modo, siete de cada ocho semanas de ausencia corresponden a productores de estas unidades.

La otra cara de la moneda está por el lado de los productores que contratan mano obra¹⁹. En este caso, un 47 por ciento de las unidades con tamaños menores de 10 hectáreas contrataron mano obra, en tanto que las que tienen un tamaño superior lo hicieron en más del 60 por ciento. No obstante, la diferencia se hace menor si se considera el número total de jornales pagados (véase el gráfico 9).

También es importante observar que un 33 por ciento de los productores con unidades menores de 1 hectárea contrató mano de obra pagada.

Las investigaciones realizadas apuntan en la misma dirección de lo expuesto en párrafos anteriores. Así, Figueroa²⁰ indica que los emigrantes obtienen empleo en pequeñas y medianas propiedades de la costa y selva, y que migran en los meses de menor actividad agrícola local. Aramburú²¹ señala, para Puno, que las épocas de migración son entre febrero y abril y entre agosto y setiembre, coincidiendo con los periodos que se dan entre la siembra y la cosecha.



19. En este caso la fuente de información es la Encuesta Nacional de Hogares Rurales del año 1984.

20. Figueroa, Adolfo: *La economía campesina en la sierra del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981.

21. Aramburú, Carlos: "Las migraciones en la economía campesina: El caso de Puno", en revista *Económica*, V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1982.

Tal situación es reiterada por Montes²² para el mercado de Arequipa (uno de los mercados de destino de la población emigrante de Puno), donde la mayor concurrencia (oferta) se da entre los meses de febrero y abril y de setiembre a noviembre. El autor diferencia dos tipos de migración estacional: a) minifundistas, para la cosecha del arroz en costa, y para la cosecha de papa en sierra; b) obreros agrícolas, cuyo punto de partida es Arequipa y su radio de acción llega a Tacna y Quillabamba.

Por su parte, para Cajamarca, Urrutia²³ anota que era típica la migración de pequeños productores agrarios para el trabajo (“enganche”) eventual en las haciendas cañeras de la costa. Actualmente este flujo ha disminuido, y se observan tres opciones de migración: a) hacia la costa, Trujillo y Lima; b) hacia Bagua, para la siembra y cosecha de arroz; y, c) a la misma ciudad de Cajamarca. Agrega que el trabajo de “enganche” ha variado a favor de la venta libre de trabajo en costa y selva.

Para la producción esparraguera de Chao-Virú, Marañón²⁴ observa migraciones de la sierra de La Libertad y de Cajamarca. Para Ayacucho, Altamirano²⁵ advierte que la mayor migración estacional se da de mayo a setiembre y de diciembre a marzo, y señala que se puede migrar hasta en dos ocasiones a los mercados de Arequipa, Tacna y Lima.

MERCADO DE TRABAJO Y OTROS SECTORES

Pero los agricultores que se ausentan no solo trabajan en otras unidades agrarias. El Tercer Censo Agropecuario nos ofrece una aproximación al tema (véase el gráfico 10).

Un importante porcentaje de los productores que se ausentan (42 por ciento) lo hacen para trabajar en otra unidad agropecuaria, pero una mayor proporción (58 por ciento) trabaja en otros sectores, entre los que destacan el comercio (15 por ciento), la construcción (10 por ciento), la minería, manufactura, pesca, transportes, servicios domésticos y otros sectores no especificados.

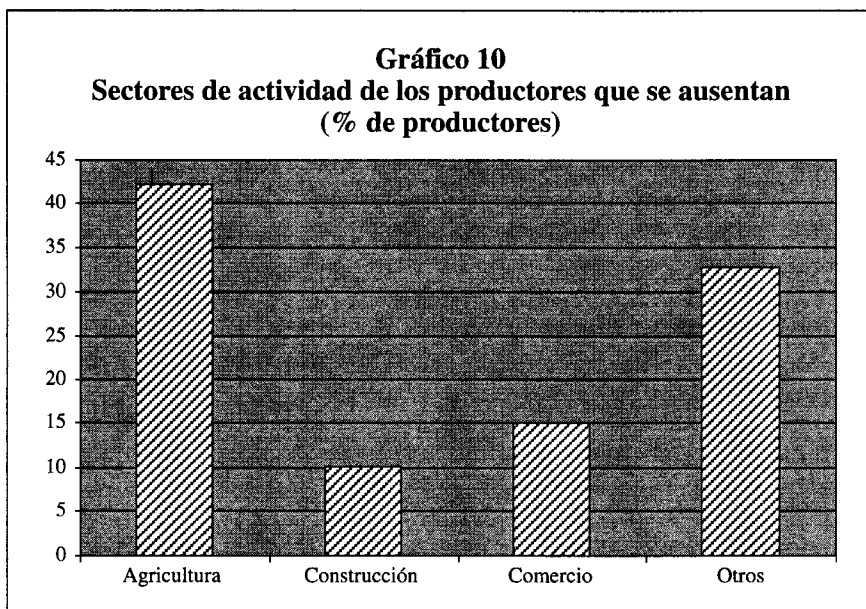
Esta información tiene relación con otros estudios realizados. Así, para el caso de la sierra sur Figueroa señala que “los mercados de trabajo que más transitan los campesinos están relacionados con la agricultura y construcción”; en el caso de la construcción agrega que el empleo es para casas familiares en ciudades medianas y grandes. Por su parte, para el caso de

22. Montes, Lipio: “Mercado laboral y asalariados en la Región Arequipa”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA, 1994.

23. Urrutia, Jaime: “Relaciones laborales y sociedad rural: Huamanga y Huanta”, en *Debate Agrario* N° 25. Lima: CEPES, 1997.

24. Marañón, Boris: “Obreros en la industria esparraguera: Valles de Chao-Virú e Ica”, en *Debate Agrario* N° 17. Lima: CEPES, 1993.

25. Altamirano, Teófilo: “Pobreza rural y migración”. Lima: SEPIA, 1987.



Puno Aramburu²⁶ anota: “el emigrante trabajó en forma dependiente (65 por ciento), sea como peón agrícola o como peón urbano”.

Asimismo, Montes²⁷ llega a similares conclusiones para Arequipa, e indica que en el mercado laboral de la zona participan campesinos minifundistas que trabajan en la agricultura y otras actividades. Así, como resultado de una encuesta, observó que el 27 por ciento de los jornaleros se dedicaba exclusivamente a la agricultura, el 73 por ciento la combinaba con otros trabajos como el de ama de casa (20 por ciento), en la construcción civil (13 por ciento) y en el pequeño comercio (7 por ciento).

Otras investigaciones plantean situaciones similares, subrayando que el trabajador agrario también se emplea en la construcción o en servicios como cargadores y vendedores ambulantes transitorios. También es importante destacar la manufactura que utiliza insumos agrarios, como el caso del espárrago que demanda cantidades importantes de trabajo eventual y puede involucrar a unas 3000 personas (principalmente mujeres) en época de campaña en el valle de Ica²⁸.

En este contexto conviene señalar que más del 70 por ciento de la PEA agraria tiene educación igual o inferior al nivel primario, y que más de 60 por ciento está considerado como trabajador calificado agropecuario. Por

26. Aramburú, *op. cit.*, 1982.

27. Montes, *op. cit.*, 1994.

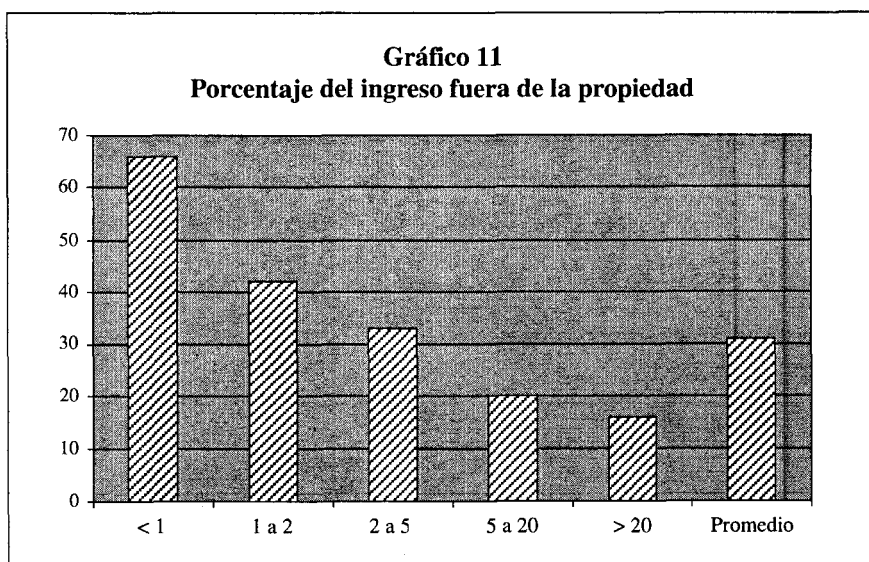
28. Marañón, *op. cit.*, 1993.

ello, no es raro que las actividades en las que se ocupa fuera del sector no requieran de mayor calificación. En tal sentido, se puede citar el caso de Huancayo²⁹, donde existe un mercado estacional de trabajo cuya oferta proviene del área rural y se localiza en determinadas áreas urbanas para atender la demanda del sector construcción. Las labores que desempeñan no requieren de mayor calificación como cargadores (“lateros”), o mezcla de materiales (“mezcladores”). Además, se ocupan en actividades que tienen relación con la carga y descarga de productos agrarios o carga relacionada con el transporte interprovincial. El caso es que el trabajador oferta trabajo por un tiempo reducido (un mes) para luego regresar al área rural.

INGRESOS

Como consecuencia de lo anterior, parte significativa de los ingresos de propietarios proviene de fuera de la unidad de producción. Así, según la Encuesta Nacional de Hogares Rurales del año 1984, el 31 por ciento de los ingresos eran obtenidos fuera de las explotaciones agropecuarias (véase el gráfico 11).

El porcentaje fue mayor para las propiedades menores de 1 hectárea (66 por ciento), y menor para propiedades mayores (16 por ciento para las propiedades mayores de 20 hectáreas). Una fracción del ingreso proviene de otras unidades agropecuarias, y la otra fracción de sectores distintos del agrario.



29. Rivas Ñañes, Fidel: “El mercado de trabajo: Un caso de trabajadores eventuales en la ciudad de Huancayo”, en *IX Congreso Peruano del Hombre y la Cultura Andina*. Lima: CONCYTEC, 1993.

Como se vio en la primera parte de este artículo, el valor agregado de la agricultura se ha deteriorado, situación que debe haber influido sobre los *ratios* señalados a favor del ingreso proveniente de fuera de la propiedad, especialmente en actividades distintas de la agraria. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de 1999, los ingresos provenientes de fuera de la finca superan al 30 por ciento, y en su mayor parte (más de 70 por ciento) se explican por ingresos obtenidos por actividades no agrícolas.

TIPOS DE TRABAJO EVENTUAL

Antes de concluir con esta parte del análisis, conviene diferenciar dos tipos de trabajo eventual: a) el que es ofertado por los propietarios de predios agrarios; y, b) el que es ofertado por trabajadores que no tienen propiedad. Parte importante de estos últimos radicaría en el área urbana, aunque labore en la agricultura.

Respecto de estos últimos, para Arequipa Montes³⁰ indica que el mercado está caracterizado por el predominio de emigrantes (73 por ciento) que provienen de otros lugares, especialmente de Puno, pero la mayor parte radica en Arequipa por más de diez años y solo un 6 por ciento tiene una permanencia de menos de un año (emigrantes temporales). Si bien la mayoría radica en Arequipa, el 36 por ciento de los asalariados agrícolas había migrado temporalmente a otras zonas o departamentos para realizar faenas agrícolas.

Barrios³¹, para Jequetepeque, estima que la mayoría de los obreros agrícolas no son propietarios de tierras, y se emplean como trabajadores asalariados.

De otro lado, se puede observar un paralelismo entre el número de productores agrarios con tierras (1,7 millones según el Tercer Censo Agropecuario) y la PEA del sector (1,8 millones para edades superiores a los 15 años según el Censo de Población y Vivienda de 1993); información que sugiere que los trabajadores sin tierra tendrían una dimensión menor. En todo caso, se trataría de trabajadores que radican en el área urbana y se dedican a trabajos agrarios ya sea en la zona donde radican o fuera de ella.

RESUMEN

El análisis realizado permite destacar la relación inversa que existe entre los requerimientos de trabajo en el agro y la ausencia de los productores para buscar trabajo fuera de la unidad de producción. Así, cuando los requerimientos son mayores, el número de semanas de ausencia es menor, e inversamente.

30. Montes, *op. cit.*, 1994.

31. Barrios Napurí, Carlos: "Los trabajadores eventuales del campo: El caso del valle Jequetepeque". Lima: CEDEP, 1988 (mimeo).

No obstante, hay una proporción constante de productores que se ausentan durante todos los meses del año. Esta porción es similar al porcentaje de trabajadores que se ausentan para trabajar en el mismo sector agrario; situación que se explica por la diversidad climática y productiva del país. Así, en gran parte de los cultivos se puede producir durante todo el año, y los requerimientos de trabajo varían durante todo el año, dependiendo de los cultivos y crianzas y de la región donde se produzcan.

Como consecuencia, parte de la oferta estacional de trabajo es demandada en el mismo sector, incluso por productores con propiedades muy pequeñas.

Otra parte de la oferta estacional busca trabajo en otros sectores, especialmente ubicados en el área urbana. Esta parte de la oferta ("excedente estacional activo") es significativa para los meses de menor demanda de trabajo en el agro, pudiendo en determinados meses alcanzar el 10 por ciento de la PEA agraria; y la mayor oferta de trabajo proviene de propiedades que tienen un tamaño inferior a 10 hectáreas.

Aun así, habría un porcentaje similar que no se ausenta, a pesar de que los requerimientos de trabajo son inferiores a la oferta ("excedente estacional pasivo"). La suma de ambos excedentes (activos y pasivos) constituye el "excedente estacional" de trabajo en la agricultura.

TIPOS DE MERCADOS

Como se sabe, a inicios de los años setenta comenzó el proceso de reforma agraria, que dio origen a: 1) un sector cooperativo³² importante y formado sobre la base de las medianas y grandes propiedades de la costa; y, 2) las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) en la sierra. En los años ochenta fracasa gran parte del sistema cooperativo, lo que da lugar a la división de las unidades de producción y reparto de las tierras entre los socios cooperativistas. Situación similar ocurre con las SAIS. Ya en los noventa el país adquiere una nueva configuración en la que predomina la pequeña propiedad.

Este proceso alteró las características del mercado de trabajo, entre las que se pueden destacar:

a) La aparición de nuevas relaciones entre los pequeños propietarios y otros agentes. Ellas adoptan diversas formas como el alquiler (arriendo) temporal y la contratación del propietario como trabajador durante el periodo del arriendo³³. Además, se han adoptado comportamientos que anteriormente se veían básicamente en la pequeña propiedad de la sierra.

32. Cooperativas de producción.

33. De acuerdo con el Tercer Censo Agropecuario, existían 41 000 unidades conducidas bajo el sistema de arriendo, y la superficie comprometida se calculó en 300 000 hectáreas.

b) Han variado las formas de articulación al mercado laboral. Así, en el periodo previo a la reforma había un sector importante de contratistas (denominados enganchadores) de fuerza de trabajo temporal, que intermediaban para cubrir la demanda estacional de las grandes empresas. También se observaba a los trabajadores “golondrinos”, que se movilizaban permanentemente para cubrir la demanda estacional de otras regiones. Si bien estas modalidades se mantienen, han surgido otras, como se verá más adelante.

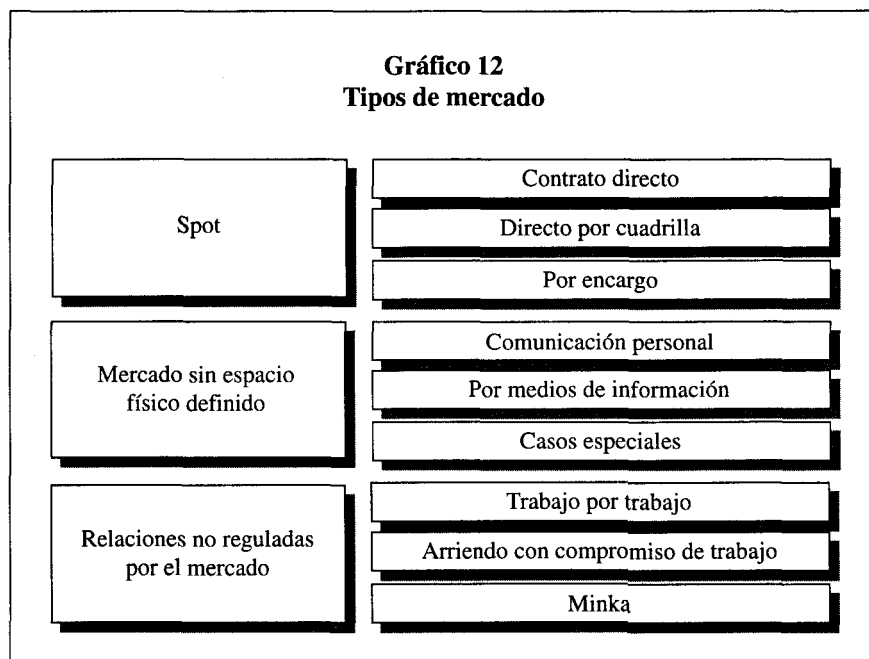
c) Los medios de comunicación también han alterado (dinamizado) el mercado de trabajo. No es raro que las estaciones radiales del interior del país emitan mensajes sobre oferta de trabajo.

En el mercado de trabajo actual se pueden distinguir tres categorías o tipos: a) mercado *spot*; b) mercado sin espacio físico definido; y, c) relaciones no reguladas por el mercado (véase el gráfico 12).

Mercado spot

Este mercado se caracteriza por tener una ubicación espacial donde concurre la demanda y la oferta de fuerza laboral. Como ejemplo se puede citar el caso de Arequipa³⁴, donde se ha constituido un mercado laboral con un al-

Gráfico 12
Tipos de mercado



34. Montes, *op. cit.*, 1994.

cance que compromete a varios departamentos (Moquegua, Tacna, Cusco y Puno), y a unos 40 000 trabajadores (50 por ciento de obreros agrícolas y 50 por ciento minifundistas). Los periodos de mayor actividad se dan entre los meses de febrero y abril y entre setiembre y noviembre.

El mercado opera en siete espacios, localizados en las zonas de intersección de las vías de comunicación que se conectan con los centros de trabajo. Además, comprende secciones especializadas de acuerdo con el tipo de tarea agrícola.

Entre las modalidades de contratación se puede distinguir:

a) Directa, entre el demandante y el trabajador: opera especialmente para trabajo no especializado.

b) Por cuadrilla: el demandante negocia con un representante de la cuadrilla, quien recibe una comisión del empleador. El funcionamiento se asemeja a una “negociación colectiva” respecto del empleador, y los miembros intervienen en la determinación del valor del jornal.

c) Por intermediarios o encargo: el demandante acuerda con un intermediario que se encarga de negociar y contratar a los trabajadores. El intermediario puede percibir una comisión, en tanto que el demandante se encarga del transporte, la supervisión y el pago a los jornaleros. O el intermediario puede percibir el pago total, encargándose del transporte, supervisión y pago a los jornaleros.

Mercado sin espacio físico definido

Los demandantes y oferentes se contactan directamente. Opera con modalidades similares a la del mercado *spot*, con excepción de la señalada por la letra (b).

Como caso representativo se puede considerar a Ica, donde parte de la oferta de trabajo reside en zonas urbanas marginales de la ciudad. Normalmente el demandante (mediano productor) opera a través de un intermediario (“enganchador”), que se encarga de conseguir a los trabajadores.

El intermediario (agente local reconocido como contratista) se contacta directamente con otros trabajadores, indicando el número de trabajadores, la hora y el lugar de concentración. Los trabajadores contactados sirven, a su vez, como elementos de divulgación contactándose con otros trabajadores. Normalmente el intermediario se encarga de pagar a los trabajadores.

Hay casos en los que los oferentes de trabajo concurren directamente al demandante. Se trata de trabajadores que ya tienen experiencia respecto del momento y lugar (unidad de producción) en que se demanda trabajo.

En los medios de comunicación destacan los avisos radiales, anuncios en locales públicos, letreros en los medios de comunicación terrestre, donde se informan demandas por trabajo para zonas y periodos establecidos.

Como casos particulares se pueden citar: a) el intermediario comerciante, que compra la producción en campo y contrata la fuerza laboral para la cosecha; b) el caso de parte de los agricultores de Huanta³⁵, donde la propiedad en la zona sirve como medio para conseguir fuerza laboral necesaria para los requerimientos estacionales de trabajo de los cultivos de la selva.

Como norma general, las relaciones de amistad, parentesco y “compadrazgo” desempeñan un papel importante en este tipo de mercado, especialmente en la región de la sierra. Además, tienen una función particularmente importante para atender las demandas de trabajo en la selva y ceja de selva, tal como señala Urrutia respecto de la demanda estacional en los cultivos de café, cacao, coca y arroz.

Relaciones no reguladas por el mercado de trabajo

Estas relaciones se dan particularmente en la sierra, destacándose el intercambio de trabajo, la *minka* y el trabajo al partir, tal como lo anota Urrutia para sus estudios de Cajamarca, Huamanga, Huanta y Cusco³⁶. También destaca el arriendo de trabajo con el compromiso de contratar al dueño, como se puede observar en Ica.

Además de la modalidad de trabajo por trabajo, se pueden observar otras formas como la *yunta* por trabajo, donde una *yunta* equivale a cuatro jornales.

En cuanto a la *minka* —esto es, la convocatoria de trabajadores para realizar labores en conjunto—, el pago es en especie. Algunos estudios indican que un jornal equivale a 11 kilos de papa.

Por otro lado, el trabajo al partir está relacionado con el tamaño de la propiedad y las limitaciones de la fuerza laboral familiar que no permiten cubrir la demanda de trabajo, optándose por un intercambio temporal de tierra por parte de la producción que de ella se obtenga. Del mismo modo, se puede intercambiar tierra por trabajo (aparcería).

No obstante, hay que indicar que diversos estudios son reiterativos en afirmar que el proceso de “asalariamiento” se ha dinamizado. En este contexto, cabe agregar que los asalariados permanentes están asociados sobre todo con actividades distintas de la agraria, en tanto que los asalariados temporales lo hacen con la agricultura, lo que determina que este sector genere la mayor cantidad de empleo temporal³⁷.

35. Urrutia, *op. cit.*, 1997.

36. Urrutia, *op. cit.*, 1996 y 1997.

37. El tema también es tratado por Luciano Martínez para el caso ecuatoriano: “Los asalariados temporales agrícolas: El caso ecuatoriano”, en Sergio Gómez y Emilio Klein, editores: *Los pobres del campo: El trabajo eventual*. Santiago de Chile: FLACSO-PREALC, 1993.

RESUMEN

De lo visto se puede deducir que:

a) El mercado de trabajo es complejo, activo, y depende de la actividad agraria y la estacionalidad del sector.

b) Hay una movilidad significativa del trabajador agrario que caracteriza al mercado laboral rural e incide en el mercado urbano.

c) Se pueden distinguir tres tipos de movilidad laboral:

(i) *Espacial*, relacionada con las migraciones temporales para buscar trabajo en otras zonas, regiones o departamentos.

(ii) *Ocupacional*, en la que se puede observar que un mismo trabajador se desempeña como independiente (trabajador por cuenta propia) durante una parte del año, como empleador durante otro periodo del año, o como obrero en otro.

(iii) *Sectorial*, relacionada con el sector donde se oferta trabajo. Así, una parte del año puede trabajar en el sector agrario (como empleador, obrero o trabajador por cuenta propia), o en otros sectores, especialmente en construcción y comercio. En estos últimos casos se trata de trabajo poco calificado.

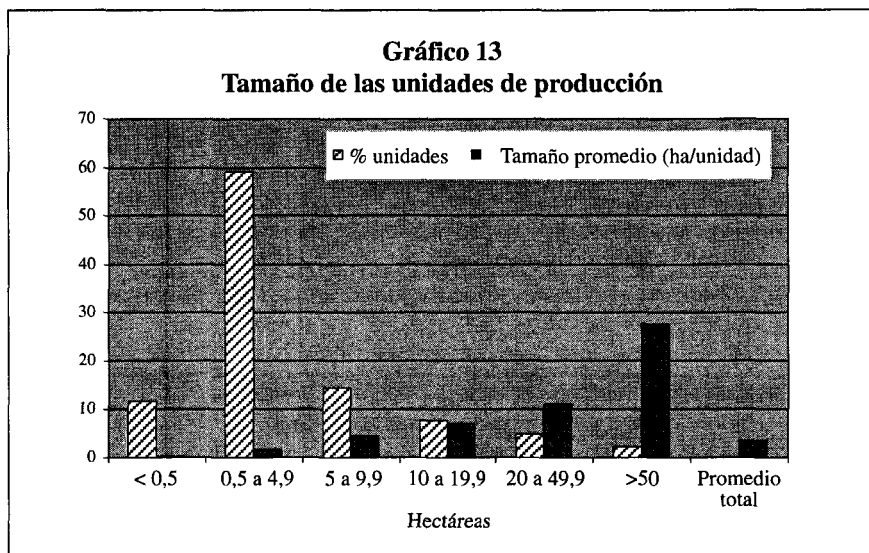
La pregunta que sigue tiene que ver con las posibilidades del sector agrario para generar nuevos puestos de trabajo en el corto y mediano plazo. A nuestro parecer, estas son muy limitadas, pudiéndose reparar en los siguientes indicadores. En primer lugar se puede citar el excedente estacional activo relacionado con la significativa migración temporal para ofertar trabajo en otros sectores de la economía, especialmente en los mercados urbanos; y el potencial que se tendría con el excedente estacional pasivo.

En segundo lugar, el bajo índice que se tiene respecto de la superficie agrícola por trabajador. En promedio, este tiene un valor de 3,1 hectáreas por unidad de producción, y el 71 por ciento de las unidades de producción tiene un tamaño promedio menor de 1,6 hectáreas³⁸ (véase el gráfico 13).

Paralelas a lo anterior están las limitaciones para ampliar la frontera agrícola. Varios miles de millones de dólares se han orientado a la ejecución de grandes proyectos de irrigación, y gran parte de ellos no se han concluido, a pesar de haberse ejecutado durante varias décadas. La inversión por hectárea incorporada es muy elevada: no es raro que este índice supere los 25 000 dólares, y en otros casos sobrepase los 60 000. Ello sin considerar los costos de oportunidad del capital ni la pérdida de valor del dólar. Los precios obtenidos en las subastas de tierras están alrededor de 1500 dólares³⁹. La diferencia entre las inversiones y los precios obtenidos constituye

38. Fuente: Tercer Censo Nacional Agropecuario. Procesamiento propio.

39. Últimamente los precios base para futuras subastas han descendido sensiblemente.



una pérdida para la economía como consecuencia de la mala calidad de las inversiones: los costos superan a los beneficios.

Finalmente, hay que reconocer que la capacidad productiva de los suelos solo es utilizada en una fracción de su potencialidad. Situación que, entre otros aspectos, se ve reflejada en el bajo rendimiento de la mayor parte de los cultivos y crianzas, y en el limitado uso de fertilizantes y otros insumos. Si la agricultura tiene un crecimiento significativo y sostenido de la producción, no pasaría mucho tiempo para que la demanda estacional de trabajo generada no pueda ser cubierta (especialmente para la cosecha) y se tenga que mecanizar la agricultura a ritmos crecientes, con la consecuente elevación de la productividad del trabajo y la disminución de la demanda estacional. Tal situación configuraría otro escenario en el desarrollo del país y generaría nuevos empleos, no en la agricultura, sino en los sectores con los que está relacionada estrechamente: transporte, comercio, agroindustria, etcétera, lo que dinamizaría la actividad económica del país.

Así, el análisis realizado sugiere que no debería verse al sector como un potencial en la generación de nuevos empleos. En su lugar, las políticas deberían centrarse en dos cuestiones de primer orden: mejorar la productividad del trabajo que ya se dispone y eliminar las barreras y distorsiones que impiden la elevación de los ingresos; pero esto es materia de otro artículo.

MEDICIÓN DEL EMPLEO

ENCUESTAS

Como se habrá podido advertir, en la discusión se ha utilizado un número limitado de información estadística, y se ha recurrido a métodos indirectos

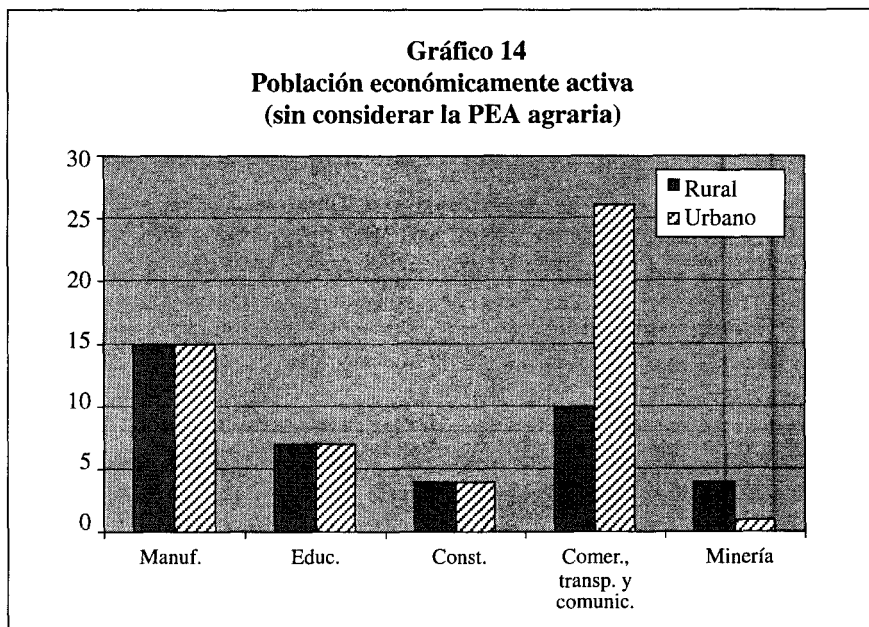
para estimar los efectos de la estacionalidad del empleo en la agricultura. Si bien ello permite llegar a conclusiones importantes, la información de que se dispone no es suficiente para tener un mejor conocimiento del mercado de trabajo, identificar mejor los problemas y realizar un seguimiento y monitoreo de las políticas. Ello a pesar de la trascendencia que el tema tiene, y de la importancia del sector agrario que deja sentir sus efectos en el área rural y urbana.

A lo anterior se suman las especificidades de las encuestas para medir el empleo, que responden más a las características del área urbana. Sin embargo, hay que anotar que la diferencia con el área rural radica especialmente en el sector agrario, ya que en otras actividades de la economía hay varias similitudes, y las diferencias son menores (véase el gráfico 14).

En tal sentido, es conveniente que se diseñen encuestas para captar información ajustada a las características observadas en el sector agrario, tales como la estacionalidad, movilidad ocupacional y la movilidad espacial. A nuestro parecer, tales encuestas deberían tener las siguientes características:

a) Incluir un módulo para identificar al trabajador agrario, referido a si en los últimos doce meses el encuestado estuvo vinculado con la oferta o demanda de trabajo en el sector. En caso el trabajador no tuviera relación, se pueden aplicar las encuestas normales.

b) El diseño de formatos reducidos para aplicarse a la PEA relacionada con la agricultura, sobre la base de las encuestas normalmente aplicadas,



con la finalidad de obtener la información básica que permita construir indicadores compatibles y agregados para observar el desenvolvimiento del empleo y los ingresos en el ámbito nacional o regional, de conformidad con los estándares utilizados para el medio urbano y los otros sectores de la economía.

c) El diseño de un formulario (encuesta) especial que registre las características básicas del sector agrario vinculadas, entre otros aspectos, a la movilidad espacial, ocupacional y los ingresos. A partir de la información captada se podrán construir los indicadores adecuados para los fines que se persigue. El formulario puede tener el diseño que se muestra en el gráfico 15.

La experiencia sugiere que el número de meses por incluir en la encuesta no puede ser muy amplio, ya que se observan problemas de memoria en los encuestados. Cabe señalar que este problema podría estar influyendo en los resultados de los censos y encuestas que en su periodo de realización toman información sobre actividades e ingresos para todos los meses del año. Por ello, la encuesta podría ser trimestral, periodo que parece prudente para un adecuado seguimiento.

INDICADORES

Con la información se pueden construir distintos tipos de indicadores. Solo nos referiremos a parte de ellos, reconociendo que parte tiene relevancia en el periodo de medición (trimestre), y otros al cierre del año. En todo caso, se pueden distinguir indicadores relacionados con el empleo, con los ingresos y con la movilidad espacial (véase el gráfico 16).

Gráfico 15
Formulario

Mes	Ocupación	Categoría ocupación	N° días	N° horas	Actividad	Tarea	Ingresos		Desplazamiento	
							Monetario	Especie	Distan.	Dpto.
	Principal									
	Secundaria									

Categoría ocupación: independiente, empleador, obrero, empleado, etcétera.
 N° días: trabajados en el mes.
 N° horas: promedio por día trabajado.
 Actividad: en dónde opera el trabajador, para ubicar el sector de ocupación.
 Tarea: pregunta abierta, codificación posterior de acuerdo con ocupación.
 Ingreso monetario: remuneración total mensual.
 Ingreso en especie: valorización total mensual.
 Distancia: entre el centro de trabajo y el hogar del encuestado.
 Departamento: del centro de trabajo, en caso sea distinto del hogar del encuestado.

Gráfico 16

Indicadores		
Empleo	Ingresos	Movilidad espacial
Desocupación: desempleo abierto y oculto	Ingreso promedio mensual por trabajador	Desplazamiento del trabajador
Periodo de desocupación	Ingreso por sector	"Polos" de atracción de oferta estacional
Ocupación mensual	Tasa de empleo no remunerado	
Grado de ocupación	Tasa de ingreso que depende de la agricultura	
Participación en la agricultura		

Como se sabe, el desempleo abierto es un índice que resulta de dividir la PEA desocupada que busca trabajo entre la PEA total. En su lugar, el desempleo oculto mide la PEA que no busca trabajo ya sea por desaliento o porque está esperando respuesta de otro trabajo, etcétera. En todo caso, es interesante evaluar este tipo de desempleo que puede tener un origen estacional.

Para el periodo de desocupación se pueden establecer rangos (número de meses que dura la desocupación).

La ocupación mensual mide el número de personas que tuvieron ocupación en un mes determinado respecto de la PEA.

El grado de ocupación permite aproximarse a una de las formas de medición de subocupación o subempleo. El índice se construye dividiendo el número de días no trabajados en el mes entre el número de días laborables en el mes⁴⁰. A modo de referencia se pueden señalar otros indicadores como la tasa de subempleo visible, que mide el número de personas ocupadas que involuntariamente trabajan menos tiempo que el considerado normal; y la tasa de subempleo invisible (o potencial), que puede estar referida a la productividad (personas que producen menos que un estándar predefinido), al ingreso (personas que ganan menos que el parámetro establecido), a la categoría ocupacional (empleo familiar no remunerado) o al grado de compati-

40. $PEA\ ocupada \times N^\circ\ de\ días\ laborables - N^\circ\ total\ de\ días\ trabajados / PEA\ ocupada \times N^\circ\ de\ días\ laborables.$

bilidad entre la profesión y la ocupación (por ejemplo, un ingeniero que trabaja como taxista).

Además, como referencia, también se puede citar el desempleo equivalente, que mide la subutilización del trabajo y estima el número de puestos de trabajo que habría que generar para que la PEA esté plenamente ocupada (trabaje un horario normal, perciba un ingreso apropiado y tenga una productividad adecuada).

La tasa de participación en la agricultura mide el número de días trabajados en este sector en un periodo determinado (trimestre, por ejemplo) respecto del número total de días trabajados.

La integración al mercado mide el número de productores agrarios que no participan directamente del mercado de trabajo en el periodo de análisis, dado que no contratan trabajo y tampoco lo ofertan. Se trata de aquellos productores definidos como independientes o trabajadores por cuenta propia.

El ingreso promedio mensual por trabajador resulta de dividir la suma de los ingresos (de aquellos que lo perciben) entre el número de trabajadores que percibieron ingresos en el mes.

El ingreso por sector mide el ingreso promedio por trabajador (mensual, anual) de la PEA que percibió ingresos en un determinado sector. El índice también se puede llevar a la categoría de trabajo.

La tasa de empleo no remunerado mide la suma del empleo familiar y no familiar no remunerado sobre la PEA. El índice es la contraparte de la tasa de asalariamiento. En los casos pertinentes también se deben considerar las modalidades de trabajo por trabajo, *minka* y trabajo de aparcería.

La tasa de ingreso que depende de la agricultura mide la proporción del ingreso que proviene de la actividad agraria respecto del total de ingresos percibidos.

El desplazamiento del trabajador es un índice que trata de medir el grado de desplazamiento del trabajador para buscar trabajo. La información se puede tabular por rangos de acuerdo con las distancias recorridas.

La información también permitirá tener conocimiento de las áreas geográficas (polos) de mayor actividad estacional. Así, se pueden construir índices relativos a la proporción de trabajadores eventuales que en un periodo determinado trabajan en una zona respecto del total de trabajadores eventuales.

Marcel Valcárcel

AGROEXPORTACIÓN NO TRADICIONAL, SISTEMA ESPARRAGUERO, AGRICULTURA DE CONTRATA Y ONG¹

Con este artículo perseguimos dos cosas. De un lado, mostrar el desarrollo del sistema esparraguero en la costa peruana como parte del nuevo modelo de acumulación agrario sustentado en las exportaciones no tradicionales, en el marco de la globalización en curso. De otro, analizar las novedosas relaciones que establecen pequeños agricultores, agroindustrias exportadoras y las organizaciones no gubernamentales (ONG), poniendo en discusión la hipótesis de que en las actuales condiciones la agricultura de contrata (*farming contract*) constituye la mejor opción económica para los pequeños agricultores.

CAMBIOS EN LA AGRICULTURA MUNDIAL

La globalización ha venido ocasionando un conjunto de modificaciones en el sistema agroalimentario mundial. El enorme volumen de transacciones de bienes alimenticios, estimado en un billón de dólares por día, es una de sus expresiones más relevantes, al igual que la aparición de nuevos productos de exportación. Este vertiginoso comercio ha sido incentivado por las “políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI)” en correspondencia con el Banco Mundial (BM), instituciones que promueven plataformas exportadoras en múltiples países sobre la base de las “ventajas comparativas” que estos tendrían.

1. Este artículo se basa en una investigación de tesis que el autor ha efectuado entre 1999 y el 2001 para la obtención del doctorado en ciencias sociales en la Universidad Católica de Lovaina. Dicha investigación revisa las experiencias de tres proyectos de promoción del espárrago: en el valle de Cieneguillo en Piura; en los valles de Moche y Chicama en La Libertad; y en el valle de Cañete en Lima, a cargo de las siguientes ONG: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Centro de Transferencia Tecnológica para Universitarios (CTTU), e Instituto Rural Valle Grande (IRVG).

En las dos últimas décadas es notoria en el sistema alimentario mundial la emergencia de un subsistema alimentario denominado en fresco, que moviliza alrededor de 10 000 millones de dólares anuales. Su progreso radica en la quiebra de la estacionalidad de los cultivos al ofertarse frutas y hortalizas todo el año en Europa, Estados Unidos y Japón, cuyas poblaciones han incrementado sus ingresos, niveles educativos y de información, lo que las lleva a seleccionar alimentos de calidad. Se trata del auge de la dieta posmoderna, caracterizada por comidas frescas con mínima presencia de preservantes químicos. Las hortalizas —y entre ellas el espárrago— son precisamente parte de ese grupo de alimentos.

El aumento de la oferta hortofrutícola descansa en la movilidad del capital internacional hacia los países periféricos, en especial de Asia y América Latina, con el fin de instalar plantas agroindustriales cerca de las zonas productivas, o aliarse con los propietarios nativos de las ya existentes para aprovechar las ventajas que aquellos ofrecen en cuanto a manejo de privilegiadas condiciones ambientales, acceso preferencial a los mercados de consumo del mundo occidental, menores costos tributarios y, sobre todo, fuerza de trabajo abundante y barata. Cabe indicar que los cultivos de hortalizas, frutas y flores se distinguen por requerir de un uso intensivo de fuerza de trabajo, ya que en ellos las máquinas tienen límites claros como medio para aumentar la productividad laboral.

Han aportado en forma sustantiva a la expansión y generalización de este nuevo sistema alimentario en fresco la introducción de paquetes tecnológicos sofisticados en siembra, riego, cosecha y poscosecha, así como las mejoras en el almacenamiento y transporte refrigerado y los avances en las comunicaciones.

La relevancia del comercio mundial hortofrutícola en fresco constituye una realidad innegable, y todo hace pensar que acelerará su proceso de expansión en los años venideros. Sin embargo, en este intercambio comercial a escala planetaria son las transnacionales las que controlan interfirmando los mercados agrícolas de producción y consumo, obteniendo con ello los máximos beneficios² y contradiciendo en buena medida los postulados de las ventajas del libre comercio enunciados por David Ricardo hace ya un buen tiempo.

LA AGRICULTURA EXPORTADORA EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

Durante los últimos lustros la globalización ha generado nuevas oportunidades en el agro latinoamericano, lo que se evidencia en el significativo

2. Auoi, Claude: "Effets de l'Overture du Commerce Mondial sur la Restructuration Agricole: Exemples de la Bolivie et du Chili". Colloque International de Chantilly. Agriculture Paysanne et Question Alimentaire. France, 1996; Campodónico, Humberto: "El proceso de globalización y los intereses nacionales", en *Pretextos* N° 7. Lima: Desco, 1995.

crecimiento de las exportaciones agropecuarias, entre ellas —y principalmente— las denominadas “no tradicionales” (véase el cuadro 1). Así, la expansión más notoria es la de semillas oleaginosas, como la soja (Brasil), seguida por frutas (Chile), hortalizas (México y Perú), flores (Colombia y Ecuador) y productos pecuarios (Argentina, Uruguay, Honduras, entre otros).

El mercado externo y la agroindustria son vistos por y para una franja de agricultores del continente como una salida para la realización de su producción con el fin de mejorar sus ingresos dada la baja rentabilidad de los cultivos para el mercado interno. Esta producción exportable debe ajustarse a las demandas y condiciones exigidas por los consumidores de los países ricos del Norte y enfrentarse a una fuerte pugna internacional por conquistar y mantenerse en esos mercados.

La mayor apertura al comercio mundial está acentuando el carácter excluyente y polarizador que ha definido en décadas recientes el proceso de modernización agraria de la región, en la medida en que se concentra en determinados productos y zonas, favoreciendo principalmente a los agricultores medianos y grandes con acceso a crédito, tecnología e información³. Presentadas así las cosas, una nueva forma de dualismo está surgiendo, por la cual no es la tierra sino la capacidad de innovación tecnológica y de integración al mercado externo el elemento diferenciador.

El dilema, al parecer, es que, al quedar marginados del progreso técnico y de acceso a los nuevos mercados, los pequeños agricultores pierden capacidad de competencia y son expulsados de sus parcelas, obligados a buscar empleo y otras oportunidades en las ya atiborradas ciudades latinoamericanas⁴.

EL NUEVO MODELO DE ACUMULACIÓN AGRARIO EN LA COSTA PERUANA

En esta región, el modelo de acumulación capitalista agrario que predominó hasta los años sesenta del siglo pasado fue el agroexportador “tradicional”, liderado por la elite agraria terrateniente sobre la base de plantaciones y haciendas dedicadas al sembrío del azúcar y el algodón. Estos cultivos llegaron a ocupar hasta 349 000 hectáreas, el 53 por ciento del área agrícola de la costa, y representaron la mitad del valor de todas las exportaciones peruanas. Durante varias décadas los llamados “barones del azúcar y el algodón” operaron sus ingenios y tierras recurriendo a mano de obra migrante, china y japo-

3. Gómez, Sergio: “Nueva estructura agraria en América Latina y marcos conceptuales tradicionales”. Documento de trabajo. Santiago: FLACSO-Programa Chile, julio de 1992. Serie Estudios Sociales N° 29; Kay, Cristóbal: “Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea”, en *Agricultura y Sociedad* N° 75. Madrid, abril-junio de 1995.

4. América Latina presenta la tasa más alta de urbanización del mundo. Para el 2010 está previsto que el 80 por ciento de su población vivirá en centros urbanos.

Cuadro 1
América Latina: Crecimiento de las exportaciones agropecuarias, 1980-1998

País	Crecimiento del PBI agropecuario		Crecimiento de las exportaciones agropecuarias	
	Promedio 1980:1990	Promedio 1990:1998	Promedio 1986:1990	Promedio 1990:1998
<i>Reformadores</i>				
<i>Tempranos (RT)</i>				
Argentina	0,7	4,1	7,6	11,1
Bolivia	1,7	3,2	53,1	18,2
Chile	5,8	5,4	17,6	12,3
El Salvador	-1,8	1,5	-5,0	11,5
México	1,3	1,7	12,0	12,5
Perú	1,1	2,7	2,6	10,0
Promedio de los RT	1,5	3,1	14,7	12,6
<i>Otros</i>				
Bahamas	—	—	20,4	16,7
Barbados	-1,8	-1,2	8,7	9,1
Belice	—	6,1	13,3	4,4
Brasil	3,1	—	-0,6	6,0
Colombia	2,9	1,9	5,4	6,6
Costa Rica	2,8	3,0	6,1	10,7
Ecuador	4,3	3,0	7,8	11,6
Guatemala	1,3	3,0	0,6	8,9
Guyana	-3,3	5,3	5,6	9,3
Haití	-0,7	-2,1	-12,8	-2,2
Honduras	2,6	2,2	2,8	3,2
Jamaica	0,3	3,2	11,5	6,3
Nicaragua	-2,5	3,9	-1,8	6,2
Panamá	2,4	2,2	6,4	2,1
Paraguay	4,5	2,3	28,4	0,4
República Dominicana	0,8	2,2	-4,3	1,8
Surinam	0,6	-2,4	-7,6	10,4
Trinidad y Tobago	-1,3	2,6	20,0	10,0
Uruguay	1,7	3,9	16,0	8,0
Venezuela	2,0	0,9	37,0	15,1
Promedio de los otros países	1,1	2,2	8,1	7,2
Promedio total	1,2	2,4	9,6	8,5

Fuente: Quiroz, Jorge A.: "Agricultura y reformas macroeconómicas en la década de los años noventa", en Rubén Echeverría, editor: *Desarrollo de las economías rurales*. EE.UU., BID, 2001.

nesa y, sobre todo, andina reclutada empleando el sistema de enganche. Diversos factores pusieron en cuestión y debilitaron este modelo, en especial la reforma agraria del régimen velasquista aplicada en los años setenta.

A partir de la década del ochenta empieza a dibujarse otro modelo de acumulación en torno de la demanda internacional de novedosos productos agrícolas. Clima óptimo, mano de obra local barata y abundante, y tecnología de punta (semillas última generación y riego por goteo o aspersión) constituyen el trípode en el que descansa la rápida expansión de la nueva agroexportación, estimulada por las “ventanas de oportunidad” durante el invierno en el hemisferio norte. La aplicación de la doctrina hegemónica del FMI de las “ventajas comparativas” puso también su cuota en este proceso.

De esta manera la costa peruana se incorpora a la lógica y dinámica del sistema alimentario en fresco a escala mundial. Destacan como ejemplos de articulación entre producción agraria y agroindustria exportadora los llamados cultivos “no tradicionales”, como el espárrago, el mango, el tomate de pasta, entre otros (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Concentración de los principales productos de agroexportación
(Participación porcentual)

Años	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997*
Café	27,1	13,0	47,2	47,2	35,6	48,5	49,8
Espárragos (en conserva)	0,3	0,2	1,1	2,7	9,6	12,0	11,6
Cochinilla	0,8	0,6	0,9	2,0	1,4	4,6	4,2
Algodón	31,1	14,3	23,7	16,3	17,5	3,8	4,1
Espárragos frescos					1,5	4,2	3,5
Azúcar	36,3	67,2	4,3	7,45	13,1	4,1	3,1
Harina de marigold			0,5	1,6	1,95	2,5	2,7
Cacao	0,1	0,0	4,9	8,6	4,45	3,5	2,1
Frijoles		0,1	0,2	0,3	0,3	2,2	1,4
Mango				0,3	0,7	0,7	1,0
Castañas y nueces	0,2	0,2	0,9	1,2	1,2	0,7	1,0
Achiote		0,2	0,5	0,4	0,3	1,4	0,6
Mafz amiláceo		0,4	0,7		0,8	0,5	0,3
Ajos	0,5	0,2	0,3	0,2	1,5	0,2	0,1
Total de agroexportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Índice de concentración	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997*
Para los 5 primeros productos	97,3	97,9	91,3	88,4	80,2	73,5	73,1
Para los 10 primeros productos	99,0	99,2	95,4	95,6	91,7	88,6	83,5

Fuente: Minag-OIA.

Elaboración: AgroData-CEPES, 1997.

* Preliminar.

En un principio el nuevo modelo reposa, desde el lado del control y trabajo de la tierra, en pequeños y medianos agricultores vinculados a unas pocas agroindustrias locales que recibieron apoyo financiero estatal a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y del Banco Agrario del Perú (BAP). Posteriormente ganan posiciones y espacio los grupos de poder económico nativo asentados en las urbes, que trasladan una porción de sus capitales al agro; asimismo, incursionan medianas y grandes empresas transnacionales instalando Complejos Agro-Industriales (CAI).

Estos CAI contribuyen a la renovación tecnológica de un sector del agro costeño y a la creación de miles de puestos de trabajo en forma directa e indirecta, con lo cual han transformado parcialmente las condiciones de producción y reproducción de centenares de familias de agricultores en diversos valles, sobre todo, de los departamentos de Ica y La Libertad.

Algunos analistas llaman a este proceso la “tímida modernización de la agricultura y la agroindustria, con base en una experiencia exportadora”⁵. En efecto, los resultados, siendo importantes, no son tan espectaculares como los habidos en México o Chile, salvo el caso del espárrago, que ha conducido al Perú a una posición de liderazgo mundial y a disputar con la China Popular los primeros lugares en producción y exportación de espárrago blanco enlatado. Pero la expansión de los nuevos productos agrícolas de exportación es evidente y la tendencia de mediano plazo al parecer será la de continuar su crecimiento.

EL SISTEMA ESPARRAGUERO MUNDIAL Y PERUANO

Durante los últimos veinte años, en las principales regiones y países cultivadores de espárragos se han producido transformaciones relevantes. El hemisferio sur muestra un mayor dinamismo y adquiere mayor peso en el escenario internacional como proveedor de esta hortaliza. Como consecuencia de una intensificación de la competencia en el mercado mundial y de cambios internos que alteran las estructuras de costos productivos, ocurre el retiro definitivo del mercado de antiguos proveedores como Taiwán, la pérdida progresiva de importancia de otros como España y los Estados Unidos, y la consolidación de nuevos oferentes como México, China y el Perú.

El flujo de inversiones de capital en sembríos y transformación industrial del espárrago se ha dirigido allí donde existen alicientes tributarios, clima favorable y mano de obra *a bon marché*; cabe recordar que dada la imposibilidad actual de mecanización del cultivo y cosecha del espárrago, alrededor de la mitad de los costos de producción agrícola corresponde a salarios. En este punto parece confirmarse la teoría del intercambio des-

5. Torres, Jorge: “Agronegocios y pequeños productores en el Perú”, en *Debate Agrario* N° 31. Lima: CEPES, 2000.

igual, de la que Arghiri Emmanuel hablara tiempo atrás⁶; aunque a futuro habría mayores modificaciones sobre la base de ventajas competitivas (innovaciones tecnológicas y organizativas) antes que de ventajas comparativas (menor costo de mano de obra).

En el Perú, los primeros sembríos de espárragos datan de la década del cincuenta del siglo pasado, pero la producción masiva comienza apenas a mediados de los ochenta, generando todo un suceso económico de inversión, expansión y acumulación de capitales en la región de la costa. En este proceso el Estado acompañó primero con crédito barato a los productores agrarios y a las agroindustrias; luego, en los noventa, en el marco de la aplicación del “programa de ajuste” y reformas estructurales, legisló a favor de la liberalización del mercado de tierras y las exportaciones agrarias, y otorgó apoyo para la creación del Instituto Peruano del Espárrago (IPE) a través de PROMPEX.

La rápida expansión del sistema esparraguero se expresa en varios planos. En el agrícola, en el capital fijo incorporado: alrededor de 20 000 hectáreas de plantaciones permanentes, sistemas de pozos y riego moderno (goteo, aspersión, fertirrigación), ampliación de las líneas de electrificación, etcétera; y en el capital variable agrícola empleado, estimándose en cerca de 30 000 los trabajadores agrícolas entre eventuales y permanentes, que laboran para poco más de 2000 productores esparragueros. En el plano industrial, de acuerdo con el primer Censo de Productores y Plantas Procesadoras de Espárragos (CNPPPE, 1998), el proceso de acumulación se da en treinta y siete fábricas o plantas procesadoras, equipadas con sistemas de fajas, de refrigeración, etcétera. Por su parte, el capital variable industrial está conformado por los 8000 obreros asalariados, entre eventuales y permanentes, que trabajan en el lavado, corte, clasificación y embalaje. En conjunto, la cadena agroindustrial del espárrago ha generado alrededor de 50 000 puestos de trabajo.

A partir de 1999, y luego de quince años de crecimiento ininterrumpido, el sistema esparraguero entró en crisis por sobreproducción nacional e internacional, con la consiguiente caída de precios de los espárragos blancos. Entre aquel año y fines del 2000 ocurren algunas quiebras y fusiones de empresas. No pocos agricultores tumbaron los sembríos más antiguos y regresaron al maíz duro y otros cultivos alimenticios para el mercado interno, saliendo de esta manera parcial o definitivamente de la actividad espa-

6. Según este autor, de formación marxista, el valor de la mercancía trabajo dependerá de las condiciones de desarrollo de las fuerzas productivas del país donde se sitúa la producción. Esto empujaría al capital mundial a organizar la división internacional del trabajo de manera de concentrar la producción de mercancías mundiales con fuerte intensidad de uso de mano de obra en las localidades donde las condiciones sociohistóricas le permiten remunerar este trabajo por debajo de su valor, es decir, por debajo del valor de las mercancías necesarias para su reproducción. Este trabajo barato se localiza en el Tercer Mundo.

rraguera. Asimismo, las entidades financieras se retiran como prestamistas de esta línea de cultivo por el riesgo de no recuperar los créditos; con la crisis terminaron juntando papeles de hipotecas de tierra, postergados en su ejecución por los altos costos de transacción y por la depresión económica que vive el país. Una vez más, la economía capitalista se muestra intrínsecamente inestable y agitada. No hay nuevas inversiones significativas y el ritmo de acumulación desciende.

En el corto plazo, la producción de espárragos ha continuado creciendo pero a tasas bastante menores que las registradas en las décadas anteriores, pues ha alcanzado un punto óptimo dadas las actuales condiciones del mercado mundial. No es el fin del ciclo de un producto sino más bien una fuerte crisis que ha llevado a una reestructuración del escenario, a un reacomodo de los actores sociales de esta cadena agroindustrial.

COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES, AGRICULTURA DE CONTRATO Y RELACIONES CON LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

Los CAI esparragueros configuran una agroindustria alimentaria que utiliza insumos agrícolas nacionales, pero que depende de semillas, equipamiento y tecnología del extranjero. Como ya indicamos, existen treinta y siete plantas procesadoras; por cierto, no todas son auténticos CAI: la mayoría puede ser calificada de agroindustrias incompletas en el sentido de no realizar de manera íntegra el proceso productivo en sus tres fases: agrícola, industrial y de exportación. Únicamente el 40 por ciento tiene una integración vertical hacia atrás, vale decir, conducen tierras pero estas representan solo el 10 por ciento del total sembrado con espárragos en todo el país, lo que habla de la necesidad del grueso de estas empresas agroindustriales de salir a comprar turiones de espárrago en el mercado libre o de abastecerse a través de contratos con grandes, medianos y pequeños cultivadores.

La agricultura de contrata (*farming contract*) es definida como la relación por la cual una empresa agroindustrial pasa a ejercer un grado de control sobre la producción de los agricultores a cambio de otorgarles determinados recursos productivos. Por su parte, los agricultores proveen el producto cosechado, sus tierras y trabajo en los términos señalados por el contrato. Esta modalidad horizontal de integración entre la producción agraria y la producción industrial es presentada en el discurso de algunos organismos internacionales (Banco Mundial, FAO y CEPAL) como la forma en que los agricultores pequeños, aliándose con los propietarios de los CAI, pueden dotarse de crédito, asistencia técnica e información para la transformación productiva, mercado seguro y garantía de precios estables para sus cosechas. Estos CAI ganarían, por su parte, con un abastecimiento de insumos agrícolas de calidad, de manera segura y oportuna.

Ahora bien: de alrededor de 2200 esparragueros existentes en la costa del Perú, 1500 son pequeños productores con un apreciable nivel educativo

y con ciertos recursos que los colocan fuera de los sectores más pobres; no obstante, han debido sortear diversas barreras para entrar en el sistema agroindustrial e integrarse al modelo agrario dominante de desarrollo. ¿Cuántos lo han hecho a través de *farming contract*?

El CNPPPE evidencia que la agricultura de contrata no es numéricamente la dominante en el conjunto del sistema esparraguero peruano, pues menos de la mitad de las plantas procesadoras de esta hortaliza suministra crédito y asistencia técnica a los agricultores, aunque cuando ofrece un solo de estos servicios la proporción aumenta al 60 por ciento. Esto implica que con una franja importante, cuando menos el 40 por ciento de los agricultores, la relación está centrada únicamente en la compra-venta libre de espárragos. Veamos con más detalle, y sobre la base de esta misma fuente, el aporte de la agroindustria en términos de crédito y asistencia técnica, en particular a los pequeños agricultores.

ASISTENCIA CREDITICIA

Del conjunto de pequeños productores de esta hortaliza, solo un sexto declaró haber trabajado con un préstamo crediticio (de la banca privada, empresa procesadora, habilitador, caja rural y municipal, en ese orden de importancia). La situación es más desfavorable para aquellos con menos de una hectárea, ya que prácticamente no recibieron crédito de nadie.

Las plantas procesadoras de espárragos entregaron crédito únicamente a ochenta y ocho agricultores, es decir, al 4 por ciento del total de productores dedicados a este cultivo en todo el país. De estos, cincuenta y seis poseían unidades agropecuarias inferiores a las 10 hectáreas⁷. En breve, el crédito agroindustrial llega a una clara minoría y no siempre es ofrecido por las empresas. Algunas lo otorgaron en la etapa inicial para incentivar la producción agrícola y garantizarse un abastecimiento mínimo, o cuando el mercado despuntaba, lo que indicaría que las empresas evitan al máximo enfrentar riesgos financieros con los agricultores; estudios anteriores⁸ lo habían insinuado para los valles de Virú e Ica respectivamente.

ASISTENCIA TÉCNICA

Del total nacional de pequeños productores de espárragos, menos de un tercio declaró gozar de asistencia técnica. La situación, nuevamente, es más desven-

7. Lamentablemente, el primer CNPPPE no consignó más detalles, como montos prestados, plazos e intereses acordados.

8. Marañón, Boris: "Cambios sociales en las zonas de agroexportación en el Perú". Cajamarca: SEPIA (V), 1995; Figueroa, Adolfo: "Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú". Ponencia al Seminario Nacional sobre Agroindustria y Pequeña Agricultura. Experiencias y propuestas de política. Lima: CEPAL-FAO, 1995.

tajosa para aquellos esparragueros con parcelas por debajo de una hectárea, ya que prácticamente solo uno de cada seis dispuso de asistencia técnica.

A la luz de los datos hasta aquí presentados, resulta cuantitativamente marginal la importancia de la articulación de las empresas con agricultores a baja escala a través de contratos que involucran crédito, asistencia técnica e insumos. Una franja limitada de pequeños agricultores entra en relaciones horizontales con la agroindustria, pero pagando buena parte o la totalidad de los servicios y bienes recibidos.

En ambos casos, con o sin agricultura de contrato, son los cultivadores los que toman los mayores riesgos económicos y productivos en la relación con las empresas agroindustriales. Por su lado, los propietarios y administradores de estas últimas consideran que iniciar exportaciones no tradicionales en nuevos mercados tiene un elevado costo y un alto riesgo de fracaso que ellos solos enfrentan sin apoyo del Estado ni de los agricultores.

EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS CON EL ESPÁRRAGO, LAS ONG Y LA AGROINDUSTRIA

En el actual contexto liberal de reducción de la presencia del Estado en el campo, de carencia de un marco institucional técnico y crediticio adecuado al fomento de cultivos para la agroexportación entre los pequeños agricultores, algunas ONG están ocupando el espacio dejado.

Tres ONG —el Instituto Rural Valle Grande (IRVG), el Centro de Transferencia Tecnológica (CTTU) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)—, ligadas a la Iglesia católica, han desarrollado desde mediados de los noventa, en valles del norte y centro de la costa del país, experiencias interesantes con el cultivo del espárrago, las que apuntan a la modernización de los pequeños agricultores y a mejorar sus condiciones de vida. El IRVG está a cargo del Programa Integral de Productores de Espárragos, básicamente con una veintena de ex parceleros de Cañete. El CTTU organiza y dirige UART (Unidades Agroindustriales con Riego Tecnificado) en diversos valles de La Libertad; cada UART está conformada por una docena de jóvenes con estudios técnicos que incursionan por primera vez en la agricultura. Y el CIPCA tiene a su cargo el Proyecto Espárrago, que aglutina a cuarenta y un agricultores piuranos. En conjunto, los tres proyectos involucran a 131 pequeños agricultores (véase el cuadro 3).

En los tres programas de espárragos conducidos por estas ONG la mayor parte de los agricultores ha recurrido a la banca privada para tener un capital de trabajo inicial, sirviendo las ONG como instancias mediadoras. Según nuestra encuesta⁹, solo uno de cada cuatro manifestó haber recibido

9. Fue aplicada a mediados del 2000 a cuarenta y seis pequeños agricultores, el 35 por ciento del total comprometido en dichos programas. En adelante la denominaremos Encuesta 2000.

Cuadro 3
Resumen de las principales variables de las tres experiencias
asociativas con pequeños productores de espárragos impulsadas por el
CTTU, IRVG y CIPCA

	UART San Juan (CTTU)	UART San José (CTTU)	PIPE (IRVG) (CIPCA)	Proyecto Espárrago
Año de inicio	1994	1998	1997	1998
Nº de miembros	12	12	20	41
Edad promedio	34	30	62	45
Monto de crédito (\$)	12 000	13 000	6 000	2 800
Ha financiadas	12	12	19	57
Tasa de interés	18%	14%	19%	16,5%
Garantía financiera	BILANCE	CTTU	Del agricultor	FINANCE
Entidad bancaria	Wiese S.	Wiese S.	Wiese S.	Continental
Empresa industrial	Varias	Varias	IAN-Perú	IAN-Perú
Mecanismo de venta	Contrato-Red	Contrato-Red	Contrato-SAC	Contrato
Producción*	4 tm/ha	6,5 tm/Ha	7 tm/Ha	1,8 tm/Ha
Salario agrícola	12 soles	12 soles	19 soles	S/i
Sistema de riego	Goteo	Goteo	Gravedad	Gravedad

Elaboración propia.

S/i= sin información.

* Referencial, al momento de nuestra visita a las parcelas. Difieren los resultados productivos por diversas razones: edad de la planta, nivel de inversión, técnica de riego y abonamiento, etcétera.

crédito de la agroindustria. Dentro de este grupo hubo quienes se refirieron a préstamos en coronas o plantas, antes que en dinero en efectivo¹⁰. Asimismo, el 30 por ciento de los agricultores encuestados reconoció contar con ayuda técnica de las empresas; de estos, más de la mitad estaba satisfecho con la modalidad y la calidad brindada.

De otra parte, y de acuerdo con el discurso optimista de las agencias y organismos internacionales, una ventaja de la agricultura de contrata es la garantía de un precio mínimo estable y un mercado seguro para los productores agrícolas. En los tres casos estudiados no encontramos evidencias de precios fijos; más bien fueron en un lapso corto bastante inestables y con tendencia a la baja (véase el cuadro 4), dada la crisis de sobreproducción de espárrago blanco iniciada en 1999.

10. Cabe precisar que dichos insumos fueron cancelados por los agricultores en espárragos por el equivalente de su valor durante las tres primeras cosechas sin pagar recargo alguno.

En un caso analizado, el de la empresa IAN-Perú¹¹, con pequeños agricultores de Cañete organizados por el IRVG, los contratos entre la agroindustria y los pequeños agricultores establecen que el precio a pagar “será el precio promedio del mercado de compra de espárrago blanco en la zona, al inicio de la cosecha de cada campaña agrícola, puesto en la planta de procesamiento...”.

En otro caso evaluado, el de la misma empresa IAN-Perú con pequeños agricultores de Cieneguillo-Piura convocados por el CIPCA, el contrato firmado entre ambas partes indica: “El precio a pagar por espárrago blanco será el mismo que el comprador paga a sus otros proveedores y acopiadores puesto el producto en el centro de acopio que determine el comprador”. Agregándose en ambos casos que el precio puede ser variado por la empresa “para adecuarse a las coyunturas del mercado”.

Esta precisión contractual ayuda a desmitificar la visión de que la *farming contract* ofrece siempre los mejores precios y de manera estable.

En los otros casos revisados, el de los pequeños agricultores de Moche y Chicama, donde no hay de por medio agricultura de contrato, los precios se establecen sobre la base de la elección de las mejores propuestas hechas por las agroindustrias compradoras como SAVSA, DANPER, SOCONSA,

Cuadro 4
Precios pagados por las agroindustrias a las UART* según la calidad del espárrago. Años 1998, 1999 y 2000. En dólares por kilo

Calidad	US \$/kg 1998	US\$/kg 1999	US\$/kg 2000	Tendencia
A1	1,54	1,45	1,00	Decreciente
A2	1,05	0,95	0,40	Decreciente
B1	0,98	0,90	0,55	Decreciente
B2	0,81	0,75	0,35	Decreciente
Punta	0,80	0,76	0,30	Decreciente
Pic Nic	0,43	0,43	0,20	Decreciente
Jumbo	0,70	0,60	0,40	Decreciente
Florido	0,60	0,55	0,30	Decreciente

Fuente: Comité de Comercialización APART-UART.

Elaboración: ISE-CIPCA.

* Las UART o Unidades Agrícolas de Riego Tecnificado son una de las maneras en que el CTTU organiza a los jóvenes rurales para la producción de espárragos.

11. Se trata de la empresa agroindustrial esparraguera más importante en el país por el volumen de ventas. Es filial de Industrias Alimentarias de Navarra (España), perteneciente al grupo Viscofán.

etcétera, a la red de comercialización de la ONG CTTU, integrada por sus profesionales y por líderes de los agricultores, lo que resultó una ventaja para los productores agrícolas. Pero aquí no funciona el mercado seguro, ya que en los peores momentos de la crisis algunas de las empresas mencionadas simplemente dejaron de adquirir los espárragos.

Por otro lado, cuando se les preguntó a los pequeños agricultores ligados a las ONG estudiadas si se hallaban conformes con los precios pagados por las empresas, tres de cada cuatro encuestados no lo estaban (Encuesta 2000). Las agroindustrias, ante la baja de precios en el mercado internacional, reaccionan reduciendo la compra de aquellas variedades de menor calidad y siendo más exigentes en la adquisición, propiciando en la práctica una reclasificación y, con ello, una menor cotización de los turiones. Y esto, al parecer, ocurre prácticamente a lo largo de toda la costa. Los precios constituyen pues un punto fuerte de discrepancia y conflicto entre los agentes de la cadena agroindustrial.

Los casos analizados muestran que es posible participar con los pequeños agricultores en las cadenas agroexportadoras, siendo comprobadamente exitoso en términos de aumento sustantivo de ingresos de los pequeños agricultores en uno solo de ellos, la UART San Juan en el valle de Moche, y para un periodo determinado (1995-1997).

En resumen, las ONG han cumplido el papel de facilitadoras de servicios técnico-crediticios a los pequeños agricultores. De esta manera, una franja de ellos ha podido insertarse en el modelo de “desarrollo hacia fuera”. Pero el costo por esta intermediación, y las elevadas tasas de interés de los créditos, tienen que pagarlos los agricultores con un intenso trabajo personal, familiar y del personal asalariado contratado eventualmente.

Estas tres experiencias de desarrollo rural presentan algunos problemas en su funcionamiento y sostenibilidad. Veamos.

El trabajo lo efectúan varias de ellas dependiendo de entidades internacionales, las que aportan las garantías financieras demandadas por los bancos privados para otorgar los créditos, así como fondos no revolventes para que funcionen los equipos técnicos de apoyo a los agricultores. Estos fondos son otorgados para los primeros años sin carácter permanente, por lo que agotados estos la asesoría técnica peligra y con ello la necesaria productividad agrícola para ser competitivos en el mercado esparraguero.

A través de los proyectos, ONG y agricultores organizados apuestan a un solo cultivo de exportación. Por más rentable que este sea, su situación puede cambiar con facilidad por un exceso de oferta interna o externa, como en efecto ya ha ocurrido. De ahí que para estos grupos la sostenibilidad en el tiempo no esté garantizada, salvo que modifiquen sus estrategias productivas.

A ello debemos añadir que estas ONG asumen el discurso de la globalización y “las ventajas comparativas” sin una clara postura crítica, y algunas exhiben remanentes de asistencialismo en las relaciones con las agroindustrias a las que denominan “empresas madrinas”.

Por último, trabajan en la práctica con una concepción de desarrollo rural circunscrita al plano exclusivo del individuo y la familia y alrededor de la parcela, descuidando los aspectos locales y de comunidad.

ELEMENTOS QUE BLOQUEAN LA RELACIÓN ENTRE LOS ACTORES DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL

Entre los factores que impiden una relación más fluida entre estos agentes de la cadena agroindustrial esparraguera, sobresalen tres. Uno, las elevadas tasas de interés bancario, de alrededor de 17 por ciento anual en dólares, que reducen los márgenes de ganancia de los productores agrícolas y exacerban indirectamente la tensión con la agroindustria. Dos, el endurecimiento de la conducta de los administradores de las agroindustrias al momento de la clasificación de la calidad del espárrago en detrimento de los agricultores; careciéndose de una instancia que pudiera dirimir entre ambos agentes¹². Tres, la elevada desconfianza entre los actores de la cadena agroindustrial. En 1990 las economistas Arce y Arcia¹³, a manera de conclusión de su trabajo pionero sobre el sistema esparraguero, escribieron:

“... la relación entre agricultores y agroindustriales es de desconfianza mutua y lleva incluso a situaciones conflictivas. El crecimiento y la programación productiva de las fases agrícola y agroindustrial es descoordinado y desigual. Se generan situaciones de desabastecimiento o de sobreabastecimiento de materia prima, que redundan en constantes cambios de las modalidades de compra-venta y en incumplimiento de los compromisos asumidos por agricultores y agroindustriales, exista o no contrato escrito”.

Diez años después, a la luz de lo observado y escuchado a lo largo de nuestra investigación, con la crisis de sobreproducción de espárragos y descenso de los precios, el panorama no parece haber cambiado mucho. Se ha ahondado la desconfianza de un buen grupo de agricultores hacia las agroindustrias, por el cierre de algunas de ellas, las deudas que dejaron de pagarles y la manera como los perjudicaron a través de la reclasificación y cotización de los turiones entregados.

EFFECTOS DEL SISTEMA ESPARRAGUERO SOBRE EL DESARROLLO EN GENERAL

La agroindustria esparraguera ha logrado eslabonamientos con otros sectores productivos y contribuido a fomentar la descentralización económica.

12. El Instituto Peruano del Espárrago es una institución joven que tiene ascendencia sobre todo en medianos y grandes agricultores y las empresas, pero que no contempla en sus funciones la resolución de conflictos entre agentes de la cadena agroindustrial.

13. Arce y Arcia: “Políticas para el fortalecimiento de las cadenas agroindustriales. El espárrago congelado en Perú”. Publicado por segunda vez en “Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú”. Estudios e Informes de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 1997, pp. 282-283.

ca del país. Aporta importantes divisas —135 millones de dólares el año 2000—, favoreciendo la deficitaria balanza comercial agropecuaria. Aunque en una proporción mucho menor, afecta la balanza de pagos por las mayores importaciones de bienes de capital, insumos agrícolas (semillas certificadas de primera generación) y el pago de servicios tecnológicos.

Nuevas tierras ganadas al desierto han sido incorporadas a la producción agrícola esparraguera tanto por iniciativa estatal, privada, cuanto de las ONG. La reasignación de tierras de otros cultivos no parece muy elevada; tampoco el desplazamiento de sembríos de alimentos para el consumo interno. En Cañete e Ica el algodón fue más bien reemplazado por esta hortaliza. No obstante, empiezan a ser constantes problemas de manejo del medio ambiente. Recientemente, más de 2000 hectáreas de espárragos en las áreas del Proyecto Especial Chavimochic fueron atacadas por la mosca blanca; ello obedecería al excesivo uso de productos químicos que matan a los insectos benéficos y vuelven inmunes a las plagas.

Los CAI esparragueros operan como elementos integradores y ordenadores de la actividad primaria de los agricultores, obligándolos a una disciplina pautaada por el sistema industrial. A través de la *farming contract* han inducido a un sector reducido de pequeños agricultores a la especialización de sus capacidades técnico-productivas y, en años de buenos precios, a elevar sus ingresos económicos.

La actividad agrícola esparraguera se ha convertido en fuente de ingresos para una masa de trabajadores asalariados de diversos valles de la costa, incluyendo a pobladores andinos de las áreas vecinas. Durante el *boom* de esta hortaliza generó aumentos de salarios por competencia de mano de obra entre empresas agrícolas y entre estas y otros sectores económicos, para luego estancarse.

En las labores agrícolas es una realidad la utilización frecuente de la mano de obra femenina. Lo mismo ocurre en las empresas agroindustriales, donde se ha convertido en elemento central del proceso productivo. Pero las condiciones de trabajo e ingreso distan de ser las más adecuadas. La globalización y las políticas liberales han contribuido a la flexibilización y desregulación de la fuerza de trabajo asalariada, lo que favorece la acumulación y hace más competitivas a las empresas dedicadas al procesamiento y exportación de estas hortalizas, pero afectando el mejoramiento del bienestar de los trabajadores y sus familias.

LIMITACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO AGROEXPORTADOR NO TRADICIONAL

A manera de conclusión de lo expuesto, podemos decir que el nuevo modelo de acumulación basado en la agroexportación no tradicional adolece de varios inconvenientes o restricciones para consolidarse.

El primero es su carácter altamente exigente, pues incorporarse a él demanda una serie de recursos y condiciones que no están a la mano de miles

de pequeños agricultores de la costa, con lo cual se convierte en un modelo excluyente y concentrador a la vez.

El segundo es el descansar en lo fundamental en un solo cultivo, como ha sido el caso del espárrago, y en dos mercados básicamente, el español y el norteamericano, generando riesgos elevados a los productores.

El tercero, la fuerte competencia entre países por defender sus posiciones ganadas en mercados cada vez más exigentes. El caso de los espárragos resulta ilustrativo de cómo los productores del hemisferio norte ejercen presión sobre sus gobiernos para bloquear las importaciones procedentes del Sur. A mediados de los noventa hubo en España protestas de los gremios de agricultores por la llamada competencia desleal de los cultivadores peruanos que vendían más barato esta hortaliza por pagar bajos salarios a sus trabajadores. Asimismo, la administración y los gremios esparragueros norteamericanos exigen la fumigación de los turiones importados bajo la argumentación de impedir la entrada de plagas, pero simultáneamente el mercado demanda productos libres de químicos. En el Congreso de ese país, un senador, haciendo *lobby*, se ha opuesto recientemente a que los espárragos procedentes del Perú continúen recibiendo los beneficios del Andean Trade Preference Act-1991 (ATPA); habiendo vencido su periodo de vigencia en diciembre del 2001, a febrero del 2002 dicha Acta no era renovada.

El cuarto inconveniente o restricción es que parte de estas inversiones de capital pueda trasladarse a otros países, como China, donde las tasas de ganancia están resultando más altas para las empresas agroindustriales. No es complicado desmontar estas industrias y transportarlas a otras regiones que otorgan mayores beneficios económicos a los inversionistas capitalistas, como es disponer de mano de obra más barata.

El último inconveniente es la existencia de productores agrarios y procesadores industriales que caminan “adormecidos” en torno de las ventajas del mercado: por falta de instancias reguladoras y de concertación entre los productores, los precios internos fluctúan mucho y no ofertan sus cosechas al extranjero de manera coordinada, lo que les puede brindar una serie de prerrogativas frente a los hábiles y astutos importadores foráneos.

Cristóbal Kay

REFORMA AGRARIA, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO: ¿POR QUÉ ASIA ORIENTAL SUPERÓ A AMÉRICA LATINA?

El impresionante éxito económico logrado desde los años sesenta del siglo pasado por los Nuevos Países Industrializados de Asia Oriental (NIC), Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong-Kong, ha llevado a los eruditos y a los elaboradores de políticas a mirar más de cerca el desarrollo de esta experiencia para descubrir si alguna lección útil puede ser aprendida por otros países en desarrollo, en particular los de América Latina¹. Mientras algunos autores han afirmado que no hay ninguna o hay muy pocas lecciones que extraer, ya que este exitoso hecho no puede ser generalizado², otros, en particular el Banco Mundial y los economistas neoliberales, han sostenido que la mayor lección por aprender de los NIC de Asia Oriental es que los mercados libres, el libre comercio y una exportación orientada con estrategias de desarrollo son las llaves para alcanzar el éxito económico³. Por eso los países que se han dedicado al proteccionismo en su política de importación-sustitución-industrialización (ISI) han sido objeto de duras críticas del Banco Mundial y de los defensores de las políticas neoliberales⁴. Esto ha generado

1. Naya, S.; S. Mark y A. Fuentes, editores: *Lessons in Development: a Comparative Study of Asia and Latin America*. San Francisco (CA): International Center for Economic Growth, 1989.

2. Cline, W.R.: "Can the East Asian Model of Development be Generalized?". *World Development*, 10 (2), 1982.

3. Krueger, A.: "The Experience and Lessons of Asia's Super-exporters", en V. Corbo, A. Krueger y F. Ossa, editores: *Export-oriented Development Strategies*. Boulder (CO): Westview Press, 1985; Balassa, B.: "The Lessons of East Asian Development: an Overview". *Economic Development and Cultural Change*, 36 (3), 1988, pp. S273-S290; Harberger, A.: "Growth, Industrialization and Economic Structure: Latin America and East Asia Compared", en H. Hughes, editor: *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

4. Krueger, A.: *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge (MA): Ballinger Press, 1978; Balassa, B.: *Develop-*

mucho debate, y la interpretación neoliberal del éxito económico de los NIC ha sido objetada y demostrado ser errada⁵.

Ahora es comúnmente aceptado que el éxito de los NIC se debió sobre todo al papel crucial jugado por el Estado, que implicaba, a veces, políticas de proteccionismo selectivo⁶. Aun así, el Banco Mundial⁷ ha tenido que admitir, si bien de mala gana, que el Estado estuvo sumamente involucrado en el proceso de desarrollo de los NIC. Sin embargo, arguye estar en contra de un Estado desarrollista y por un mínimo papel del Estado en los asuntos económicos. Muchos países en desarrollo, influenciados por la experiencia de los NIC, han intentado imitar el notable desempeño de su exportación industrial con diferentes grados de éxito. Mientras que observadores más equilibrados son conscientes de que el proceso de desarrollo dirigido hacia dentro no fue el desastre que se supone que debía ser y que, por el contrario, en ciertas instancias fue aún más exitoso que el desempeño de algunos países que siguieron políticas neoliberales, ahora hay conciencia de las limitaciones de la ISI y del desarrollo de oportunidades que puede ofrecer una mayor integración a los mercados mundiales.

Esto se puede evidenciar por la evolución de los pensadores del desarrollo estructural y de instituciones como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL), quienes han optado por una posición neoestructural tomando en cuenta los méritos de algunas políticas neoliberales y reconocido algunas de las ventajas que una mayor integración puede proporcionar en los mercados del mundo⁸. En las

ment Strategies in Semi-industrialized Economies. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1982; Lal, D.: *The Poverty of Development Economics*. London: Institute of Economic Affairs, 1983; Corbo, V., A. Krueger y F. Ossa, editores: *Export-oriented Development Strategies*. Boulder (CO): Westview Press, 1985.

5. Toye, J.: *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Theory and Practice*. Oxford: Basil Blackwell, 1987; Luedde-Neurath, R.: "State Intervention and Export-oriented Development in South Korea", en G. White, editor: *Developmental States in East Asia*. Houndmills and London: Macmillan, 1988; Bielefeld, M.: "The Significance of the Newly Industrializing Countries for the Development Debate". *Studies in Political Economy*, 25 (4), 1988, pp. 7-39; Gereffi, G.: "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America". *Sociological Forum*, 4 (4), 1989, pp. 505-534; Wade, R.: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990; Amsden, A.: "Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of The East Asian Miracle". *World Development*, 22 (4), 1994, pp. 627-633.

6. Wade, R.: "State Intervention in 'Outward-looking' Development: Neoclassical Theory and Taiwanese Practice", en G. White, editor: *Developmental States in East Asia*. Houndmills and London: Macmillan, 1988; Gore, C.: "Methodological Nationalism and the Misunderstanding of East Asian Industrialisation". *The European Journal of Development Research*, 8 (1), 1996, pp. 77-122.

7. World Bank: *The East Asian Miracle: Public Policy and Economic Growth*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1993.

8. Kay, C. y R.N. Gwynne: "Relevance of Structuralist and Dependency Theories in

últimas décadas ha surgido una segunda generación de NIC, particularmente en Asia, tales como Tailandia, Malasia, Indonesia y China, especialmente inclinados a promocionar las exportaciones industriales. En América Latina, países que ya habían pasado por un proceso ISI se muestran ahora propensos a ingresar a las exportaciones industriales, especialmente México y Brasil. México está también incorporado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) desde 1992, y por lo tanto su economía está más integrada con la de los Estados Unidos de América y Canadá.

El enfoque de los analistas, interesados en aprender de la experiencia de los NIC, se ha dirigido más a la política industrial y de comercio que a la política agrícola. La mayoría de los estudios se refieren a determinado país o región, y muy pocos tienen un enfoque comparativo a través de las regiones. En este artículo se intenta explorar la relación entre los sectores agrícola e industrial, y especialmente la contribución de la agricultura en la industrialización, para lo cual se comparan algunos países de Asia y América Latina. Además, se explora hasta qué punto van las diferencias en estructura agraria, las relaciones entre los terratenientes y los campesinos y los factores significativos de la política del Estado para explicar las variaciones en la capacidad de desarrollo entre las dos regiones. Particularmente, estamos interesados en examinar hasta qué punto las reformas agrarias han logrado una diferencia en sus desarrollos económicos y sociales. Por la región asiática se ha seleccionado a Corea del Sur y Taiwán, pues estos países han emprendido amplias reformas agrarias y han estado entre las naciones asiáticas de mayor éxito económico. En el caso de América Latina se opta por la experiencia de un mayor número de países, distinguiendo entre aquellos que solamente tuvieron reformas agrarias marginales y aquellos que emprendieron reformas radicales de las tierras. El propósito de este ejercicio comparativo es obtener un mayor entendimiento de las razones por las que los NIC asiáticos han tenido gran éxito en sobrepasar de modo tan arrollador a América Latina, que alguna vez estuvo en la vanguardia de los países en desarrollo y, por deducción, extraer para ellos algunas lecciones de los NIC de Asia Oriental, pero con la plena conciencia de las diferentes circunstancias históricas.

Muchos analistas consideran la naturaleza de la relación intersectorial entre agricultura e industria como si fuera de principal importancia para explicar las diferencias en la capacidad de desarrollo entre los países⁹. Aun cuando el debate sobre si el desarrollo agrícola es un requisito previo para la industrialización o si ambos pueden ser procesos concurrentes todavía no

the Neoliberal Period: a Latin American Perspective". *Journal of Developing Societies*, 16 (1), 2000, pp. 49-69.

9. Mellor, J.W.: "Accelerated Growth in Agricultural Production and the Intersectorial Transfer of Resources". *Economic Development and Cultural Change*, 22 (1), 1973, pp. 1-16; Bhaduri, A. y R. Skarstein: *Economic Development and Agricultural Productivity*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

ha sido resuelto, muy pocos son los especialistas que cuestionan que el comportamiento del sector agrícola tiene un gran peso en la industrialización de un país¹⁰. Para lograr una industrialización exitosa un país tendrá que resolver los problemas asociados con la generación, traslado y uso de un excedente agrícola¹¹. Esto es particularmente importante en las etapas iniciales del desarrollo industrial.

Aquí es preciso hacer una breve aclaración del significado del concepto excedente agrícola, pues respecto de este término hay muchas acepciones y varias formas de medirlo. Un significado común y simple de excedente agrícola se refiere al valor total de la producción agrícola menos lo que el sector agrícola retiene para su propio consumo y reproducción. Así, pues, el concepto se refiere a esa parte de la producción total que no es retenida por el propio sector y que es transferida a otros sectores económicos a través de una variedad de medios. Esto puede ser definido como el excedente agrícola bruto. El excedente agrícola neto es igual a lo indicado arriba menos lo que el sector agrícola adquiere de otros sectores, como bienes de capital y de consumo de origen industrial, así como en servicios. Es, por lo tanto, la cantidad de recursos disponibles para financiar inversiones en el sector no agrícola. Este excedente agrícola *neto* es particularmente importante durante las etapas iniciales de la industrialización. Una vez que un sector industrial se ha establecido por sí mismo puede generar el excedente necesario para invertir desde dentro del sector, y la necesidad de obtener un excedente agrícola se hace menos urgente. En posteriores etapas del desarrollo económico el flujo está a menudo en la dirección opuesta (por ejemplo, un excedente industrial ayudando a financiar la agricultura)¹².

Hay varias formas en que un excedente agrícola puede ser transferido a otros sectores económicos. Un excedente agrícola puede ser transferido voluntariamente o de una forma obligatoria. Una transferencia voluntaria ocurre cuando, por ejemplo, los agricultores depositan sus ahorros en un banco, el que puede prestar el dinero a un industrial, o cuando los propietarios de las tierras invierten directamente en una operación no agrícola, como una planta de procesamiento agroindustrial o un molino textil. Una transferen-

10. Jones, E.L. y S.J. Woolf: "The Historical Role of Agrarian Change in Economic Development", en E.L. Jones y S.J. Woolf, editores: *Agrarian Change and Economic Development: The Historical Problems*. London: Methuen, 1969; Johnston, B.F. y P. Kilby: *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1975.

11. Mundle, S.: "The Agrarian Barrier to Industrial Growth". *The Journal of Development Studies*, 22 (1), 1985, pp. 49-80.

12. Para un detallado análisis de la variedad de tipos y maneras de definir y calcular un superávit agrícola, véase Morrisson, C. y E. Thorbecke: "The Concept of the Agricultural Surplus". *World Development*, 18 (8), 1990, pp. 1081-1095; Winters, P.; A. de Janvry; E. Sadoulet y K. Stamoulis: "The Role of Agriculture in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfers". *The Journal of Development Studies*, 34 (5), 1998, pp. 71-97.

cia obligatoria ocurre cuando, por ejemplo, el gobierno impone impuestos a los ingresos de los agricultores o introduce compras obligatorias de productos agrícolas por acuerdo de una junta de mercadeo estatal a un precio por debajo del margen del precio internacional. Las transferencias voluntarias del excedente agrícola pueden ser consideradas como si fueran inducidas por el mercado; por ejemplo, cuando los dueños de las tierras consideren que la tasa de las utilidades es más alta fuera del área de la agricultura, invertirán una parte o el total de sus ganancias o rentas en el sector más lucrativo. Las transferencias obligatorias son inducidas por decisiones políticas, ya que provienen de la intervención del gobierno (por ejemplo, tributación o precios de cambio sobrevaluados)¹³.

También puede hacerse una distinción entre transferencia de excedentes visibles o “sobre la mesa” e invisibles o “debajo de la mesa”¹⁴. La transferencia de un recurso es visible, como tributación directa y gastos de gobierno, o invisible, como inflación y manipulación del gobierno de los términos de intercambio entre mercancías agrícolas e industriales; por ejemplo, fijando los precios agrícolas por debajo de su valor en el mercado libre o manipulando el tipo de cambio internacional en contra de la agricultura. Las diferencias entre transferencias visibles e invisibles están expresadas claramente por Winters y otros¹⁵, quienes también hacen una distinción entre transferencias invisibles directas e indirectas: “Las transferencias visibles incluyen impuestos, pago de rentas a los propietarios de tierras urbanas, transferencias voluntarias de sociedades agrícolas a sociedades no agrícolas, ahorros de la agricultura invertidos en sectores no agrícolas, y transferencia neta del balance de las cuentas corrientes de la agricultura. Las transferencias invisibles ocurren a través de los términos de intercambio para la agricultura”. Las transferencias invisibles directas pueden ocurrir también a través de la intervención del gobierno usando controles de precios, impuestos de exportación y subsidios a la importación. Las transferencias invisibles indirectas ocurren a través del tipo de cambio real sobrevaluado o encarecido, lo que rebaja el precio doméstico de los productos agrícolas transables.

Estas distinciones entre varios mecanismos para transferir un excedente agrícola son hechas no solo para ilustrar la gran variedad de transferencias de recursos, sino también porque algunos mecanismos son considerados más apropiados o más eficientes en el logro de ciertas metas de desarrollo en comparación con otros. Por ejemplo, si un excedente demasiado alto es ex-

13. Teranishi, J.: “Sectorial Resource Transfer, Conflict, and Macrostability in Economic Development: a Comparative Analysis”, en M. Aoki, H-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

14. Gereffi, G.: “Paths of Industrialization: an Overview”, en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

15. Winters y otros, *op. cit.*, 1998, p. 72.

traído de la agricultura para financiar la industria, esto puede rebajar los estándares de vida más allá de niveles razonables, conduciendo al campo a un desasosiego social, o resultar en una caída de las inversiones en agricultura que conduce a bajos índices de crecimiento y a la escasez de alimentos, aunque también puede producir ambos efectos. Los diferentes mecanismos de traslado de excedentes tienen diferentes impactos en el comportamiento de los agentes y, por lo tanto, crean diversos resultados económicos, sociales y políticos. Por ejemplo, es probable que los agricultores puedan resistir más decididamente al control de los precios de los víveres que a un tipo de cambio sobrevaluado, ya que el primero es un instrumento político más visible en comparación con el segundo. Algunas formas de extraer un excedente del sector agrario pueden ser más fáciles para unos gobiernos que para otros. En un país con una población rural dispersa y registros pobres de propiedad de tierras, debe de ser difícil recaudar un impuesto a la tierra; un mecanismo más fácil sería imponer un impuesto a las exportaciones agrícolas. Asimismo, algunos autores, como Ranis¹⁶, consideran que las políticas diseñadas para lograr la transferencia de recursos sectoriales, explícitas, debatidas y negociables, son preferibles a aquellas que son implícitas, clandestinas e impuestas. La relevancia de estas distinciones se verá en el subsiguiente análisis de los estudios de caso particulares discutidos en este artículo.

El análisis no deberá limitarse al concepto de excedente agrícola y a los diversos mecanismos de transferencia. En un contexto más general y dinámico de un proceso de desarrollo, es también útil discutir las diversas contribuciones que la agricultura puede hacer para el crecimiento económico y, en particular, para la industrialización. Primero, puede proporcionar factores de producción tales como trabajo, capital y empresarios (dueños de tierras, agricultores capitalistas convertidos en industriales, comerciantes, etcétera). Segundo, puede también hacer una contribución al mercado: por un lado, proporcionando mercaderías agrícolas, y, por otro, suministrando un mercado nacional para mercaderías industriales¹⁷.

La primera contribución se refiere a *factores de producción*. Una oferta abundante de mano de obra evitará que los salarios se eleven en los sectores no agrícolas, mientras que la provisión de capital ayudará a financiar la inversión industrial. La agricultura también contribuye con divisas al exportar algunos de sus productos, lo que es particularmente importante en países con muy poca exportación de minerales u otros productos. Esta moneda dura (divisas) es necesaria para la importación de maquinarias, herramien-

16. Ranis, G.: "Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change", en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

17. Mellor, J.W.: "Agriculture on the Road to Industrialization", en C.K. Eicher y J.M. Staatz, editores: *International Agricultural Development*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998.

tas, equipos, repuestos, combustibles, materias primas y otros insumos requeridos para establecer un sector industrial y mantenerlo funcionando. Solo cuando el sector industrial puede lanzarse por sí mismo y de un modo más amplio al mercado de exportación y generar, por consiguiente, sus propias divisas, este rol particular de la agricultura reduce su importancia. Lo mismo ocurre con el capital: una vez que el sector industrial alcanza cierto tamaño, es capaz de financiar sus propias necesidades de inversión sin requerir capitales de otros sectores.

En cuanto a la segunda contribución, referida a *mercados*, un abundante suministro de alimentos ayudará a mantener bajos sus precios y, de esta forma, disminuirá la presión de los trabajadores industriales por más altos salarios, contribuyendo de este modo a la rentabilidad y a la acumulación de capital en la industria. Asimismo, un gran suministro de materia prima agrícola, como algodón y cuero, facilitará el desarrollo de la industria textil y del calzado respectivamente¹⁸.

Así, pues, los analistas y los elaboradores de políticas tienen que concentrarse en tres temas principales con respecto al papel de un excedente agrícola para la industrialización. Primero, cómo lograr incrementar la producción agrícola total y asegurar incentivos suficientes para que los agricultores puedan invertir e innovar, así como generar un excedente agrícola suficientemente grande. Segundo, cuánto del excedente debería ser transferido desde la agricultura y cuáles son los mecanismos más convenientes para extraer este superávit agrícola con el fin de asegurar que no sea demasiado y no matar a la gallina de los huevos de oro. Tercero, cuál es la mejor forma de utilizar este excedente agrícola para el desarrollo industrial, con el fin de asegurar que los recursos no sean desperdiciados al financiar un proceso de industrialización ineficiente. Por lo tanto, el balance correcto debe ser encontrado y conexiones apropiadas deben ser desarrolladas entre la agricultura y la industria para asegurar la creación de un círculo virtuoso de crecimiento económico e interacciones de refuerzo entre la agricultura y la industria. Un análisis comparativo entre los NIC del este asiático y América Latina dentro de esta estructura puede ayudarnos a entender mejor las razones del desigual rendimiento económico de las dos regiones.

En la primera sección se explora hasta qué punto las reformas agrarias amplias de Corea del Sur y de Taiwán y la abolición del poder terrateniente han sido factores significativos en el éxito subsiguiente de la industrialización en comparación con América Latina, donde se llevaron a cabo reformas agrarias, cuando las hubo, solo después de que la industrialización ya estaba en marcha. En la segunda sección se analiza la estructura agraria sumamente desigual en América Latina, así como el impacto económico, social y político de la reforma agraria, que fue aplicada en una mayor o

18. Johnston, B.F. y J.W. Mellor: "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review*, 51 (4), 1961, pp. 566-593.

menor extensión en varios países de la región. La tercera sección trata de la transformación agraria de Corea del Sur y Taiwán, así como de las diferentes contribuciones de la agricultura —y de modo particular del campesinado— al logro del milagro industrial. Luego, en la cuarta sección —quizá la contribución más interesante de este trabajo— se comparan la experiencia y estrategias de desarrollo de Corea del Sur y de Taiwán con las de América Latina. El análisis comparativo se centra en tres temas claves: 1) capacidad y políticas del Estado; 2) estructura agraria y relación de clases; y, 3) el significado de ciertas formas de flujo de recursos intersectoriales en desarrollo. En la sección final se intenta llegar a algunas conclusiones generales.

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA SIN LA REFORMA AGRARIA: CONTRASTE CON LOS NIC DEL ESTE ASIÁTICO

Una importante diferencia entre los países asiáticos seleccionados y América Latina tiene que ver con el momento en que se implantó la reforma agraria. En Corea del Sur y Taiwán la reforma agraria se produce antes de que alguna industrialización significativa haya tomado lugar, y ese fue el ingrediente clave en el consiguiente proceso exitoso de industrialización. En América Latina, la mayoría de reformas agrarias ocurrió después de que la industrialización ya estaba firmemente establecida como una forma de reanimar el lánguido proceso de industrialización debido a lo que había sido considerado como el “agotamiento de la fase cómoda de la ISI”. Sin embargo, la reforma de la distribución de la tierra no había sido considerada en América Latina como un prerrequisito para la industrialización, mientras que en Taiwán y Corea del Sur esta reforma fue el factor más importante para lograr el comienzo de su industrialización. En este trabajo se sostiene que una diferencia crucial para explicar la superior capacidad económica de Taiwán y Corea del Sur, comparada con la de América Latina, es que una reforma agraria completa tuvo lugar en estos países asiáticos antes que la industrialización y no como en América Latina, que fue todo lo contrario, con la excepción de México. Además, en Taiwán y en Corea del Sur la reforma agraria tuvo, de lejos, un mayor impacto redistributivo que las reformas agrarias de América Latina, con la posible excepción de Cuba. Es este factor de equidad rural lo que hizo que hubiera un impacto positivo mayor en la industrialización de Taiwán y Corea del Sur y el que fue el ingrediente faltante en la industrialización de América Latina. Este factor secuencial es raramente mencionado en el análisis comparativo de la experiencia de desarrollo de Asia Oriental y América Latina. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las principales razones para la reforma agraria en ambas regiones fueron más políticas que económicas. Mientras que en Corea del Sur y Taiwán la clase terrateniente fue barrida del poder en el tiempo de la reforma agraria, en América Latina este sector procuraba aferrarse a él durante las primeras etapas del proceso de industrialización manipulando blo-

queos o demoras a cualquier clase de reforma del sistema de posesión de las tierras. Aun cuando la clase propietaria ya no podía evitar una reforma agraria, a menudo trataba de reducir su aplicación y hasta invertir el proceso con contrarreformas. Este tema político será discutido más adelante.

Aquí es preciso anotar una breve referencia de la experiencia del Japón debido a su influencia en el desarrollo de Corea del Sur y Taiwán antes y después de que lograran su independencia y porque la reforma agraria se produjo, como en América Latina, después de haber comenzado su proceso de industrialización. Aun cuando la reforma agraria del Japón de la posguerra se produjo después de haberse establecido un sector industrial considerable, la "Restauración Meiji" (1868-1912) había emprendido reformas agrícolas más sustanciales que barrieron por completo con las restricciones feudales del régimen Tokugawa y permitieron a la agricultura realizar una contribución fundamental para la industrialización del Japón.

El gobierno Meiji estaba comprometido a modernizar e industrializar Japón¹⁹. Se dio cuenta de que para comenzar un proceso de industrialización se necesitaba extraer un excedente de la agricultura. Entonces, procedió a estimular la amplia difusión de innovaciones tecnológicas en la agricultura sin cambiar el sistema de propiedad ni el tamaño operacional de los predios. El gobierno promovió el establecimiento de estaciones de investigación que desarrollaron variedades mejoradas de arroz y otras innovaciones y que fueron difundidas por todo el campo a través de una densa cadena o red de servicios de extensión²⁰. Además, la clase propietaria japonesa era de una naturaleza inusual, pues no eran ausentistas y se dedicaban a promover sociedades para la difusión de mejoras en el predio, tales como nuevas técnicas agrícolas, drenaje y calidades de arroz superior. No se entregaban a la gran vida, sino que invertían parte de sus excedentes fuera de la agricultura, lo que ayudó a financiar la industrialización²¹. Los propietarios se convirtieron en modernizadores difundiendo las innovaciones a sus arrendatarios, puesto que el nuevo sistema de impuestos a la tierra de Meiji los estimulaba a hacerlo. Pero ellos mismos no se convirtieron en hacendados capitalistas, ya que la mayoría de los cultivos permanecieron en manos de sus arrendatarios. Fue una modernización agraria, incluso dentro de un sistema socialmente jerárquico y políticamente autoritario²².

19. Smith, T.C.: *The Agrarian Origins of Modern Japan*. Stanford (CA): Stanford University Press, 1959.

20. Ruttan, V.W. y Y. Hayami: "Induced Innovation Model of Agricultural Development", en C.K. Eicher y J.M. Staatz, editores: *International Agricultural Development*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998.

21. Byres, T.J.: "The Agrarian Question, Forms of Capitalist Agrarian Transition and the State: an Essay with Reference to Asia". *Social Scientist*, 14 (11-12), 1986, pp. 3-67.

22. Dore, R.P.: "Agricultural Improvement in Japan 1870-1900", en E.L. Jones y S.J. Woolf, editores: *Agrarian Change and Economic Development: the Historical Problems*. London: Methuen, 1969.

Taiwán y Corea fueron colonias japonesas desde fines del siglo XIX hasta la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial. Luego de la revuelta del arroz de 1918, el gobierno japonés decidió convertir a Corea y Taiwán en sus mayores abastecedores de ese grano. Así se vieron involucrados en elevar los rendimientos de arroz de los agricultores y arrendatarios coreanos y taiwaneses, hasta el extremo de usar a la Policía para forzar a los productores recalcitrantes al uso de las técnicas modernas. Así, pues, Japón, Taiwán y Corea tuvieron una clase poderosa de propietarios con incentivos para invertir y modernizar y un campesinado para el que la posesión de la tierra fue corriente, aunque debiera pagar altísimas rentas a los propietarios, quienes a su vez debían pagar al gobierno altas contribuciones territoriales. Difícilmente había tierras sin dueño o arrendatario, y la paga del trabajo y la diferencia socioeconómica entre el campesinado era limitada²³.

En los tres países asiáticos la agricultura ha sido una fuente esencial de acumulación para la industria, y sus estados han sido efectiva, completa y despiadadamente centrales en todo este proceso. Los casos de Taiwán y Corea del Sur difieren del de Japón de antes de 1945, pues la clase terrateniente estaba prácticamente ausente dado que la mayoría de ellos fueron expropiados cuando Taiwán y Corea del Sur comenzaron a industrializarse en los años cincuenta. Al contrario, el lugar de los propietarios fue tomado por un Estado represivo aunque ansioso de desarrollo, que impuso una modernización agrícola desde arriba y se apropió de los excedentes económicos de los campesinos para constituir, financiar y dirigir el proceso de industrialización. Así, mientras en Taiwán y Corea del Sur la modernización agrícola fue lograda sin los propietarios de las tierras, en Japón los propietarios jugaron un papel importante elevando la productividad agrícola y, por lo tanto, incrementando el potencial de excedentes agrícolas, pero también facilitando la apropiación y transferencia de estos excedentes de la agricultura a la industria, particularmente durante el periodo de Meiji. Fueron por supuesto los agricultores y los arrendatarios quienes generaron la mayor parte de este excedente. Todo esto fue logrado por las políticas desarrollistas del Estado poderoso y autoritario de Meiji²⁴.

Mientras tanto, en América Latina, con la excepción de México, la reforma agraria se produce cuando ISI había sobrevivido largamente a su propósito. Por eso los gobiernos de América Latina vieron la reforma agraria como un medio de extender el mercado interno para la industria nacional

23. Koo, A.Y.C.: "Land Reform in Taiwan", en Agency for International Development (AID): *Land Reform in Japan, South Korea and Taiwan*. AID Spring Review of Land Reform, 2ª edición, vol. III, Country Papers, Washington, D.C.: AID, 1970; Morrow, R.B. y K.H. Sherper: "Land Reform in South Korea", en Agency for International Development (AID): *Land Reform in Japan, South Korea and Taiwan*. AID Spring Review of Land Reform, junio de 1970, 2ª edición, vol. III, Country Papers, Washington, D.C.: AID, Department of State.

24. Dore, R.P.: *Land Reform in Japan*. Oxford: Oxford University Press, 1959.

dándole un nuevo aliento debido a los efectos de distribución de los ingresos esperados en favor de los campesinos beneficiarios. Los gobiernos también esperaban que la producción total de alimentos se elevara, evitando de tal modo el incremento de los precios de estos y, por consiguiente, la presión de los trabajadores industriales por mayores salarios. El incremento de la producción de alimentos ayudaría también a mantener el control de las importaciones agrícolas y, por lo tanto, liberaría las escasas divisas para las importaciones esenciales requeridas por la industria nacional.

Más aún: en América Latina, a diferencia de Taiwán y Corea del Sur, la reforma agraria no fue vista como un mecanismo para exprimir a la agricultura. Por el contrario, se comprendió que, al menos en su etapa inicial, las reformas agrarias podrían requerir más recursos que el resto de la economía, particularmente del Estado, que hasta ahora. La reforma agraria fue vista también como un medio de hacer la agricultura más atractiva al trabajador rural, esperando con ello disminuir su migración. Este era un objetivo deseado, ya que la industrialización de América Latina había sido incapaz de proveer empleo suficiente y, por lo tanto, la migración rural creó una no deseada carga para el sector urbano y el Estado.

Mientras tanto, en los países asiáticos la oferta abundante y barata de fuerza de trabajo del sector rural fue recibida con agrado por el sector industrial en rápida expansión. En comparación con Corea del Sur y Taiwán, la reforma en América Latina ocurrió demasiado tarde y generalmente fue muy limitada. Demasiado tarde en el sentido de que se produjo después de que la industrialización había hecho progresos significativos y una estructura industrial se había convertido ya en algo firmemente establecido, después de medio siglo o más, desde que un significativo proceso de industrialización había comenzado. Pero esto no quiere decir necesariamente que el sector agrícola de América Latina no haya hecho una contribución importante a su industrialización. Nuestro argumento es que una reforma agraria más temprana y sobre todo más drástica en América Latina hubiese dado un ímpetu a su industrialización, más oportuno y mucho mayor, así como hubiese creado un tipo diferente de estructura industrial orientado a la satisfacción de las demandas de los grupos de ingresos más bajos por productos industriales. Una distribución de ingresos más igualitaria hubiera resultado en una estructura industrial más apropiada que hubiese sido más intensiva en el trabajo y menos exigente en divisas. Eso pudo, entonces, haber hecho más sostenible el proceso de industrialización, con el fin de evitar, por ejemplo, "el agotamiento" o crisis experimentada por ISI debido a la pequeñez del mercado nacional y a la estrechez de divisas²⁵.

Las exportaciones agrícolas de América Latina florecieron durante la segunda mitad del siglo XIX a medida que la región se convertía en un importante abastecedor de productos agrícolas para el mercado europeo en

25. Thorp, R.: *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*. Baltimore (NJ): The Johns Hopkins University Press, 1998.

expansión ya que estaba experimentando una rápida industrialización y urbanización. Debido a la relativa abundancia de tierras y de recursos laborales en América Latina, a la clase propietaria le fue posible responder a la creciente demanda mundial de alimentos y materias primas agrícolas. La expansión agrícola pudo seguir adelante mediante la incorporación de más tierras y empleando más trabajadores con requerimientos de capital pequeños. Hubo poca presión en la agricultura para introducir cambios tecnológicos. Este crecimiento en el liderazgo de exportación agrícola fue suficiente para introducir el establecimiento de algunas industrias ampliamente vinculadas al procesamiento de materias primas agrícolas y algunas industrias de alimentos de consumo básicos. Por eso, en algunos casos el excedente agrícola, junto con el superávit minero derivado de la explotación de minerales como el estaño, el cobre o el petróleo, fue idóneo para financiar los inicios del proceso de industrialización. Cuando la frontera agrícola comenzó a alcanzar sus límites (en algunos países alrededor de 1930, mientras que en otros en décadas más recientes), la fase fácil de la expansión agrícola llegó a un final y la competencia por capital entre los sectores económicos se hizo más intensa. Continuar con el crecimiento agrícola requirió el incremento de inversiones de capital, nuevas tecnologías y cambiar los modelos de producción a productos agrícolas más rentables.

Además, en muchos países latinoamericanos el cambio de un proceso de desarrollo basado en las exportaciones de materias primas hacia una estrategia de ISI dirigida hacia adentro, luego de la crisis de 1930, incrementó la presión sobre la agricultura. En el periodo de la posguerra la agricultura latinoamericana falló cada vez más en cubrir las demandas de industrialización, convirtiéndose en un obstáculo para un continuado desarrollo económico. La cuota de la agricultura en el valor total de las exportaciones latinoamericanas declinó de más de la mitad en 1950 a una quinta parte en 1990, mientras que las cuotas de las importaciones agrícolas crecieron en relación con el total de las importaciones²⁶. En algunos países latinoamericanos, un balance comercial agrícola que antes era positivo se convirtió en negativo; por ejemplo, las importaciones agrícolas comenzaron a exceder las exportaciones de artículos de consumo agrícolas²⁷. Muy pronto el sector agrícola no fue capaz de mantener la contribución que había hecho en el pasado al desarrollo económico de la región, y en algunos países se había convertido inclusive en una carga para la economía.

Los fracasos de la agricultura movieron a los gobiernos a la acción. Así, desde 1950 dispusieron una serie de medidas para tratar de alentar la mo-

26. IDB: *Economic and Social Progress in Latin America: 2000 Report*. Baltimore (NJ): The Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C., 2000.

27. ECLAC: *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1998*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 1999.

modernización de las estancias y de las granjas comerciales. Al lado de tales medidas había créditos subsidiados para la compra de maquinaria y equipo agrícolas, para mejorar la calidad de la ganadería, para adquirir fertilizantes y mejorar la calidad de las semillas y la provisión de programas de asistencia técnica. Consecuentemente, grandes granjeros comerciales comenzaron a cambiar a cosechas de más alto valor agregado, lo que aumentó la demanda de los consumidores urbanos y capitalizó sus empresas a través de las mejoras de la tierra (por ejemplo, drenaje e irrigación), mejorando la infraestructura, mecanización, etcétera.

Así, durante los años sesenta y setenta tuvo lugar un cambio hacia la intensificación de la agricultura en América Latina²⁸. Este proceso de modernización puede ser denominado como la “vía terrateniente” hacia el capitalismo agrario, en tanto los propietarios mismos convirtieron sus grandes propiedades en granjas comerciales orientadas por la ganancia. También fueron crecientemente adoptadas las tecnologías tipo *revolución verde*, que involucran la mejora de semillas. A fines de los años sesenta, solamente 10 por ciento de los triguales de América Latina fueron sembrados con variedades de alto rendimiento; sin embargo, a fines de los años noventa esta proporción había crecido al 90 por ciento. La divulgación de la nueva revolución, un paquete tecnológico muy favorecido por compañías agrícolas transnacionales, contribuyó también al incremento del uso de fertilizantes y pesticidas²⁹. Esta intensificación de la agricultura significaba que el crecimiento de la producción total estaba siendo logrado con creces por el crecimiento en la productividad de varios factores de producción. Sin embargo, hasta los años ochenta la expansión de las áreas de terreno agrícola todavía daba cuenta del 60 por ciento del crecimiento de la producción total; después de eso el margen de ganancia predominó como una fuente de crecimiento agrícola³⁰. Pero este proceso de capitalización ha marchado desigualmente entre los países latinoamericanos, ampliando la diferencia entre los granjeros capitalistas y los campesinos³¹. En Brasil, la agricultura continúa expandiéndose —aunque en menor grado—

28. Figueroa, A.: “Agricultural Development in Latin America”, en O. Sunkel, editor: *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder (CO): Lynne Rienner, 1993.

29. David, M.B. de A.; M. Dirven y F. Vogelgesang: “The Impact of the New Economic Model on Latin America’s Agriculture”. *World Development*, 28 (9), 2000, pp. 1673-1688.

30. Ortega, E.: “Evolution of the Rural Dimension in Latin America and the Caribbean”. *CEPAL Review* N° 47, p. 123.

31. Kay, C.: “Rural Development: from Agrarian Reform to Neoliberalism and Beyond”, en R.N. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. London & New York: Arnold & Oxford University Press, 1999; y David, M.B. de A.; C. Morales y M. Rodríguez: “Modernidad y heterogeneidad: Estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe”. Paper presentado al *Seminario Internacional “La Nueva Ruralidad en América Latina. 20 Años de Maestría en Desarrollo Rural”*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2000.

a través de ganancias extraordinarias debido a la colonización de las fronteras de la Amazonia. Más aún: en la agricultura la capitalización se restringió en buena parte al sector agrícola comercial, que recibió la parte del león de los montos importantes del crédito estatal altamente subsidiado, dejando a la agricultura campesina sin los recursos necesarios para modernizarse³².

Es durante la etapa de la ISI que las desventajas de la agricultura se hicieron notorias, en tanto que la producción agrícola fue incapaz de mantener el ritmo de crecimiento de las necesidades de la industria por alimentos baratos y divisas. Mientras la presión sobre la agricultura aumentaba, las políticas gubernamentales favorecían crecientemente a la industria a costa de la agricultura, negándole a esta los recursos necesarios para su modernización. Peticiones por reformas agrarias se hicieron clamorosas durante los años cincuenta y sesenta, cuando la caída del sector se hizo más obvia. Tecnócratas del gobierno estaban deseosos de considerar una reforma agraria moderada ante las evidencias mostradas por académicos y agencias internacionales³³ de que el entonces reinante sistema agrario, en su estructura básica, se había mantenido igual desde el periodo colonial³⁴. La agricultura de gran escala y la crianza de ganado en plantaciones, latifundios, haciendas o estancias habían inclusive consolidado su posición durante la fase de crecimiento de exportación desde los años 1850 hasta los años treinta del siglo pasado.

La industrialización y la urbanización cambiaron también el panorama político, al emerger partidos contrarios al sistema y apoyados por el proletariado industrial. La inquietud del campesinado también creció cada vez más en la medida en que este se negaba a seguir aceptando su pobreza y la dominación de los terratenientes. El descontento y la protesta del campesinado eran cada vez mayores y más intensos. Los partidos políticos de centro y de izquierda estuvieron más ansiosos de canalizar las demandas de los campesinos y, por consiguiente, incluyeron el tema de la reforma agraria en sus programas políticos. Mientras que la sindicalización rural, mejores jornales y condiciones de trabajo habían sido ya parte de algunos de estos programas, el tema de la reforma agraria agregó un nuevo elemento cualitativo al desafiar potencialmente la hegemonía económica y política de la clase terrateniente. En pocas palabras, las presiones sociales y económicas pusieron el tema de la reforma agraria en la agenda política³⁵.

32. Helfand, S.M.: "The Distribution of Subsidized Agricultural Credit in Brazil: do Interest Groups Matter?". Department of Economics, University of California, Riverside (CA), 1999.

33. CIDA (1966-70): *Land Tenure Conditions and Socio-Economic Development in Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Ecuador; Guatemala; Peru*. Washington, D.C.: Panamerican Union. Siete volúmenes (uno por cada país).

34. Chonchol, J.: *Sistemas agrarios en América Latina: De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994.

35. Thiesenhusen, W.C., editor: *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston (MA): Unwin Hyman, 1989.

ESTRUCTURA AGRARIA Y REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA

A pesar de las reformas agrarias, América Latina tuvo, y en muchos países continúa teniendo, la estructura agraria más polarizada del mundo. Por un lado estuvieron los minifundistas dueños de minifundios, y por el otro los latifundistas dueños de latifundios en la forma de plantaciones, haciendas y estancias. Por los años sesenta, los latifundios constituían apenas el 5 por ciento de las unidades de cultivo y poseían aproximadamente el 80 por ciento de las tierras, mientras que los minifundios constituían el 80 por ciento de las unidades de cultivo y solo tenían el 5 por ciento de las tierras³⁶. El sector de mediana agricultura era relativamente insignificante, excepto en Argentina. Los predios campesinos eran los principales proveedores de empleo y contaban con casi la mitad de la fuerza laboral agrícola; cuatro quintas partes de esta eran trabajadores familiares sin pago. Las grandes propiedades empleaban menos del 20 por ciento de la fuerza laboral agrícola. En 1960 se estimaba que un tercio del total de la fuerza laboral agrícola estaba sin tierras, y se difundió una gran variedad de fórmulas de tenencia; aproximadamente un cuarto de los trabajadores agrícolas poseía tierras o había invadido tierras³⁷.

Este sistema agrario no solo era altamente desigual, sino también ineficiente. Por un lado, los latifundios subutilizaban las tierras sembrándolas de una manera extensiva y dejando una significativa proporción sin cultivar. En cambio, los minifundios despilfarraban la mano de obra utilizando demasiados trabajadores en tan pequeños terrenos. No fue sorpresa que mientras la productividad del trabajo era mucho mayor en los latifundios que en los minifundios, en cambio ocurría todo lo contrario con la productividad de la tierra. El promedio de producción por trabajador agrícola era de cinco a diez veces mayor en los latifundios que en los minifundios, mientras que la producción por hectárea de terreno agrícola era de aproximadamente tres a cinco veces mayor en los minifundios con relación a los latifundios³⁸.

La dominación del latifundio fue primero desafiada exitosamente por los levantamientos revolucionarios de 1910-17 en México. Por lo tanto, no fue sino hasta el gobierno populista de Cárdenas, de 1934 a 1940, cuando el sistema de la *hacienda* perdió finalmente su influencia predominante en México. La revolución boliviana de principios de los años cincuenta también asestó un duro golpe al sistema de propiedad con la implementación de un vasto programa de reforma agraria. Si bien en el periodo de la posguerra los propietarios ya no dominaban el sistema político en muchos países de

36. Barraclough, S.: *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington (MA): D.C. Heath & Co, 1973, p. 16.

37. *Ibid.*, pp. 19-23.

38. *Ibid.*, pp. 25-27.

América Latina, aún ejercían una gran influencia en las políticas de gobierno y pudieron controlar el poder del Estado en su favor con respecto a las relaciones entre los propietarios y los campesinos³⁹. Los arrendatarios tuvieron que pagar alta rentas (ya sea en dinero, especies o mano de obra), los trabajadores agrícolas eran mal pagados y las condiciones de trabajo eran pobres. El trabajador rural estuvo muy desorganizado y confrontado a una serie de obstáculos legales para su sindicalización. En toda la América Latina las condiciones de trabajo eran represivas y de explotación⁴⁰.

La Revolución cubana de 1959 señaló el final del sistema de hacienda en la mayoría de países latinoamericanos. El gobierno de Estados Unidos, temeroso del espectro del socialismo y de que la revolución se expandiera a otros países de la región, lanzó el programa Alianza para el Progreso. Esto estimuló a los gobiernos de la región a poner en marcha programas de reforma agraria proveyéndoles de ayuda económica. Consecuentemente, gran cantidad de reformas agrarias tuvo lugar en los países de América Latina, entre los que se contaban Chile, el Perú, Ecuador y Colombia. A fines de 1970 y 1980, la revolución sandinista en Nicaragua y la guerra civil en El Salvador trajeron consigo la reforma agraria a esos países. Solo en Argentina estuvo totalmente ausente la reforma agraria. La singularidad del caso argentino es explicada, en parte, por la relativa importancia de las granjas capitalistas familiares y medianas, así como por el alto grado relativo de urbanización. Paraguay y Uruguay tenían programas de colonización, pero en ninguno de esos países ocurrió una reforma agraria significativa. Finalmente, en Brasil la colonización de la vasta región amazónica alivió por algún tiempo la presión por la redistribución de las tierras. Pero siempre hubo una fuerte oposición de antiguos propietarios a cualquier reforma agraria significativa, aun cuando ya se había efectuado alguna pequeña redistribución de tierras.

Las reformas agrarias han sido generalmente resultado de cambios políticos desde arriba. Aunque en algunos casos estos obedecían a presiones sociales de abajo, las fuerzas sociales urbanas y hasta fuerzas internacionales como la Alianza para el Progreso jugaron un papel importante para realizarlas. Aun cuando el campesinado no era la única fuerza social detrás de la legislación de la reforma agraria, sí tuvo significativa influencia en su aplicación, puesto que aquellas áreas donde la protesta rural fue más fuerte tendieron a recibir la mayor atención de las agencias de reforma agraria. Por lo general, los gobiernos tecnocráticos y reformistas iniciaban reformas

39. Huber, E. y J.D. Stephens, editores: *Agrarian Structure and Political Power: Landlords and Peasants in the Making of Latin America*. Pittsburgh (PA): University of Pittsburgh Press, 1995.

40. Duncan, K. e I. Rutledge, editores: *Land and Labour in Latin America: Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

agrarias buscando modernizar la agricultura e integrar al campesinado. No era raro que tuvieran que hacer frente a la oposición de los terratenientes, quienes en ciertos casos tenían éxito bloqueando o revirtiendo las reformas. Las reformas agrarias son procesos sociales cuyas consecuencias involuntarias pueden desviar su propósito inicial hacia líneas radicales o conservadoras (normalmente hacia estas últimas), o, en algunos casos, hacerla descarrilar por completo.

En Guatemala, la reforma agraria del presidente Arbenz (1952) tuvo un final súbito a fines de 1954, cuando este fue derrocado por una invasión armada que recibió apoyo del gobierno de los Estados Unidos, y las expropiaciones fueron rápidamente revocadas⁴¹. En Chile, la moderada reforma agraria de Frei (1964-1970) alentó las demandas del movimiento campesino para la intensificación del proceso de reforma. La radicalización del movimiento campesino sirvió a Allende de ayuda para ganar la presidencia en 1970. El radicalismo campesino, a su vez, empujó al programa socialista democrático de Allende a expropiaciones más allá de lo que fue determinado originalmente⁴². El golpe militar de 1973, que reprimió y desarticuló el movimiento campesino, devolvió a sus antiguos dueños solo una parte de las tierras expropiadas, pues no se atrevieron a anular por completo la reforma agraria.

En cuanto al aspecto económico de la reforma agraria de América Latina, su impacto en la producción agrícola ha sido mixto. En general, los resultados cayeron muy por debajo de las expectativas por una variedad de razones tales como una pobre administración de los predios expropiados, los que a menudo eran organizados como cooperativas de producción, la escasez de apoyo gubernamental como asistencia técnica y servicio de mercado, y la desorganización política causada por los terratenientes y otros grupos políticos contrarios a la reforma agraria⁴³. Además, los gobiernos continuaron con la política del alimento barato, así como con la sobrevaluación de la moneda que tuvo un efecto deprimente sobre las utilidades y, de este modo, en las inversiones en el sector reformado. La industrialización continuó siendo la preocupación predominante de los gobiernos, ya que las reformas agrarias fueron esencialmente implementadas por razones políticas antes que económicas.

Las reformas agrarias, en general, no dieron el empuje esperado a la industrialización, ya sea en términos de un incremento en el excedente agrícola bruto o en términos de ampliar el mercado nacional para bienes industriales a través del incremento de las ventas a la población. En algunos casos, particularmente en el Perú, los gobiernos trataron de atraer a los pro-

41. Brockett, C.D.: *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformations and Political Conflict in Rural Central America*. Boston (MA): Unwin Hyman, 1988, p. 100.

42. Kay, C.: "Agrarian Reform and the Class Struggle in Chile". *Latin American Perspectives*, 5 (3), 1978, pp. 117-140.

43. Thiesenhusen, *op. cit.*, 1989.

pietarios a quienes se les había expropiado parte o todas sus tierras, para que invirtieran los bonos que habían recibido como pago de compensación en operaciones industriales de riesgo, pero sin mucho éxito. Los propietarios se volvieron desconfiados de los gobiernos y, a menudo, durante el tipo más radical de reforma agraria el clima económico era demasiado incierto. Realmente, las reformas agrarias no fueron baratas en términos de gastos del gobierno, pues al menos en ciertos casos los propietarios fueron compensados por sus tierras expropiadas, las deudas de los beneficiarios de la reforma agraria fueron condonadas o parcialmente canceladas, las negociaciones de la burocracia de la administración pública con la reforma agraria podían ser numerosas y caras, y así sucesivamente. Sin embargo, los beneficiarios de las reformas de las tierras sí obtuvieron provecho al mejorar su estándar de vida, así como la provisión de una serie de beneficios sociales que a menudo acompañan a las reformas agrarias. El periodo de implementación de la reforma agraria, que podía durar de uno a varios años, y algunas veces más de una década, a menudo era el único momento en la historia de los campesinos durante el cual puede decirse que la política agraria del gobierno había tenido preferencia campesina, y en algunos casos recursos significativos del gobierno fueron canalizados para los beneficiarios de la reforma de las tierras⁴⁴.

En lo que respecta al aspecto social y político de la reforma agraria de América Latina, las ganancias fueron también menores de lo esperado; en algunos casos incluso se produjeron reversiones como resultado de contrarreformas⁴⁵. La equidad social no fue muy avanzada debido a las limitadas ganancias obtenidas en la distribución de las rentas. El impacto positivo redistributivo inicial de muchas reformas agrarias en América Latina fue a menudo cancelado por el pobre rendimiento del sector reformado y por factores macroeconómicos tales como términos de comercio interno desfavorable y la política de divisas. Además, al excluir al segmento más pobre de la población rural, como a los miembros de la comunidad campesina, a los minifundistas y a los obreros de temporada de la redistribución de las tierras, muchas reformas solamente incrementaron la diferencia socioeconómica entre el campesinado. Cualquier magra mejora lograda por las reformas agrarias para los pobres rurales fue parcialmente cancelada durante la así llamada "década perdida de los ochenta", provocada por la crisis de la deuda de América Latina y sus programas de ajuste estructural.

La mayor contribución de la reforma agraria estuvo en el estímulo dado a la construcción institucional en el campo. Los gobiernos facilitaron la organización del campesinado en sindicatos y cooperativas de varias clases, tales como asociaciones de productores, de comercialización y entidades de

44. Kay, *op. cit.*, 1999.

45. Thiesenhusen, W.C.: *Broken Promises. Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder (CO): Westview Press, 1995.

crédito. Esto trajo un considerable grado de integración del campesinado a la economía, la sociedad y la política nacionales.

Antes de la reforma había obstáculos insuperables en el camino de los campesinos para crear sus propias organizaciones; los partidos políticos comenzaron a competir por el voto de los campesinos y a extender sus redes a las áreas rurales, donde en el pasado los reformistas, y en particular los partidos políticos de izquierda, habían sido a menudo excluidos por la oligarquía de los hacendados. Con la reforma agraria se acrecentó la participación del campesinado en la sociedad civil; muchos campesinos, especialmente cuando recibían su título de propiedad, sentían que solo en ese momento se convertían en ciudadanos de su país.

Al debilitarse el poder de los propietarios y otros grupos dominantes en el campo, la reforma agraria incitó al surgimiento de una fuerza mayor del campesinado en los asuntos locales y nacionales. Sin embargo, la mayor presencia organizativa y participativa del campesinado no abarcó todas las categorías de campesinos ni todas las regiones del país. Hubo también reveses de los que, en algunos casos, los campesinos no han sido capaces de recuperarse hasta hoy. Generalizando, las reformas agrarias en América Latina fueron a menudo restringidas en alcance y desbaratadas en sus pretensiones por fuerzas de oposición o por la mala administración del gobierno. No obstante, en aquellos países donde la transformación agraria fue más profunda y donde la pobreza y la exclusión social fueron significativamente reducidas, sobrevino cierto grado de estabilidad social, integración política y desarrollo económico. En consecuencia, es posible sostener que, desde una perspectiva más amplia, las reformas agrarias han fomentado, aunque precariamente, la estabilidad social y contribuido a la democratización de la sociedad, aun cuando con retrocesos en algunos casos. Mientras la reforma agraria marcó una línea divisoria en la historia de la sociedad rural en muchos países de América Latina, las causas de la inestabilidad política y social permanecerán mientras persistan los niveles de pobreza rural relativamente altos y la marginación del campesinado.

Se puede concluir que las reformas agrarias proveen un marco para el crecimiento, la equidad y el desarrollo sostenible en la sociedad rural solo si van acompañadas de políticas complementarias y medidas macroeconómicas apropiadas. Mientras el ambiente externo favorable puede facilitar el cambio agrario, las transformaciones internas continúan siendo esenciales para su éxito. En vez de ver la reforma agraria como una panacea, es mejor que se la vea como un instrumento de transformación —pero uno muy importante— para el logro de estos objetivos.

TRANSFORMACIÓN AGRARIA, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO EN ASIA

En esta sección se examinan las características de la transformación agraria en Corea del Sur y Taiwán y, en particular, la contribución que la agricultura

y las reformas agrarias han hecho a su notable proceso de industrialización. Luego, en la siguiente se intentará hacer un estudio comparativo entre los casos asiáticos y América Latina.

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO EN COREA DEL SUR

Corea fue una colonia japonesa desde 1910 hasta 1945, y Corea del Sur ganó su independencia en 1948. A mitad de los años cuarenta, 80 por ciento de su población era rural. Los predios estaban concentrados, pues casi la mitad de los terrenos agrícolas pertenecían a menos del 5 por ciento de los predios familiares. Por lo tanto, la mayoría de las tierras eran realmente cultivadas por inquilinos y algunos obreros contratados. Los arrendatarios eran principalmente medianeros y vivían a niveles de subsistencia. Al final de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, predominaba el sistema propietario-inquilino. De acuerdo con Morrow y Sherper⁴⁶, cerca de la mitad del total de los predios familiares era de arrendatarios; solo el 14 por ciento era operado por su propietario y el resto lo era parcialmente por los propietarios. Los inquilinos cultivaban casi las dos terceras partes de la tierra. El tamaño de la unidad agraria era muy pequeño debido a la alta densidad demográfica del país y a la desigual distribución de las tierras. Casi el 75 por ciento de los predios familiares tenían menos de una hectárea, mientras, en el otro extremo, predios de más de 10 hectáreas correspondían apenas al 1,2 por ciento de familias. Después de la reforma agraria, los predios de más de tres hectáreas prácticamente desaparecieron, pues todas las tierras más allá de este límite tenían que ser expropiadas. Pero la proporción de los predios de menos de una hectárea no cambió mucho.

La reforma agraria surcoreana fue un programa típico de la tierra para quien la trabajó, pues todos los poseedores adquirieron derechos de propiedad sobre las tierras que trabajaban. Antes de que la reforma agraria fuera siquiera puesta en marcha, las rentas fueron reducidas tan pronto como la nueva administración tomó el control desplazando a los japoneses en 1945. Ya en el pasado hubo huelgas frecuentes y perjudiciales contra el sistema de posesión, y en los años treinta fue mayor la agitación por negarse a pagar las rentas⁴⁷. Las rentas no podían exceder de un tercio de la producción, mientras que previamente aquellas estaban entre el 40 y el 60 por ciento de esta. Tan pronto como la guerra terminó y los japoneses fueron derrotados, los inquilinos iniciaron nuevamente campañas para una reducción del pago de las rentas, así como por la redistribución de las tierras. En un principio el blanco fueron los propietarios japoneses, pero pronto se extendió a los propietarios coreanos. Las autoridades surcoreanas no podían ignorar el hecho

46. *Op. cit.*, 1970.

47. Jeon, Y.-D. e Y.-Y. Kim: "Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea". *Economic Development and Cultural Change*, 48 (2), 2000, pp. 253-268.

de que las revueltas nacionalistas contra el gobierno colonial japonés al final de la Segunda Guerra Mundial contenían un fuerte elemento de agitación antiterrateniente. Tampoco podía el gobierno hacer caso omiso a las acciones tomadas por el gobierno norcoreano, que ya por 1946 confiscó tierras de los terratenientes sin pago de compensación y las distribuyó a los inquilinos libres de pago. Estos eventos impulsaron a muchos terratenientes surcoreanos a vender sus tierras a los arrendatarios aun antes de que la legislación fuera formalmente promulgada en 1950. Se calcula que por lo menos la mitad de las tierras de los terratenientes cambiaron de manos de esta manera⁴⁸. El gobierno de Corea del Sur también usó la reforma agraria como un recurso para levantar una base de poder político y para debilitar la amenaza política que tenía frente a la fuerza política más poderosa que estaba organizada en el Partido Democrático Coreano dominado por los terratenientes. Por lo tanto, la reforma agraria de Corea del Sur fue principalmente el resultado de circunstancias políticas.

La reforma agraria afectó principalmente el *status* de posesión al convertir a los inquilinos en propietarios, pero tuvo un impacto limitado en la distribución del tamaño de los predios. Como se esperaba, después de la reforma agraria la propiedad de los predios creció grandemente hasta constituir el 70 por ciento de los predios familiares, mientras que el inquilinato declinaba a un 7 por ciento en 1965. En cuanto a la distribución de los predios por tamaño, esta cambió menos dramáticamente, pero hubo una ligera mejora. El porcentaje de predios menores de media hectárea bajó del 41 por ciento al 35,5 por ciento, mientras que aquellos de entre una y dos hectáreas crecieron del 19 por ciento al 26 por ciento entre 1947 y 1968⁴⁹. Sin embargo, contrariamente a la intención de la legislación de la reforma agraria, el inquilinato se había incrementado continuamente desde finales de los años sesenta, y para 1986 se había extendido de tal forma que el 30,5 por ciento del total de tierras agrícolas estaba bajo la forma de inquilinato. Este es un porcentaje muy alto comparado con el 7 por ciento en Japón y el 5 por ciento en Taiwán⁵⁰.

Varios factores contribuyeron a la implementación de una arrolladora reforma agraria. Sobre todo, hubo la imperiosa necesidad de neutralizar la influencia comunista y reducir el conflicto de clases, como también de estabilizar la nueva república políticamente establecida dado el conflicto con Corea del Norte y el desorden interno. La guerra con Corea del Norte eliminó cualquier posibilidad de oposición de los terratenientes a la reforma agraria y fortaleció el clamor de los inquilinos por la propiedad de tierras. Por razones geopolíticas el país recibió un importante apoyo internacional, tanto

· 48. *Ibid.*

49. Morrow y Sherper, *op. cit.*, 1970.

50. Boyer, W.W. y B. Man Ahn: *Rural Development in South Korea: a Sociopolitical Analysis*. Newark: University of Delaware Press, 1991.

política como económicamente, en especial de los Estados Unidos. El gobierno de los Estados Unidos estaba firmemente a favor del programa de la reforma agraria. Su implementación fue facilitada por la existencia de una burocracia relativamente competente y un adecuado registro de propietarios de tierras y relaciones de tenencia. Hubo muchos obstáculos que superar, como la escasa disponibilidad de tierra del país, lo que significó que muchas explotaciones tuvieron menos del área óptima. Además, el gobierno tenía insuficientes recursos para proporcionar adecuada asistencia a los campesinos y solo era capaz de pagar una compensación muy limitada a los propietarios expropiados⁵¹.

A despecho de estas dificultades, la reforma agraria fue un gran éxito. Con la reducción de la diferencia de clases y la transferencia de los derechos de propiedad a la clase de inquilinos, los conflictos fueron sustancialmente reducidos y se logró la estabilidad política en el campo. El sector rural puso a disposición del sector urbano una constante oferta de mano de obra, lo que hizo posible la rápida expansión de una industrialización intensiva en trabajo y apuntaló su buen éxito en exportación. A fines de los sesenta la población urbana era la mitad del total de la población del país, y la población rural comenzó a decrecer en términos absolutos aliviando la presión sobre las tierras. Por último, pero no al último, el sector agricultura liberó un mayor excedente económico en la forma de abastecimiento abundante y barato de alimentos y materias primas al sector urbano. Hasta comienzos de la década del sesenta el gobierno extrajo un excedente de los campesinos al fijar precios gestionados de ciertos alimentos principales por debajo del costo de producción, y después de eso continuaron fijando por debajo del precio del mercado pero dejando un magro beneficio⁵². Aun cuando la ayuda extranjera redujo la necesidad de exprimir al campesinado, no previno el apretón. Por ejemplo, la ayuda alimentaria, en virtud de la PL 480, volteó los términos de intercambio en contra de la agricultura desde 1963 hasta 1971.

Las evidencias indican que la transformación de los inquilinos en propietarios creó un mayor incentivo para el crecimiento en eficiencia y producción, principalmente de arroz, logrado por el campesinado⁵³. El nivel de vida del campesinado solo mejoró gradualmente a pesar de su sostenido incremento en productividad, con lo cual se explica el masivo éxodo de la población rural a las ciudades en busca de mejores condiciones. Mucho de esta crecida eficiencia fue apropiado por el Estado para financiar el proceso de industrialización. El Estado cumplió un papel activo en la promoción de este incremento en la eficiencia, pero esto fue hecho de una manera autoritaria y sin mucho apoyo económico del propio Estado. Debido a la desaparición de los terrate-

51. Morrow y Sherper, *op. cit.*, 1970.

52. Lee, E.: "Egalitarian Farming and Rural Development: the Case of South Korea". *World Development*, 7 (4/5), 1979, pp. 493-517.

53. Jeon y Kim, *op. cit.*, 2000.

nientes, el Estado llenó el vacío político y controló directamente a la masa campesina. Esto fue logrado enviando a un gran número de funcionarios del gobierno al campo, designando a los líderes de las aldeas a través de adoctrinamiento político y dirigiendo movilizaciones de la población rural. El Estado hizo a los campesinos dependientes al establecer un monopolio sobre insumos agrícolas básicos tales como fertilizantes, crédito e irrigación. A menudo los campesinos fueron forzados a aceptar directivas del gobierno y tenían que negociar con los funcionarios del gobierno local, sobre bases desiguales, por el abastecimiento de insumos y la venta de su producción total. Mucha coerción fue aplicada para forzar la aceptación de una variedad de semillas de alta productividad y paquetes tecnológicos a una población de campesinos con frecuencia renuentes. A través de estos métodos el Estado dirigista y autoritario forzó la marcha de la modernización agrícola al grado que los agricultores surcoreanos lograron una productividad excepcionalmente alta con un bajísimo costo de financiación para el Estado⁵⁴.

Las autoridades del gobierno habían esperado que los terratenientes pudieran proporcionar una mayor fuente de finanzas para la industrialización, pero debido a los pagos compensatorios limitados esto fue logrado solo parcialmente. La mayoría de los fondos para la industrialización vinieron del excedente económico extraído del campesinado por el Estado. Otra fuente importante fue la ayuda extranjera y después la inversión extranjera. La ayuda alimentaria, en particular, cumplió una función importante durante los años sesenta, cuando el país importaba grandes cantidades de comida barata o gratis de los Estados Unidos. El Estado jugó un papel fundamental suministrando divisas e invirtiendo recursos para la industria a tasas altamente subsidiadas, funciones que pudo llevar a cabo por ser dueño de muchos bancos, por haber intervenido fuertemente en el mercado financiero y haber controlado la colocación de divisas, aparte de fijar los intereses y las tasas de cambio. Por ejemplo, la cantidad de subsidio recibido por la industria en la colocación de divisas importó entre el 10 y el 14 por ciento del producto nacional bruto (PNB) anual durante los años cincuenta, y la industria recibió en 1970 casi la mitad del total de los préstamos nacionales bancarios, mientras que contribuía con apenas un quinto al PNB⁵⁵. Mientras que en los años sesenta se dio prioridad a las exportaciones manufactureras, en los setenta esta prioridad recayó en las industrias químicas y pesadas.

En resumen, el Estado jugó un papel clave en el proceso de desarrollo de Corea del Sur. Era fuerte y tenía un alto grado de autonomía de las clases

54. Wade, R.: "South Korea's Agricultural Development: the Myth of the Passive State". *Pacific Viewpoint*, 24 (1), 1983, pp. 11-28.

55. Cho, Y.J.: "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea", en M. Aoki, H.-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

domésticas en decidir qué forma específica de acumulación de capital promover. A través de la reforma agraria fue creado un sistema agrícola relativamente igualitario, pero, al mismo tiempo, el Estado incrementó grandemente su control sobre el campo. Cerca de la mitad del total de las tierras agrícolas fue transferida a los beneficiarios, y dos tercios de los predios familiares recibieron tierras con la reforma agraria. Prácticamente no existen campesinos o proletarios agrícolas sin tierras, y la diferenciación socioeconómica es limitada. Sin embargo, el Estado subordinó al sector rural a la meta de la industrialización. Por eso las diferencias entre el campo y las ciudades se ampliaron en la medida en que los frutos del crecimiento económico espectacular fueron repartidos solamente hasta un grado limitado con el campesinado⁵⁶. Por eso no sorprende descubrir que el campesinado votó con sus pies para emigrar en masa al sector urbano, proporcionando la necesaria mano de obra barata para el rápido crecimiento de la industrialización intensiva en trabajo. Podría decirse que el fenomenal éxito económico de Corea del Sur fue logrado sobre la espalda del campesinado.

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO EN TAIWÁN

La reforma agraria en Taiwán fue puesta en marcha en contra del antecedente de un levantamiento popular en 1946 y de la necesidad del gobierno del Kuomintang de ganar el apoyo popular en el campo, así como de imponer su autoridad en la elite local taiwanesa. El gobierno taiwanés fue formado por fuerzas nacionalistas del Kuomintang, que tuvieron que huir de China Continental luego de ser vencidas por las fuerzas comunistas lideradas por Mao. Ellos pertenecían a una etnia diferente de la de los taiwaneses locales y estaban ansiosos de ganar legitimidad en la población local.

La reforma agraria consistió de tres etapas. Primero, a partir de 1949 en adelante la renta de las tierras fue reducida de una tasa general del 50 por ciento de la cosecha al 37,5 por ciento. Esta medida benefició a casi el 40 por ciento de las tierras familiares. En la segunda etapa el gobierno vendió todas las tierras que estaban en manos de ciudadanos japoneses, beneficiando aproximadamente al 20 por ciento de los agricultores arrendatarios y cubriendo casi un quinto de las tierras cultivables del país. En la tercera y última etapa fue decretada la Ley de Tierra para Quien la Trabaja de 1953, por la cual los terratenientes estaban obligados a vender toda tierra arrendada por encima de las tres hectáreas de arroz al gobierno, que luego la revendió a los arrendatarios. Los terratenientes recibían un precio justo y los pagos de los inquilinos por las tierras no excedían del 37,5 por ciento de lo que pagaban anteriormente como renta. En 1956 los agricultores inquilinos

56. Koo, H.: "The Political Economy of Income Distribution in South Korea: the Impact of the State's Industrialization Policies". *World Development*, 12 (10), 1984, pp. 1029-1037.

constituían solo el 16 por ciento de todos los predios familiares, mientras que los agricultores-propietarios habían aumentado a casi el 60 por ciento del total; las tierras restantes se mantenían en gran parte entre quienes eran al mismo tiempo propietarios e inquilinos⁵⁷.

El gobierno logró dos objetivos simultáneamente: por un lado, transformar a la mayoría de inquilinos en propietarios y, por otro, convertir a los terratenientes en nuevos empresarios al ser compensados con acciones en empresas industriales estatales o con bonos del gobierno que podían invertir en negocios y otras nuevas operaciones.

Junto a los factores que han contribuido a la exitosa reforma agraria de Taiwán están la amplia difusión de métodos mejorados de cultivo debido a un sistema de extensión agrícola bien organizado, una mayor inversión en irrigación y drenaje, un efectivo sistema de crédito que ayudó a financiar el uso de insumos modernos y una expansión del mercado para la producción agrícola. Algunas veces el paquete de innovación dirigido por el Estado era demasiado violento, como lo era también la fuerza usada para obligar al campesino a adoptar las nuevas tecnologías, para lo que se empleaba a parte de la Policía como trabajadores de extensión. La innovación en la agricultura se caracterizó por el incremento del uso de fertilizantes y agroquímicos combinado con un mayor uso de nuevas variedades de cultivos. Más aún: la expansión de la irrigación facilitó la difusión de las tecnologías de la revolución verde y permitió múltiples cosechas. Lo notable es que el cambio a modelos de cultivo más intensivos ya había comenzado a mitad de los años veinte, cuando Taiwán era una colonia japonesa⁵⁸. Los japoneses hicieron esfuerzos significativos para desarrollar la agricultura en sus colonias reformando el sistema de posesión y promocionando nuevas técnicas, nuevas variedades de semillas e insumos, tales como fertilizantes químicos, a través de la formación de una variedad de asociaciones de agricultores que proporcionaban servicios de extensión a sus miembros⁵⁹. Estas innovaciones no mecánicas estaban bien adaptadas a la producción agrícola intensiva en trabajo de Taiwán, donde el tamaño promedio de la tierra variaba, durante el último siglo, entre una y dos hectáreas⁶⁰. Como consecuencia de la amplia aplicación de estas innovaciones, la productividad de la tierra y del trabajo creció constantemente.

En el periodo de la posguerra el sector agrícola hizo una contribución muy importante para la industrialización y el desarrollo del país. Hubo una

57. Huizer, G.: *Peasant Movements and their Counterforces in South East Asia*. New Delhi: Marwah Publications, 1980.

58. Lee, T.: *Intersectorial Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1971.

59. Ho, S.P.S.: "The Development Policy of the Japanese Government in Taiwan, 1895-1945", en *Government and Economic Development*. Editado por G. Ranis. New Haven (NJ): Yale University Press, 1971.

60. Koo, *op. cit.*, 1970.

transferencia significativa del excedente económico de la agricultura al resto de la economía. Mientras que antes de la guerra el impuesto a la tierra fue un instrumento importante para esta transferencia, después de la guerra el mecanismo menos visible de los términos de intercambio representó más de la mitad del flujo de capital de la agricultura, y el sobrante fue capturado por una variedad de impuestos y de otros gravámenes. Los agricultores tuvieron que pagar altos precios por fertilizantes y otros insumos químicos, mientras recibían bajos precios por su producción. Por ejemplo, tenían que entregar una determinada cuota de arroz y azúcar a bajos precios a las agencias recaudadoras del gobierno. Los dueños de los arrozales estaban obligados a entregar al Estado una cuota de arroz y a pagar, también con arroz, un significativo impuesto a las tierras. Además, los fertilizantes estaban disponibles para los sembradores de arroz a cambio de este producto. Estas entregas al Estado eran valoradas a una tasa simple por debajo de la tasa de mercado. Por ejemplo, en el periodo 1952-1968 estas promediaban el 70 por ciento del precio del mercado⁶¹.

La extracción de varios excedentes de la agricultura constituyó, indudablemente, una contribución sustantiva a la etapa inicial del desarrollo industrial. El abastecimiento de arroz barato mantuvo bajos los salarios industriales, impulsó los beneficios y acrecentó las exportaciones industriales. Los impuestos a la agricultura proporcionaron al Estado recursos financieros nacionales que podían ser usados para invertirlos en la industria. La exportación de azúcar y arroz que fue obtenida a través del esfuerzo del sistema monopolizador estatal de los productos agrícolas tuvo dos efectos: por un lado, permitió que los términos de intercambio pudieran volcarse en contra de los agricultores y, por otro lado, generaba una apreciable ganancia de divisas que el Estado podía canalizar hacia la importación de maquinaria, equipo y materia prima necesaria para la industria. La manipulación de los términos de intercambio también aseguró que los asalariados agrícolas estuviesen dispuestos a trabajar en el sector industrial por una paga menor, lo que fue posible porque los ingresos del trabajo agrícola eran más bajos de lo que hubiesen sido si los términos de intercambio no fuesen desfavorables.

La industrialización de Taiwán difiere de la de Corea del Sur en que los grandes conglomerados industriales no eran tan comunes y que muchas industrias estaban establecidas en las áreas rurales. Esto tuvo la ventaja de que las industrias rurales podían pagar menores salarios que las urbanas, ya que podían atraer más fácilmente la mano de obra barata deseosa de trabajar por menores salarios, pues algunos gastos para las subsistencias eran cubiertos por el predio familiar donde se quedaban a vivir. Esto también hizo más fácil contratar y despedir trabajadores, así como emplearlos por

61. Moore, M.: "Economic Growth and the Rise of Civil Society: Agriculture in Taiwan and South Korea", en G. White, editor: *Developmental States in East Asia*. Houndmills and London: Macmillan, 1988, pp. 113-152.

temporadas, pues siempre podían contar con la familia campesina para su supervivencia. Esta es una de las razones que hicieron más difícil organizar a los trabajadores industriales, y es también un factor que ayuda a explicar el bajo nivel de militancia industrial⁶².

A pesar de que eran exprimidos, los campesinos continuaron innovando y ahorrando sus magros excedentes, con lo cual ayudaron a financiar la industrialización de Taiwán. Según Ishikawa y Karshenas⁶³, estas mejoras en la productividad agrícola desde arriba hicieron posible que la agricultura generara un mayor excedente económico que el gobierno capturó y dirigió eficaz y mayormente hacia el sector industrial. En una etapa siguiente, al mejorar gradualmente los ingresos de los predios familiares y aumentar sus ahorros voluntarios, no tardó en ser necesario para el Estado el uso de mecanismos obligatorios o escondidos para lograr el mismo objetivo. El Estado hizo los mayores esfuerzos para promover el ahorro rural voluntario en el campo a través de una variedad de incentivos y estableciendo una serie de instituciones bancarias y de ahorros en las áreas rurales, a tal grado que en los años sesenta las familias rurales ya estaban ahorrando la quinta parte de sus ingresos⁶⁴.

Mientras muchos autores destacan el éxito de Taiwán, solo unos cuantos enfatizan los aspectos desagradables de esta modernización desde arriba. Entre estos pocos está Apthorpe⁶⁵, quien sostiene que la reforma agraria distributiva no fue sino una fachada detrás de la cual un régimen autoritario defendió su propia existencia y aseguró una masiva transferencia de recursos fuera de la agricultura. Los antiguos inquilinos tuvieron que pagar nuevos impuestos al Estado, pagar precios más altos por los insumos y recibir precios más bajos por sus productos que antes de la reforma agraria. El Estado había tomado el lugar de los terratenientes en términos de poder y de extracción del excedente. Más aún: el hecho de que los terratenientes habían sido expropiados eliminó la mayor fuerza influyente del campo en la elaboración de la política agraria. La reforma agraria fue diseñada también para destruir a la emergente clase media que estaba para apoyar a los arrendatarios. Fue de la clase media de donde surgieron los líderes de las revuel-

62. Ranis, G.: "Industrial Development", en W. Galenson, editor: *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1979.

63. Ishikawa, S.: "Patterns and Processes of Intersectorial Resource Flows: Comparison of Cases in Asia", en G. Ranis y T.P. Schultz, editores: *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. Oxford: Basil Blackwell, 1990, pp. 283-331; Karshenas, M.: *Industrialization and Agricultural Surplus: a Comparative Study of Economic Development in Asia*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

64. Ong, M.L.; D.W. Adams e I.J. Singh: "Voluntary Rural Savings Capacities in Taiwan, 1960-70". *American Journal of Agricultural Economics*, 58 (3), 1976, pp. 578-582.

65. Apthorpe, R.: "The Burden of Land Reform in Taiwan: an Asian Model Land Reform Re-analysed". *World Development*, 7 (4-5), 1979, pp. 519-530.

tas contra los japoneses y en 1947 contra el Kuomintang. Desde el punto de vista político la reforma agraria logró su objetivo reduciendo los conflictos de posesión y transfiriendo el poder de los propietarios en el campo a las autoridades estatales o paraestatales. Mientras que en el pasado eran los propietarios quienes subyugaban al campesinado, después de la reforma agraria fue el Estado el que cumplía esta función. Esto también facilitó el control del Estado sobre la Asociación de Agricultores⁶⁶. El campesino del predio familiar también encontró notoria dificultad para organizarse políticamente. De esta manera los agricultores estaban en una posición débil para poder resistir el acoso del Estado. Sin embargo, la extracción masiva de los excedentes campesinos debería ser puesta en perspectiva, en tanto que el flujo intersectorial de capitales de la agricultura a la industria también fue importante para la confiscación de activos japoneses y la ayuda de los Estados Unidos, contribuyendo en casi un tercio a la formación total del capital en la década de 1950.

Pero esta extracción inducida de la industrialización duró solo unas décadas, pues durante los años setenta las preferencias se desviaron de lo urbano hacia lo rural. Debido a la exitosa industrialización del país, el excedente del trabajo se desvaneció gradualmente y los pagos industriales reales comenzaron a subir⁶⁷. El costo del trabajo agrícola también subió y la agricultura fue incapaz de mantener su dinamismo. Esto empujó al gobierno, a comienzos de los años setenta, a abolir el esquema de trueque fertilizante-arroz⁶⁸. En pocos años el precio oficial de compra del arroz casi se duplicó. La agricultura se volvió ineficiente con relación a la agricultura mundial y requirió de una creciente protección contra las importaciones. También se convirtió en un receptor neto de subsidios del Estado. El desvío de las preferencias de la industria hacia la agricultura fue posible por el hecho de que la industria era ahora capaz de generar su propio excedente para financiar la acumulación de capital. Mientras que el campesino agricultor era una ventaja inicial, cuando se alcanzaron altos niveles de desarrollo las limitaciones de la pequeña escala de cultivo se hicieron más evidentes⁶⁹. Entonces aparece una etapa en el proceso de desarrollo de la agricultura en la que la tierra tiene que ser consolidada y la extensión de los predios debe incrementarse de modo que sean capaces de sacar ventaja de las economías de escala.

66. Wade, R.: "Dirigisme Taiwan-Style", en R. Wade y G. White, editores: "Developmental States in East Asia: Capitalist and Socialist". *IDS Bulletin*, 15 (2), 1984, pp. 65-70.

67. Kuznets, S.: "Growth and Structural Shifts", en W. Galenson, editor: *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1979.

68. Thorbecke, E.: "Agricultural Development", en W. Galenson, editor: *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1979.

69. Huang, S.W.: "Structural Change in Taiwan's Agricultural Economy". *Economic Development and Cultural Change*, 42 (1), 1993, pp. 43-65.

ÉXITO ASIÁTICO Y OPORTUNIDADES PERDIDAS DE AMÉRICA LATINA

El éxito espectacular e inesperado de los países del milagro asiático ha dejado una profunda impresión en los académicos y expertos en políticas. Ello ha fastidiado en particular a los latinoamericanos. Después de todo, América Latina logró su independencia un siglo o un siglo y medio antes que países como Corea del Sur y Taiwán, aunque los últimos tuvieron una experiencia colonial breve en comparación con América Latina. Más significativamente, muchos países latinoamericanos, por la época en que Corea del Sur y Taiwán lograron su independencia luego de la Segunda Guerra Mundial, tenían, de lejos, un alto nivel de vida y de industrialización, urbanización, educación y salud. Pero en el espacio de unas cuantas décadas la figura cambió dramáticamente. Mientras que los nuevos países industrializados de América Latina habían logrado altas tasas de crecimiento, en el periodo de la posguerra esto cambió drásticamente con la crisis de la deuda (véase más adelante). Por los años ochenta, Corea del Sur y Taiwán habían superado inclusive a los países más desarrollados de América Latina (Argentina, Uruguay y Chile)⁷⁰. Aunque subrayaron las posibilidades de un crecimiento rápido y sostenido, también revelaron las limitaciones del modelo de desarrollo de América Latina⁷¹ y exacerbaron el sentido de frustración que ya habían sentido los académicos y expertos en políticas latinoamericanas bastante antes del éxito de los NIC asiáticos⁷².

Los comienzos de la principal divergencia del rendimiento económico entre América Latina y los NIC de Asia Oriental se pueden fijar en la crisis del petróleo a mitad de los años setenta, pero la línea divisoria fue marcada por la crisis de la deuda de los años ochenta. El amplio excedente de divisas de los países exportadores de petróleo, debido a la triplicación del precio en 1973, significó que pedir prestado resultara más barato, y los países latinoamericanos quedaron fuertemente endeudados. Sin embargo, la caída de los precios de las materias primas a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, al mismo tiempo que las tasas de interés se elevaron severamente, resultó en la crisis de la deuda, ya que los países eran incapaces de refinan-

70. Chan, S.: "Comparative Performances of East Asian and Latin American NIC". *Pacific Focus*, 2 (1), 1987, pp. 35-56.

71. Ranis, G. y L. Orrock: "Latin America and East Asian NIC: Development Strategies Compared", en E. Durán, editor: *Latin America and the World Recession*. London: Cambridge University Press, 1985; Gereffi, G. y D. Wyman: "Determinants of Development Strategies in Latin America and East Asia". *Pacific Focus*, 2 (1), 1987, pp. 5-33; Lin, C.: "East Asia and Latin America as Contrasting Models". *Economic Development and Cultural Change*, 36 (3), 1988, pp. S153-S198.

72. Pinto, A.: *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria, 1958; Fishlow, A.: "Latin American Failure Against the Backdrop of Asian Success". *The Annals of the American Academy of Political & Social Science* N° 505, 1989, pp. 117-128.

ciarlas. Esto condujo a la así llamada “década perdida” de los ochenta, pues las economías de los países latinoamericanos no crecieron durante este periodo. África también se vio muy afectada por la crisis de la deuda, pero los NIC de Asia Oriental, particularmente Corea del Sur y Taiwán, eran capaces de resistir la tormenta, ya que ellos, juiciosamente, habían confiado en sus propios ahorros y recursos de divisas en lugar de la atractiva “danza de los millones” de América Latina. Además, América Latina había malgastado muchos de estos millones (o tal vez miles de millones) de dólares que se habían prestado, pues una considerable parte se utilizó para financiar la importación de mercancías de consumo para los grupos de mayor ingreso. En resumen, mientras los NIC de Asia Oriental continuaban surgiendo en los ochenta, los NIC latinoamericanos experimentaron un descenso absoluto y relativo⁷³.

En esta sección buscamos explicar la diferente trayectoria y comportamiento del desarrollo en los casos asiáticos seleccionados y América Latina, especialmente con respecto al rol de la agricultura. Estamos menos interesados en derivar conclusiones de política de un análisis comparativo, ya que este está lleno de peligros, especialmente en vista del diferente contexto histórico⁷⁴, y no hay un único camino al desarrollo⁷⁵. En muchas formas Corea del Sur y Taiwán son un caso especial, y sus éxitos no pueden ser fácilmente emulados⁷⁶. Pero esto no quiere decir que no puedan aprenderse lecciones y que estas no tengan relevancia política⁷⁷. Nuestro propósito, entonces, está limitado a explicar algunos factores clave que puedan ilustrar nuestro entendimiento de esta espectacular vuelta.

Hay tres puntos particularmente importantes en la explicación de las diferencias y que merecen una reflexión más amplia desde una perspectiva comparativa. Primero, la naturaleza y la capacidad del Estado de hacer política. Segundo, la posesión de las tierras agrícolas, la configuración de cla-

73. Gereffi, *op. cit.*, 1990.

74. Legler, T.: “The Dimensions of Statecraft in South Korean and Taiwanese Development. A Comparison with Latin America”, en J. Havet, editor: *Identities, State and Markets. Looking at Social Change in Latin America*. Toronto: Canadian Scholars’ Press, 1999.

75. Akyüz, Y., editor: *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass, 1998.

76. Woo-Cumings, M.: “The Political Economy of Growth in East Asia: a Perspective on the State, Market, and Ideology”, en M. Aoki, H-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: A Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997; Jenkins, R.: “Learning from the Gang: are There any Lessons for Latin America from East Asia?”. *Bulletin of Latin American Research*, 10 (1), 1991, pp. 37-54.

77. Evans, P.: “Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies”. *Journal of Development Studies*, 34 (6), 1998, pp. 66-86; Taylor, L.: “Challenges of Latin American Development and East Asian Experiences”, en T. Yanagihara y S. Sambommatsu, editores: *East Asian Development Experience: Economic System Approach and its Applicability*. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1997.

ses y la política agraria seguida. Tercero, las interacciones particulares entre los sectores agrícola e industrial en el proceso de desarrollo, así como la estrategia industrial del Estado. En lo que sigue vamos a analizar cada uno de estos tres temas interconectados.

POLÍTICA Y CAPACIDAD ESTATAL

En Corea del Sur y Taiwán el Estado jugó un papel mucho más fundamental en la transformación de la agricultura y el desarrollo del sector industrial en comparación con América Latina. Mientras que en varios países de América Latina surgía un Estado desarrollista que promovía la industrialización, sin embargo tenía mucho menos control sobre la burguesía industrial, el sector financiero y la economía en general en comparación con los estados de Corea del Sur y de Taiwán. Además, el Estado en Corea del Sur y Taiwán tenía un control más fuerte sobre el sector agrícola que el Estado latinoamericano. Esta diferencia es explicada por un grado mucho mayor de autonomía de la sociedad que tenían los estados surcoreano y taiwanés⁷⁸. Como ambos países habían sido gobernados por Japón por más de medio siglo, la población indígena local, excepto la élite local, tenía muy poca o casi ninguna influencia en el Estado colonial autoritario. Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando lograron su independencia luego de la derrota de los japoneses por las Fuerzas Aliadas, el nuevo régimen fue también autoritario. Solamente en la última década, más o menos, ha habido una transición hacia formas democráticas de gobierno. Los estados de Corea del Sur y de Taiwán tenían un control social, político y hasta cultural sólido sobre la población y fueron también capaces de movilizar sus energías para trabajo pesado y propósitos productivos a un grado inconcebible en América Latina. Asimismo, la burocracia de Corea del Sur y de Taiwán fue más disciplinada y más entregada a la ideología, metas y actividades del Estado que la de América Latina. Estos factores, que dieron a los estados de Corea del Sur y de Taiwán una capacidad mayor, facilitaron la implementación de la agenda de desarrollo del gobierno.

Esta autonomía relativa del Estado fue justificada por los gobernantes como una necesidad para prevenir una toma del país por los comunistas, así como por razones de desarrollo nacional. Tal situación no fue objetada por el gobierno de los Estados Unidos, que no solo aceptó el gobierno autoritario sino que proporcionó mayor ayuda económica y militar a Corea del Sur y Taiwán debido al poder político de la era de la Guerra Fría. Esto le dio a ambos países una significativa llave geopolítica a las políticas del poder

.78. Anglade, C. y C. Fortín: "Accumulation, Adjustment and the Autonomy of the State in Latin America", en C. Anglade y C. Fortín, editores: *The State and Capital Accumulation in Latin America*, volumen 2. Houndmills and London: Macmillan, 1990.

que los gobernantes explotaron internamente con inteligencia, así como en sus relaciones externas, tales como ganar el acceso especial a los mercados de países ricos, a la ayuda extranjera y al apoyo político-militar. Otro factor por considerar en el éxito logrado por Corea del Sur y Taiwán es la mayor competencia de su burocracia estatal comparada con la de muchos países latinoamericanos, que eran obstaculizados por el padrinazgo, el clientelismo y la inercia⁷⁹.

Antes de la crisis mundial de 1930, el Estado latinoamericano, con pocas excepciones, era de una clase oligárquica dominada por la oligarquía terrateniente, que gobernó en coalición con intereses mercantiles y mineros. Fue solo después de los años treinta cuando los gobiernos cambiaron de una política económica orientada a la exportación y a los productos primarios a una estrategia de desarrollo orientada hacia dentro que trasladó el poder hacia la burguesía industrial. Esto tendió a fortalecer a gobiernos de formas democráticas, ya que con el crecimiento de la clase obrera industrial y los sectores medios la burguesía industrial se interesó en ganar el apoyo de estos nuevos protagonistas sociales. Pero los terratenientes aún ejercían una influencia mayor sobre el Estado y eran capaces de bloquear cualquier intento de reforma en el campo. Mientras durante el periodo ISI de los años treinta y en el contexto de América Central de los años cincuenta el Estado latinoamericano fue un Estado desarrollista que promovía la industrialización varias décadas antes que Corea del Sur y Taiwán, dándole así una ventaja inicial sobre ellos, también fue un Estado populista y ampliamente democrático, si no en todos los países al menos en un número considerable de ellos. Esto limitó el espacio de los gobiernos latinoamericanos para maniobrar, ya que estaban bajo la doble presión de la clase dominante y las clases bajas, quienes, aunque de menos poder, conformaban en cambio la mayoría del electorado. Cuando en algunas circunstancias ilustrados elaboradores de las políticas y tecnócratas se daban cuenta de que ciertas reformas en el campo y cambios en la política industrial eran requeridos para fomentar el proceso de desarrollo, ellos estaban generalmente frustrados en sus esfuerzos hasta que una crisis forzara un cambio en la política. Normalmente estos cambios llegaban demasiado tarde, pues el momento de la reforma había pasado, o eran tan pequeños que la nueva política no podía alcanzarla debido a la obstrucción de aquellos cuyos intereses eran desafiados o puestos en peligro.

Es preciso aclarar que no estamos sosteniendo que el sistema político de Corea del Sur y Taiwán fuera superior al de América Latina. Estamos lejos de ello, ya que hay muy poco para alabar de un sistema que reprimió ferozmente cualquier intento de contestación y organización autónoma de la clase obrera industrial y del campesinado. Todo lo que estamos diciendo es que el Estado de América Latina tenía que manejar una situación más

79. Evans, *op. cit.*, 1998.

compleja y conflictiva. El carácter más represivo del Estado de Corea del Sur y Taiwán, comparado con el de aquellos países latinoamericanos, no quiere decir que en los primeros el Estado tuviera menos legalidad que en los últimos. En Corea del Sur y Taiwán el régimen se dio cuenta de que para ganar legitimidad tenía que compartir los frutos del crecimiento más ampliamente que hasta ese momento, y así adoptó una política más distributiva y más orientada al bienestar a través de inversiones en educación, vivienda y salud, y promoviendo pequeñas y medianas empresas. Casi con el nacimiento del nuevo Estado, el régimen había ganado importante legitimidad en el campo a través del programa de reforma agraria. Durante el periodo ISI el Estado populista en América Latina se embarcó en similares medidas de bienestar, pero en una escala menor. Además, fueron incapaces de sostener estas políticas populistas con un crecimiento tímido, y muchos de los beneficios ganados fueron sacrificados con la dolorosa implementación de los programas de ajuste estructural y la conversión a políticas neoliberales de mercado libre durante los años ochenta y comienzos de los noventa.

Un factor crucial para explicar los resultados diferentes del desarrollo de Corea del Sur y Taiwán comparado con el de América Latina es lo que Chan⁸⁰ refiere como “el arte de gobernar” o la habilidad del Estado para diseñar e implementar estrategias y políticas que conduzcan al desarrollo. En este artículo se han enfatizado varias dimensiones de este “arte de gobernar”, y algunas serán tratadas más adelante. Hemos puesto especial énfasis en la habilidad del Estado para transformar el sistema de posesión de las tierras y las relaciones sociales agrarias, así como en su habilidad para alentar al empresariado a una interacción positiva entre la agricultura y la industria, capaz de reaccionar de una manera flexible al cambio de las circunstancias internas y externas. El deficiente “arte de gobernar” de América Latina comparado con el de Corea del Sur y Taiwán se debe en cierto modo a su estructura de clases más polarizada y atrincherada y, paradójicamente, a su dotación superior de recursos naturales. Desde los tiempos coloniales, la abundancia de recursos naturales creó una mentalidad explotadora y rentista, primero con la extracción del oro y la plata y después con los recursos agrícolas. Tal comportamiento y mentalidad rentista se expandió después a la industria durante el periodo ISI, cuando los industrialistas demandaban al Estado el aumento de proteccionismo y de subsidios. Debido a la base limitada de recursos naturales, Corea del Sur y Taiwán tuvieron que confiar más en sus recursos humanos y en la política de sus estados para crear la dotación de factores y ventajas comparativas en los mercados mundiales si querían lograr un desarrollo exitoso. Así, estos países de Asia Oriental tuvieron éxito al cambiar de una sociedad rentista durante la fase ISI de los años cincuenta a una sociedad “eficientista” durante la fase de industrialización

80. Chan, S.: “Developing Strength from Weakness: the State in Taiwan”. *Journal of Developing Societies*, 4 (1), 1988, pp. 38-51.

orientada a la exportación⁸¹. Mientras América Latina continuaba esperanzada en sus recursos naturales, estas economías asiáticas promovieron primero la exportación industrial intensiva en trabajo no calificado⁸², pero pronto cambiaron hacia exportaciones industriales intensivas en trabajo calificado⁸³ y, más generalmente, a una estrategia de desarrollo de valor agregado dirigida por el progreso tecnológico. En agricultura la tierra fue cultivada intensivamente (doble cosecha) y ocurrió un cambio hacia cosechas con alto valor agregado como vegetales y frutas, mientras que América Latina continuaba apoyándose más en cultivos tradicionales intensivos en el uso de la tierra. Más adelante hablaremos sobre el desarrollo industrial.

Corea del Sur y Taiwán tuvieron que contar con un arte de gobierno superior en su proceso de desarrollo para vencer su escasez de recursos naturales. Paradójicamente, en el caso de América Latina esta abundancia de recursos naturales puede ser una desventaja al crear riqueza de la que se pueden apropiar los extranjeros o consolidar el poder de la clase dominante que los controla. Puede también conducir al desarrollo de un aparato estatal considerable financiado con la imposición de impuestos a la explotación de los recursos naturales, como ya hemos tratado en el caso de Chile, pero limita su capacidad de gobierno pues las clases dominantes hacen uso de los recursos del Estado para su propio interés rentista en vez de los más amplios intereses para el desarrollo de la mayoría de la población. El Estado del este asiático fue capaz de restringir el uso improductivo de capital, mientras que en América Latina la mentalidad rentista prosperó sobre la base de exportaciones de artículos primarios y el Estado fue incapaz de limitar las improductivas fuentes de acumulación de riqueza⁸⁴. De este modo la clave del desarrollo no es “lograr precios correctos”, como sostienen los políticos neoliberales, sino “lograr el gobierno correcto”.

TERRATENIENTES, CAMPESINOS Y POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA

Aun cuando los terratenientes en Corea del Sur y Taiwán contribuyeron más a la modernización de la agricultura que los terratenientes de América Latina, ellos desaparecieron después de la reforma agraria, cosa que no ocurrió sino excepcionalmente en América Latina. La modernización de la agricultura en Corea del Sur y Taiwán había comenzado ya con la política colonial del Japón, que promovió agresivamente, con el apoyo de los terratenientes, nuevos cultivos y tecnologías modernas entre los campesinos y logró considerables aumentos en la producción. Los terratenientes usaron una parte

81. Ranis y Orrock, *op. cit.*, 1995.

82. Ranis, *op. cit.*, 1990.

83. Gereffi, *op. cit.*, 1990.

84. Legler, *op. cit.*, 1999.

significativa de sus ingresos de rentas con propósitos de inversión y para expandir la producción. De ese modo los fertilizantes y los insumos químicos fueron introducidos en gran escala casi medio siglo antes que en América Latina.

Lo más significativo es que en Corea del Sur y Taiwán los terratenientes no estaban en posición de obstruir el proceso masivo de la reforma agraria, por las razones ya expuestas. Mientras tanto, en América Latina los terratenientes pudieron resistir las reformas agrarias hasta los años sesenta, excepto en México y Bolivia, que por entonces ya habían experimentado sustanciales reformas agrarias. En algunos países latinoamericanos ninguna reforma agraria significativa ha sido implementada incluso hasta estos días; el caso más flagrante es el del Brasil. Más aún: en aquellos países donde las reformas agrarias fueron implementadas, los terratenientes tuvieron éxito en limitar su impacto y en algunos casos llegaron a revertir el proceso, como en Guatemala en los años cincuenta y en cierto grado en Chile y Nicaragua en los años setenta y noventa respectivamente. Mientras el poder de los terratenientes fue decisivamente quebrado en Corea del Sur y Taiwán, no fue este el caso en América Latina, excepto en Cuba. A despecho de la liquidación del poder de los terratenientes en Corea del Sur y Taiwán, estos llegaron a tener éxito y se convirtieron en empresarios capitalistas gracias al esfuerzo del Estado. Entonces dejaron de ser terratenientes e invirtieron sus pagos compensatorios para invertir en la industria, en las finanzas y en el comercio. Tuvieron éxito al integrarse al nuevo modelo de desarrollo, con lo que mitigaron su resistencia a la reforma agraria. Algunos gobiernos latinoamericanos, especialmente en el Perú y Chile, también trataron de limitar la resistencia de los terratenientes a la reforma agraria intentando convertirlos en empresarios industriales o en otro tipo de empresarios usando sus pagos de compensación por la expropiación de sus tierras en nuevas iniciativas. Como quiera que los fondos por compensación eran limitados, perdieron mucho de su valor debido a la inflación, y los terratenientes eran profundamente desconfiados del gobierno que había expropiado sus tierras. Siguieron hostiles al gobierno y prefirieron minarlo en lugar de unírsele en un esfuerzo por el desarrollo nacional. Los terratenientes continuaron resistiéndose fieramente a cualquier reforma agraria, obstruyendo su implementación y aun buscando revertirla. Esta situación de hostilidad y conflicto en el campo latinoamericano no conducía a la inversión ni a la modernización.

Los conflictos entre los terratenientes y los campesinos eran más agudos en América Latina que en Corea del Sur y en Taiwán. La historia del establecimiento y la expansión de un gran latifundio en América Latina se basó en la usurpación de las tierras de los indígenas por la fuerza y después por medidas económicas, a menudo fraudulentas y en las que la intimidación política algunas veces estaba presente. También hay una división étnica más aguda en América Latina. Los terratenientes eran invariablemente descendientes de los conquistadores españoles y portugueses o de inmigrantes sobre todo europeos, mientras que los campesinos eran principalmente in-

dígenas. Así, el conflicto de las tierras adquiriría una dimensión étnica e imprimía un especial sesgo al conflicto de clases entre los terratenientes y los campesinos. Mientras que Corea del Sur y Taiwán habían experimentado el colonialismo japonés, este tuvo una corta vida, medio siglo en comparación con los tres siglos de colonialismo en América Latina; además, la mayoría de japoneses retornaron a Japón luego de la guerra. De tal modo que en Corea y Taiwán la sociedad rural era más homogénea étnica y culturalmente comparada con la de América Latina, lo que facilitó grandemente la implementación de la reforma agraria y el camino hacia la modernización. En comparación con América Latina, el Estado de Corea y Taiwán fue más efectivo en la organización y movilización del campesinado para propósitos productivos así como de control político, lo que facilitó la amplia adopción de innovaciones y limitó los trastornos⁸⁵. Esto no quiere decir que las agitaciones, huelgas y revueltas hayan estado ausentes en Corea y Taiwán, sino que indica que los gobiernos de estos países fueron capaces de manejar estos conflictos y demandas del campesinado de una manera productiva, cosa que no ocurrió en América Latina⁸⁶.

Mientras que la reforma agraria en América Latina ha tenido algunos logros, en el contexto total su récord es muy pobre y muchos de los negocios de la reforma quedaron sin terminar. Mientras tanto, la reforma agraria en Corea y Taiwán puede ser aclamada como un éxito. La reforma agraria en Corea y Taiwán resultó proporcionalmente en mayor extensión de tierras expropiadas y mayores beneficios para los campesinos en comparación con la de América Latina. Su impacto en el crecimiento, empleo, distribución del ingreso, integración social y estabilidad política fue también mucho más positivo que en América Latina. Una razón clave de este éxito es la gran autonomía y capacidad de los estados de estos países asiáticos en comparación con los de América Latina. Otra razón para el éxito puede ser encontrada en la diferente estructura agraria entre las dos regiones antes de la reforma agraria, la que influyó grandemente en la estructura y productividad luego de ella.

Por supuesto, hay excepciones a esta generalización. Así, es instructivo examinar el caso de El Salvador, único en América Latina porque la distribución de tierras antes de la reforma ha sido relativamente similar a la de Taiwán pero, debido a los factores mencionados anteriormente, junto a otros,

85. Aqua, R.: *Local Institutions and Rural Development in South Korea*. Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University, New York, N° 13, 1974; Starvis, B.: *Rural Local Governance and Agricultural Development in Taiwan*. Cornell (NY): Cornell University Press, 1974; Ravenholt, A.: "Rural Mobilization for Modernization in South Korea", en H. Handelman, editor: *The Politics of Agrarian Change in Asia and Latin America*. Bloomington (Indiana): Indiana University Press, 1981.

86. Moore, M.: "Mobilization and Disillusion in Rural Korea: the Saemaul Movement in Retrospect". *Pacific Affairs*, 57 (4), 1985, pp. 577-98.

la producción total de la reforma agraria en Taiwán fue mucho más exitosa que la de El Salvador⁸⁷.

La estructura agraria de Corea y Taiwán (también la de Japón) se ha caracterizado por ser “unimodal” comparada con la “bimodal” de América Latina⁸⁸. Antes de la reforma los campesinos de Corea y de Taiwán eran dueños de una gran proporción de la tierra agrícola del país comparada con América Latina, y después de la reforma se convirtieron en dueños de casi todas ellas, ya que los inquilinos devinieron propietarios. En Corea y Taiwán la actividad agraria estaba en manos de las familias campesinas, mientras que los terratenientes no se involucraban directamente en esta tarea. Los inquilinos estaban muy integrados al mercado debido al alto nivel de comercialización, especialmente después de la transición en los años veinte de un cultivo extensivo a uno intensivo. Después de la reforma agraria los inquilinos ganaron propiedad, pero el tamaño operativo de los predios cambió muy poco.

Así, la distribución de las tierras por formas de tenencia fue transformada, pero no la distribución de los predios operativos. En estos países asiáticos los campesinos controlaban la producción y tenían gran experiencia como agricultores; contrariamente, en América Latina el proceso de “descampesinización” estaba muy avanzado. En el tiempo de la reforma agraria en América Latina el inquilinato fue limitado, ya que los terratenientes manejaban de manera directa, a través de su equipo administrativo, lo concerniente a salarios y mano de obra. Los trabajadores estables recibían premios monetarios así como el acceso a vivienda y un pequeño lote de tierra de la hacienda como parte de su remuneración. Pero los beneficios de la tierra eran cada vez más recortados y la contratación de trabajadores temporales, que no recibían ningún beneficio adicional, se hizo más común. Así, la gran explotación agraria dominó en América Latina y la fuerza laboral rural tenía un mayor carácter proletario que en Corea del Sur y Taiwán. Es interesante notar que en Corea y Taiwán, a pesar de su altísima densidad demográfica comparada con la de América Latina, prácticamente no existía nadie sin tierra.

Mientras que la pequeña escala y el cultivo campesino dominó antes y después de la reforma agraria en Corea y Taiwán, la gran escala y el cultivo de los terratenientes dominó en América Latina. Después de la reforma agraria, el cultivo de los terratenientes comenzó a perder su dominación debido a las expropiaciones y a que algunos terratenientes se convirtieron al capitalismo agrícola. Pero prevaleció el cultivo en gran escala, ya que las nuevas

87. Pelupessy, W.: “Institutional Constraints and Internal Dynamics of Land Reform in El Salvador and Taiwan”, en W. Pelupessy y R. Ruben, editores: *Agrarian Policies in Central America*. Houndmills and London: Macmillan, 1999.

88. Johnston y Kilby, *op. cit.*, 1975.

empresas de la reforma agraria se convirtieron en cooperativas o en fundos estatales. Solo después de la ruptura del sector reformado con el proceso de parcelación, como parte ya sea de las contrarreformas o del cambio a políticas neoliberales, el campesinado se hizo más extenso. Sin embargo, el hacendado capitalista, aunque generalmente más pequeño que antes de este nuevo estado, dominó la agricultura en términos de tierra, capital, mercado y tecnología. Así, el dualismo dominado por el viejo latifundismo devino en dualismo de nuevo capitalismo, en tanto que el agricultor, a pesar de algunas ganancias como resultado de la reforma agraria y la parcelación, continúa siendo marginado y perdiendo terreno en el cultivo capitalista dado el creciente carácter competitivo y globalizado de la agricultura. Sin embargo, la estructura agraria dualista de la América Latina de hoy es más compleja y heterogénea que en el periodo previo a la reforma, pero los agricultores están bajo mayor presión que en el pasado. La mayoría de la disminuida población rural de América Latina es ahora de naturaleza proletaria o semi-proletaria⁸⁹.

En resumen, el tipo “unimodal” de la estructura agraria y el sistema agrario muy igualitario después de la reforma en Corea y Taiwán, facilitó grandemente la difusión de los beneficios de la reforma agraria y la modernización agrícola a la mayoría de la comunidad agraria⁹⁰. Así, su economía y sociedad rural es inclusive mucho más igualitaria que la de América Latina, y su desarrollo rural es de amplia base, mientras que el de América Latina continúa siendo excluyente. Mientras que Corea y Taiwán tienen resuelto su problema agrario, esta gran tarea todavía está siendo esperada por América Latina.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y RELACIONES AGRICULTURA-INDUSTRIA

Como ya se ha mencionado, la mayoría de especialistas en desarrollo reconoce que en la etapa inicial de industrialización es necesario asegurar la transferencia de un excedente de la agricultura a la industria para apoyar el proceso de acumulación de capital industrial. Como vamos a explicar después, lograr un proceso exitoso de industrialización y desarrollo económico no es solo una cuestión de transferencia de recursos de la agricultura a la industria, sino que se trata de una estrategia de desarrollo juicioso que ase-

89. Kay, C.: “Latin America’s Agrarian Transformation: Peasantization and Proletarianization”, en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij, editores: *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. London: Intermediate Technology Publications, 2000.

90. Griffin, K.: “Poverty and Land Distribution: Cases of Land Reform in Asia”. Paper presented to the *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)*. Tagaytay City, The Philippines, 5-8 de diciembre del 2000.

gure el cumplimiento de políticas apropiadas que generen una dinámica interacción entre los dos sectores⁹¹.

De acuerdo con los estudios realizados en dieciocho países de África, Asia y América Latina, el total de ganancia transferida fuera de la agricultura promedia el 46 por ciento del producto doméstico agrícola bruto por año sobre un periodo de dos décadas y media entre 1960 y 1985⁹². Mientras la mayoría de autores han enfocado previamente su atención en las transferencias directas más visibles, Schiff y Valdés⁹³ encontraron que las transferencias indirectas eran mucho más importantes en la contabilidad de transferencia de recursos de la agricultura. Las transferencias directas surgieron de las políticas sectoriales agrícolas como el control de precios, impuestos a las exportaciones o cuotas y subsidios o impuestos a la importación. Ellos afectan directamente el nivel del precio de bienes agrícolas en relación con los precios de los bienes no agrícolas (por ejemplo, los términos de intercambio domésticos). Mientras tanto, las transferencias indirectas son menos visibles ya que surgen fuera de la agricultura (es el caso de las políticas macroeconómicas y el proteccionismo industrial). Estas políticas indirectas han resultado en una sobrevaluación real de la tasa de cambio, y de este modo han reducido los términos de intercambio de la agricultura.

Desde el punto de vista de Schiff y Valdés⁹⁴, estos sesgos directos e indirectos contra la agricultura constituyen "el saqueo de la agricultura". Mientras este bien podría ser el caso, los autores no consideran suficientemente el flujo de recursos hacia la agricultura y no discuten el impacto que esta transferencia de un excedente agrícola tiene sobre el crecimiento industrial y también, por lo tanto, en el desarrollo económico general del país. Es esta interacción dinámica la que vamos a explorar en esta sección. Más aún: autores neoliberales como Krueger, Schiff y Valdés⁹⁵ y Schiff⁹⁶ obvian recordar a los lectores el despojo de los terratenientes durante la etapa pre-ISI y el periodo de la agricultura orientada a la exportación o los generosos subsidios que ellos recibieron durante el subsiguiente periodo ISI. Por ejem-

91. Ishikawa, *op. cit.*, 1988; Tomich, T.P.; P. Kilby y B.F. Johnston: *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1995.

92. Schiff, M. y A. Valdés: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, volumen 4: *A Synthesis of the Economics in Developing Countries*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1992.

93. Schiff, M. y A. Valdés: "The Plundering of Agriculture in Developing Countries", en C.K. Eicher y J.M. Staatz, editores: *International Agricultural Development*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998.

94. *Ibidem*.

95. Krueger, A.O.; M. Schiff y A. Valdés, editores: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, vol 1: *Latin America*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1991.

96. Schiff, *op. cit.*, 1991.

plo, durante los años veinte el impuesto a las tierras en Argentina solo contribuyó con el 1 por ciento a los ingresos del erario del Estado, y los impuestos a las exportaciones también fueron insignificantes. Sin embargo, después de que Perón tomara el poder en 1946 impuso un severo control en el precio de los alimentos y exigió altas contribuciones a las exportaciones agrícolas, canalizando así mayores recursos de la agricultura para dar un gran impulso a la ISI. Sus medidas fueron demasiado drásticas y tuvieron un impacto muy negativo sobre la producción agrícola, que tomó casi dos décadas en recuperarse⁹⁷. En el Brasil el Estado contó fuertemente con los impuestos a las exportaciones agrícolas como el café, lo que ayudó a financiar la infraestructura industrial de São Paulo. Sin embargo, el impuesto a la renta a la agricultura solamente contribuyó con alrededor del 1 por ciento del total de ingresos al erario por impuestos a la renta, mientras recibían cerca del 10 por ciento del total de impuestos a la renta en subsidios por crédito y la compra de fertilizantes y maquinaria agrícola durante los años setenta y los primeros años del ochenta⁹⁸.

Mientras que para Valdés y Schiff “el despojo de la agricultura” tuvo un efecto negativo en el crecimiento de la economía, para Teranishi⁹⁹ el factor clave para dar cuenta de un comportamiento económico superior de un país tiene más que hacer con el flujo neto de recursos en agricultura, especialmente en apoyo a la infraestructura rural tal como transporte e irrigación así como servicios de extensión. Según este último autor, los datos que provienen del estudio del Banco Mundial, que Schiff y Valdés han utilizado extensamente, no muestran ninguna diferencia significativa en el grado de la transferencia de recursos de la agricultura a través de las regiones. Sin embargo, encuentra que hay mayores diferencias *entre las regiones* en la inversión en infraestructura agrícola, y que aquellos países con inversiones más grandes de la clase mencionada anteriormente tienen un comportamiento económico superior.

En nuestra opinión, todos estos análisis son limitados, puesto que no consideran otros factores significativos tales como el sistema de tenencia de tierras y las relaciones de clases, que hemos analizado previamente, pero sobre porque todo no discuten la interacción dinámica entre estos varios factores. En lo que sigue analizaremos algunos elementos de la interacción entre la agricultura y la industria que en nuestro concepto tienen un importante punto de apoyo para explicar el rendimiento económico superior de Corea del Sur y de Taiwán comparado con el de América Latina.

97. Flichman, G.: “The State and Capital Accumulation in Argentina”, en C. Anglade y C. Fortín, editores: *The State and Capital Accumulation in Latin America*, volumen 2. Houndmills and London: Macmillan, 1990.

98. Brandão, A.S.P. y J.L. Carvalho: “Brazil”, en A.O. Krueger, M. Schiff y A. Valdés, editores: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, volumen 1: *Latin America*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1991.

99. Teranishi, *op. cit.*, 1997.

En el proceso de creación de un excedente, la extracción y transferencia de la agricultura a la industria, el Estado desempeñó un papel fundamental en Corea del Sur y Taiwán. Creó las condiciones para el crecimiento de la productividad en agricultura y aseguró la transferencia de mucho de este crecimiento al sector industrial a través de mecanismos tales como impuestos y la manipulación de los términos de intercambio en favor de la industria. El Estado, como es bien sabido ahora, jugó un papel aún más importante en el proceso de industrialización. El Estado tenía un control absoluto sobre el sector agrícola, especialmente porque la clase terrateniente había perdido sus tierras y su poder político. Aunque la agricultura campesina se extendió aún más allá después de la reforma agraria, el Estado tenía un control dominante sobre el campesinado con una variedad de mecanismos económicos, políticos e institucionales. El Estado cambió la relación de clases y estableció las condiciones económicas y políticas favorables para una rápida industrialización. Como los terratenientes ya no tenían poder político, los gobiernos surcoreano y taiwanés podían darse el lujo de no hacer caso de las demandas de los agricultores. El trabajador urbano no la pasó mucho mejor en condiciones de poca libertad política que reprimieron con eficacia cualquier forma de protesta industrial, aunque sus condiciones económicas eran mejores que las de los campesinos. Mientras tanto, en América Latina, incluso en el periodo de ISI, cuando los gobiernos estaban más favorablemente inclinados hacia la industrialización, el Estado tuvo que hacer concesiones económicas a los propietarios, proveyéndolos de abundantes subsidios y otras ventajas económicas. Así, el Estado latinoamericano no podía extraer, proporcionalmente, tan alto excedente de la agricultura en comparación con Corea del Sur y Taiwán. Además, los regímenes populistas en América Latina, mientras que principalmente favorecían al industrial, fueron incapaces de dictar una política industrial como en Corea del Sur y Taiwán. Tuvieron que aceptar sus demandas de incrementar el proteccionismo y las ventajas económicas. Adicionalmente, los regímenes populistas no podían ignorar las demandas de la clase obrera industrial que se ampliaba y que ganó ciertos derechos así como el acceso a algunos de los beneficios del Estado de bienestar¹⁰⁰. La creciente ineficacia del sector industrial y su dinamismo declinante significó que la situación llegó a ser cada vez más insostenible para el Estado latinoamericano. La crisis de ISI y del Estado populista pavimentó el camino hacia la política económica neoliberal en América Latina, pero para entonces ella había caído ya económicamente muy por debajo de los países del milagro asiático. Pero hasta ahora, salvo excepciones como en Chile, el neoliberalismo también ha fallado en hacer-

100. Kaufman, R.R.: "How Societies Change Developmental Models or Keep Them: Reflections on the Latin American Experience in the 1930s and the Postwar World", en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

lo en América latina a medida que la brecha con Corea del Sur y Taiwán continúa ensanchándose¹⁰¹.

Mientras que en Corea del Sur y Taiwán la reforma agraria permitió que el Estado extrajera un excedente económico más alto que antes, el caso opuesto ocurrió en América Latina, donde la reforma agraria se convirtió en una carga económica. Por un lado, como los campesinos se hicieron más organizados en el marco de la reforma agraria, impusieron mayores demandas económicas solicitando ser incluidos en las medidas de bienestar del Estado, mejor acceso a la educación, a la salud pública, vivienda, etcétera. Por otro lado, el sector reformado no pudo entregar sus ganancias económicas debido a problemas de mala administración, carencia de disciplina de trabajo, divisiones entre los propios miembros y otros problemas asociados a las cooperativas de producción y a las granjas estatales. A pesar del carácter colectivista de muchas reformas agrarias latinoamericanas, el Estado no podía controlar los acontecimientos en el campo. Mientras, la extensión del campesino agrícola en Corea del Sur y Taiwán como resultado de la reforma agraria consolidó paradójicamente el control del Estado sobre la agricultura. El involucramiento del Estado latinoamericano en la administración y los asuntos económicos del sector reformado al final lo debilitó, mientras que la intervención del Estado en Corea del Sur y Taiwán a través del mecanismo y la política económica de mercado rindió, de lejos, mejores resultados.

Mediante el control de precios y de la política comercial y la creación de impuestos, entre otras medidas, los gobiernos pueden extraer un excedente grande de la agricultura y utilizarlo para financiar la industrialización. En muchos países la agricultura ha sido una fuente esencial de acumulación para la industria. En algunos el Estado desempeñó un papel clave y en otros no, de modo que las transferencias eran mediadas por el mercado o eran voluntarias como cuando, por ejemplo, los terratenientes deciden invertir el excedente extraído del campesinado y de los trabajadores rurales en la industria, en algunos casos convirtiéndose ellos mismos en industriales. Es reconocido generalmente por la mayoría de académicos que en las primeras etapas de la industrialización la agricultura ha hecho una contribución importante en los países que se han desarrollado exitosamente. La situación podría diferir en países que tienen abundante riqueza mineral, reciben mayor ayuda económica durante un periodo sostenido o son economías del tipo de servicio que confían en el turismo o paraísos fiscales para generar sus fuentes para la industrialización o el crecimiento económico. Pero tales casos tienden a ser raros o son más comunes en pequeña escala (a menudo las economías de las islas), donde la agricultura no ofrece mucho a futuro.

Lo notable en los casos de Corea del Sur y Taiwán es que el Estado se las arregló no solamente para exprimir a la agricultura sino que lo hizo mien-

101. Gwynne y Kay, *op. cit.*, 1999.

tras al mismo tiempo aseguraba el crecimiento sostenido de la agricultura y así la producción de un excedente económico grande. Esto permitió la espectacular expansión de la industria, que en sus etapas iniciales fue financiada exprimiendo al campesino. Por lo general, las relaciones entre la agricultura y la industria se ven como conflictivas y en oposición la una a la otra. Una opinión común es que la ganancia de un sector es lograda a expensas del otro. Sin embargo, hay situaciones en las que todos ganan, tal como lo atestigua la experiencia de Corea del Sur y de Taiwán. Este no era generalmente el caso en América Latina, pues el apretón era a menudo menos eficaz y de autoderrota. Durante el periodo de ISI los terratenientes podían limitar la transferencia del excedente de la agricultura por lo menos hasta donde su interés no fuese muy afectado mientras se aseguraba que el apretón fuera llevado por los campesinos y trabajadores rurales que por su pobreza no podían ser exprimidos mucho más. Un apretón que también afectaba a granjeros capitalistas era a menudo contraproducente, pues esta pérdida de incentivo dio lugar a una caída en la producción total agrícola. Así, un apretón demasiado alto podía negar a la agricultura los recursos para crear un excedente y al final no quedaría nada que exprimir.

Quienes elaboraban la política de Corea del Sur y de Taiwán eran conscientes de que para resolver el dilema y para alcanzar una situación en la que todos ganan es necesario asegurar aumentos sostenidos de eficacia en la agricultura así como en la industria. Tenían así una visión dinámica de la interacción entre la agricultura y la industria, en las cuales la innovación tecnológica y la institucionalidad establecida eran centrales. Los gobiernos se aseguraron así de que las condiciones fueran conducentes a la adopción de nuevas tecnologías y estimularon cambios en los patrones de producción hacia cultivos de alto valor en toda la comunidad de agricultores¹⁰². En cuanto a la industrialización, intentaron asegurarse, a través de una política industrial juiciosa, de que los recursos transferidos a la industria fueran invertidos en las industrias que tenían gran potencial para el crecimiento y para alcanzar éxito en los mercados de exportación. En contraste con América Latina, donde el proteccionismo era similar para todos, en Corea del Sur y Taiwán era altamente discriminatorio. Estos gobiernos asiáticos también animaron la creación de las industrias que permitirían mejoras en agricultura, como el fertilizante químico, y de las industrias de equipo y maquinaria agrícolas. Además, las industrias de apoyo a la agricultura recibieron una asignación incluso más alta de los fondos de la ayuda exterior que otros tipos de industria¹⁰³. Mucho de la industrialización en Taiwán era también

102. Oshima, H.: *Economic Growth in Monsoon Asia: a Comparative Survey*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.

103. Cheng, T.: "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan", en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

de base rural, y se adaptaba mejor a las necesidades del sector agrícola. Una vez que una industria de éxito era establecida, la necesidad de extraer un excedente de la agricultura disminuía y el flujo de recursos aun podía revertirse, como fue el caso en el Japón de la posguerra y en décadas recientes en Corea del Sur y Taiwán, así como las ventajas comparativas cambiaron de la agricultura a la industria¹⁰⁴.

Los latinoamericanos que elaboraban políticas generalmente no lograban crear tal situación en la que todos ganan. Ya nos referimos a las dificultades y restricciones que enfrentaron cuando intentaron reformar el sistema de tenencia de tierras y modernizar la agricultura. Pero tampoco lograron disciplinar o controlar a los capitalistas industriales y, en vez de asegurar el incremento de su competitividad, tuvieron que ceder a sus presiones por un proteccionismo mayor.

La escuela estructuralista de los pensadores del desarrollo, como Prebisch y Singer, que habían abogado claramente por ISI, no favorecía profundizar el proteccionismo ni el rumbo hacia una estructura industrial cada vez más ineficaz y derrochadora¹⁰⁵. Al contrario: Prebisch¹⁰⁶ fue uno de los primeros y más caracterizados promotores de las exportaciones industriales para América Latina (y otros países en vías de desarrollo) ya a finales de los años cincuenta. Pero los gobiernos que intentaron promover exportaciones industriales afrontaron dificultades internas, ya que el proteccionismo era una opción más fácil para los industriales, que eran incompetentes en el mercado mundial, así como para enfrentar el proteccionismo de los países industriales ricos en aquellas ramas de la industria que eran internamente competitivas, como la industria del calzado brasileña. Mientras Corea del Sur y Taiwán habían logrado elevar la participación de las exportaciones de manufacturas en relación con las exportaciones totales hasta un 75 por ciento en 1970, para Brasil y Chile las cifras eran solo el 10 por ciento y el 4 por ciento respectivamente¹⁰⁷. Al no poder abrirse camino en el mercado industrial de exportación, el crecimiento económico de la América Latina siguió siendo obstaculizado por la coacción de divisas que limitó las posibilidades para importar bienes de capital y así levantar la tasa de inversión del país. El obstáculo clave a la industrialización de la América Latina no era tanto la carencia de capital cuanto la de divisas. Así, el descuido de las exportaciones agrícolas, junto con el fracaso de cambiar en una etapa

104. Bautista, R.M. y A. Valdés: "The Relevance of Trade and Macroeconomic Policies for Agriculture", en R.M. Bautista y A. Valdés, editores: *The Bias Against Agriculture: Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*. San Francisco (CA): ICS Press, 1993.

105. Kay, *op. cit.*, 1989.

106. Prebisch, R.: "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 49 (2), 1959.

107. Ranis y Orrock, *op. cit.*, 1985.

más temprana a una estrategia IOE, son algunas de las razones claves de por qué América Latina se quedó detrás de los NIC del este asiático.

El hecho de que quienes elaboran políticas en Corea del Sur y Taiwán decidieran tempranamente hacerse competitivos en los mercados internacionales, tuvo la gran ventaja de que creó una estructura industrial que aprovechó su mano de obra barata disponible. Este era un factor principal en su ventaja comparativa en relación con los países industriales donde la mano de obra era cara y al mismo tiempo escasa. Las transformaciones en la agricultura de Corea del Sur y Taiwán hicieron que el exceso de mano de obra fuera dirigido al sector industrial, de tal modo que los salarios se mantuvieron bajos pero al mismo tiempo se garantizó que la producción agrícola continuara creciendo y pudiese asegurar un suministro adecuado de alimentos a los trabajadores de la industria. Este suministro adecuado significó que el alimento continuara barato y evitó así una presión ascendente en los salarios de los trabajadores de la industria. Esto, a su vez, permitió a los industriales obtener grandes ganancias, permanecer competitivos y usar estas ganancias para financiar inversiones en su industria, de manera que pudieron sostener una alta tasa de crecimiento industrial. Además, el alto margen de absorción laboral del sector industrial de Corea del Sur y Taiwán significó que en un cierto punto el exceso de mano de obra estaba siendo reducido o, más aún, eliminado, y de este modo los salarios comenzaron a elevarse. Así, después de algún tiempo el crecimiento fluyó hacia abajo y mejoró la equidad¹⁰⁸.

Los principios para una distribución de ingresos más equitativa fueron puestos por la reforma agraria. La desigualdad de ingresos en Taiwán, y en menor grado en Corea del Sur, está probablemente entre las más bajas del mundo, y esto no solo tuvo efectos positivos en la estabilidad política y social, sino también garantizó una base sólida para su industrialización¹⁰⁹. Esta distribución de ingresos amplió relativa y equitativamente el tamaño del mercado doméstico para productos industriales, que es particularmente importante en las etapas iniciales del proceso de industrialización. Mientras que en América Latina la limitada dimensión de su reforma agraria, unida con el hecho de que esta fue implementada algunas décadas después de que la industrialización había empezado, negó a la región este amplio potencial en el mercado interno y también creó una distorsionada e ineficiente estructura industrial que se limitó a satisfacer la demanda particular de los grupos con más alto ingreso.

Entretanto, en América Latina una gran proporción del exceso de población rural que migró a los centros urbanos fue incapaz de encontrar trabajo en la industria, ya que la estructura industrial latinoamericana era in-

108. Kuznets, P.W.: "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan and South Korea". *Economic Development and Cultural Change*, 36 (3), Suplemento, 1988, pp. S11-S43.

109. *Ibid.*

apropiada para los factores existentes en la región. Se produjo bienes para el consumo de grupos de altos ingresos que requerían tecnologías intensivas en capital y en divisas. Mientras, las estructuras industriales en Corea del Sur y Taiwán estaban dirigidas a la producción de bienes de consumo masivo donde las posibilidades para usar tecnologías intensivas en trabajo existen. Así, el exceso de población urbana latinoamericana continuó creciendo, previno un significativo goteo hacia abajo del crecimiento económico y perpetuó, si no exacerbó, la desigualdad de los ingresos. De modo similar, incrementos en la productividad agrícola en Corea del Sur y Taiwán fueron alcanzados solo con requerimientos de capital limitados, como el mayor uso de fertilizantes y de semillas mejoradas. Mientras tanto, los cambios en la productividad agrícola en América Latina eran más exigentes de los escasos recursos de capital y a menudo requerían de más divisas. Esto se debe al hecho de que eran principalmente los sectores agrícolas de gran escala los que invertían en cambios tecnológicos del tipo mecánico, lo que requería de la importación de tractores, cosechadoras y otras maquinarias. Así, la estructura agraria “bimodal” y el sesgo de la política estatal hacia la gran explotación agrícola determinaron un patrón de cambio tecnológico en la agricultura parcialmente inapropiado y de escasa difusión entre los agricultores, puesto que se limitaba a los empresarios agrarios capitalistas. Esto retardó y limitó la difusión de innovaciones en la agricultura latinoamericana. En América Latina los gobiernos también tendieron a distribuir mucho de sus gastos rurales (más bien limitados) directamente a los grandes propietarios. En contraste, en Corea del Sur y Taiwán el Estado desembolsó sus gastos rurales de una manera mucho más igualitaria que facilitó la expansión y adopción de nuevas tecnologías y la distribución de los beneficios de estos costos al ser usados para financiar la infraestructura rural, como obras de irrigación y de caminos, a la cual mucho más gente tendría acceso¹¹⁰.

América Latina cayó debajo de los NIC del este asiático no solo porque descuidó la agricultura sino porque falló en cambiar a tiempo de una estrategia de desarrollo ISI a una de desarrollo IOE. Después del fácil agotamiento de la primera fase de la ISI basada en la industria de bienes de consumo durante los años sesenta, algunos países latinoamericanos pudieron incrementar la tasa de sus ahorros gracias a los altos requisitos de acumulación de capital para financiar la inversión en los bienes intermedios y, sobre todo, en el sector industrial de bienes de capital¹¹¹. Un proceso similar ocurrió en Corea del Sur y Taiwán, con la diferencia de que ambos países fue-

110. Aoki, M.; K. Murdoch y M. Okuno-Fujiwara: “Beyond *East Asian Miracle*: Introducing the Market-enhancing View”, en M. Aoki, H-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

111. Anglade y Fortín, *op. cit.*, 1990.

ron capaces de continuar así como de profundizar un cambio a un proceso de industrialización más intensivo en capital, más intensivo en trabajo calificado, más intensivo en divisas, mientras que América Latina no fue capaz de hacerlo¹¹². Ahora, en lugar de usar la abundancia de petrodólares disponibles desde 1973 en los mercados financieros internacionales para el cambio definitivo hacia una estrategia IOE (solo Brasil y México lo hicieron a medias), América Latina se embarcó en una orgía consumista y de fuga de capitales, enclaustrándose a un modelo ISI. “Los pollos se convirtieron en gallos” con la crisis de la deuda de los años ochenta, que han sido apropiadamente llamados “la década perdida” para el desarrollo. Mientras tanto, los países asiáticos del este podían no solo continuar movilizando ahorros domésticos, aunque Corea del Sur también comenzó a pedir prestado más capital del extranjero, sino también podían superar los problemas gemelos que habían bloqueado la industrialización de América Latina, esto es, las restricciones de divisas y de mercado.

Los países del este asiático, que ya se habían dirigido a las exportaciones durante la etapa industrial de bienes de consumo, fueron capaces de ganar las divisas adicionales necesarias para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridas para la etapa siguiente de la industrialización. También ganaron experiencia valiosa en mercados internacionales, y por estar más expuestos que las economías latinoamericanas a la competencia mundial, tenían un poderoso incentivo para llegar a ser más eficientes y por lo tanto competitivos¹¹³. Por haber cambiado también a una estrategia de IOE, fueron capaces de acceder a un mercado mucho más amplio, de tal modo que eran capaces de cosechar las ventajas de las economías de escala, particularmente importantes en la fabricación de productos tales como coches, naves, acero, productos químicos y electrónicos, la mayoría de los cuales comenzaron a ser producidos por Corea del Sur y Taiwán. El sistema educativo extenso e inclusivo de Corea del Sur y Taiwán también aseguró la fuente necesaria de trabajo calificado requerido para algunas de estas industrias cuyos salarios seguían siendo relativamente bajos comparados con los de países desarrollados así como con los de América Latina¹¹⁴.

En nuestra opinión, aun antes de la crisis de la deuda de los años ochenta, que ha tenido un impacto tan salvaje en las economías latinoamericanas, América Latina había caído detrás de los NIC de Asia del Este. No debería olvidarse que América Latina comenzó a industrializarse medio siglo antes que los NIC de Asia Oriental. El error más grande de América Latina fue no haber cambiado tan rápidamente como Corea del Sur y Taiwán de ISI pri-

112. Gore, *op. cit.*, 1996.

113. Balassa, B.: “Outward Orientation”, en H. Chenery y T.N. Srinivasan, editores: *Handbook in Development Economics*, volumen 2. Amsterdam: North Holland, 1989.

114 Teranishi, *op. cit.*, 1997.

mario a ISI secundario, a IOE primario y a IOE secundario¹¹⁵. La mayoría de los países latinoamericanos no ha alcanzado la etapa secundaria de IOE que incluye industrias de mayor valor agregado e intensivas en trabajo calificado. América Latina debería haber cambiado a una estrategia de IOE ya en los años cincuenta, incluso antes que los NIC del este asiático. Faltó una oportunidad histórica para hacerlo, así que Corea del Sur y Taiwán lo explotaron al máximo, y que haya ocurrido por ocasión o diseño sigue siendo discutible¹¹⁶. Sin embargo, los acontecimientos ocurrieron como ocurrieron en América Latina, y quizá la opción histórica no estuvo disponible para ello debido a las varias restricciones estructurales, entre ellas la cuestión agraria no resuelta que hemos analizado en este artículo.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis de este artículo, la particular estructura agraria e industrial, la naturaleza del cambio tecnológico, el modelo del cambio estructural y los flujos intersectoriales de recursos son determinantes del índice de crecimiento de un país. En parte debido a diversas condiciones iniciales y más significativamente debido a diversas opciones de política, Corea del Sur y Taiwán pudieron crear su milagro. Mientras tanto, América Latina no pudo alcanzar su potencial y en pocas décadas perdió su ventaja inicial sobre los NIC del este asiático, aun cuando había comenzado su industrialización medio siglo antes.

La agricultura puede y necesita hacer una contribución al desarrollo industrial, especialmente en su fase inicial, en tanto que la industrialización, a su vez, puede estimular la agricultura proveyendo insumos claves para el incremento de la productividad, así como un mercado para sus productos. Pero la agricultura no debe ser exprimida hasta tal punto que los agricultores no tengan más recursos ni los incentivos para invertir y para ampliar la producción. La ventaja de la agricultura campesina, según lo mostrado en Corea del Sur y Taiwán, es que tiene una gran capacidad de autoexplotación. Los agricultores requieren pocos incentivos económicos para ampliar la producción, mientras que la agricultura latifundista, e incluso la capitalista, requieren en América Latina incentivos mayores y más costosos para alcanzar los mismos resultados. A pesar de la salida de flujos netos importantes de recursos de la agricultura, la política del gobierno de Taiwán y Corea del Sur fue capaz de levantar la productividad agrícola con suficiente rapidez como para dejar algunos incentivos económicos a los campesinos y ampliar la producción. Al mismo tiempo, es importante para el logro del crecimiento sostenido que los recursos transferidos de la agricultura a la industria sean usados efectivamente en el desarrollo de una apro-

115. Gereffi, *op. cit.*, 1990.

116. Cheng, *op. cit.*, 1990.

piada estructura industrial. La productividad industrial necesita ser incrementada para ser capaz de financiar la acumulación de capital y elevar los salarios cuando el excedente proporcionado por el trabajo agrícola se haya agotado¹¹⁷. Por lo tanto, el factor crítico para asegurar el crecimiento continuo es el logro de una productividad mayor en el empleo de recursos en todas las partes de la economía en lugar de la transferencia de recursos de un sector a otro. Esto no significa que tales transferencias pudieran no ser importantes en ciertas etapas del proceso de desarrollo o que pudieran ir siempre en una dirección. Lo vital es que cualquier transferencia, hecha en cualquier dirección, debería maximizar el crecimiento de la productividad a través de la economía.

¿Cuáles son los factores clave que explican la diferencia en el rendimiento entre los NIC asiáticos y América Latina? En este artículo nos hemos centrado en tres factores clave, aunque otros también puedan ser identificados. Primero, el funcionamiento político y la capacidad superior del Estado de Corea del Sur y de Taiwán. Segundo, el fracaso de América Latina para crear una estructura agraria más conducente al crecimiento con equidad. Tercero, la mayor habilidad de Corea del Sur y de Taiwán para diseñar una apropiada política industrial así como para brindar una interacción más positiva entre la agricultura y la industria. Mientras América Latina dispuso de un comienzo temprano con la industrialización, fue incapaz de superar rápidamente las limitaciones de ISI y cambiar a una estructura industrial más competitiva y orientada a la exportación¹¹⁸. En tanto los factores geopolíticos eran más favorables a Corea del Sur y a Taiwán, las dotaciones del recurso natural fueron más favorables para América Latina. Los tres factores que hemos identificado están sólidamente interconectados. La buena fortuna de Corea del Sur y de Taiwán consistió en que manejaron el desarrollo de eslabonamientos positivos entre ellos, mientras que en América Latina estos factores estuvieron a menudo en conflicto entre sí e inclusive al interior de ellos mismos. Mientras que los NIC asiáticos tuvieron éxito en crear un movimiento en espiral virtuoso y mutuamente reforzado entre estos factores, los países latinoamericanos no pudieron hacerlo.

Los milagros, sin embargo, no son eternos, y los NIC asiáticos han revelado ciertas debilidades y limitaciones como la crisis financiera que han mostrado a finales de los años noventa¹¹⁹. Así, los milagros pueden tornarse en frustraciones. Si las frustraciones pueden convertirse en milagros, es algo

117. Myint, H.: "Comments on Chapter by Ishikawa", en G. Ranis y T.P. Schultz, editores: *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. Oxford: Basil Blackwell, 1990, pp. 332-336.

118. Jenkins, R.O.: "The Political Economy of Industrialization: a Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrialising Countries". *Development and Change*, 22 (2), 1991, pp. 197-231.

119. Edwards, C.: "Neo-liberalism on the Defensive but Not Defeated? Lessons from the Asian crisis". *ISS Economic Research Seminars*. The Hague: ISS, 2000.

que aún tiene que verse, pero la historia ha mostrado que las frustraciones no necesitan ser permanentes. Sin embargo, siempre y cuando siga habiendo grandes disparidades en el poder económico y político, así como en la relación de clases, el desarrollo continuará siendo un proceso nacional, local y globalmente desigual, y los beneficios del desarrollo continuarán siendo capturados por una minoría.

Pablo Laguna¹

COMPETITIVIDAD, EXTERNALIDADES E INTERNALIDADES: UN RETO PARA LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS CAMPESINAS

(La inserción de la Asociación Nacional de Productores de Quinoa en el mercado mundial de la quinoa)

A partir de mediados de los ochenta surgieron en Bolivia organizaciones económicas campesinas —que denominaremos OECA— con el objetivo principal de articular fuertemente la economía campesina con el mercado a través de la comercialización colectiva como alternativa para incrementar los ingresos y la autonomía del campesinado y, consiguientemente, mejorar las condiciones de vida de este. Así, las OECA han adquirido un papel muy importante en sectores como los de la producción de quinoa, papa, camélidos, café, cacao, entre otros. No obstante, al optar por la exportación de productos ofrecidos por muchos países (café, cacao, etcétera) u otros particulares de una región (quinoa, artesanías, etcétera) en un contexto en el que la competencia de las empresas privadas es importante, las OECA se han insertado en un proceso de globalización que les impone mayores retos. Entre estos, alcanzar niveles de eficiencia mayores o iguales que los de las empresas privadas para así poder cumplir con exigencias empresariales, en particular generar mayores utilidades para poder invertir y preservar o ampliar su competitividad y peso en el mercado, y metas socio-políticas como las de remunerar mejor al productor, redistribuyéndole parte de la plusvalía generada, mediar entre los productores y los poderes locales, el gobierno y agentes de la cooperación para canalizar recursos y oportunidades que permitan mejorar las condiciones de vida de los primeros.

A nuestro entender, la viabilidad económica y social de estas organizaciones ha sido estudiada de manera incompleta, situación por la cual no es posible conocer su capacidad para proporcionar mejores condiciones de vida

1. Agradezco a Ingrid Brugioni y a Thierry Winkel por las correcciones y sugerencias aportadas a este texto.

y mayor autonomía al campesinado boliviano. A partir del caso de la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI), este artículo pretende aportar algunos elementos para el estudio y evaluación de las OECA que, desde un ángulo económico, nos permitan conocer la viabilidad empresarial y comercial de esta asociación, así como su capacidad de remunerar mejor al productor e identificar nuevos elementos. Con este propósito, hemos optado por conocer la capacidad de esta asociación, nuestro objeto de estudio, para competir con otras organizaciones o empresas privadas a través de su inserción en la dinámica global de la oferta y la demanda de quinua y los resultados financieros que obtuvo.

EL ESTADO ACTUAL DE LOS TRABAJOS SOBRE LAS OECA BOLIVIANAS Y LA COMERCIALIZACIÓN DE QUINUA

DOS ENFOQUES INCOMPLETOS CENTRADOS EN EL ESTRUCTURAL-FUNCIONALISMO Y EN LAS FRONTERAS

A la fecha no se puede evaluar concretamente el cumplimiento de los objetivos antes mencionados y esperados para las OECA bolivianas. Si bien existen numerosos estudios sobre las OECA, estos son sobre todo de naturaleza "economicista". Se inspiran en las teorías modernistas relacionadas con la intervención y a menudo los realizan autores ligados al sector de la cooperación, los que privilegian el diagnóstico o la evaluación según parámetros preestablecidos al "conocimiento". Esta situación limita una correcta definición del objeto de estudio. Con este enfoque, se considera que las OECA constituyen uno de los éxitos de la modernización y del crecimiento económico. En esta línea se distinguen los trabajos de Esman y Uphoff, Bebbington y otros, Devisscher, de Morrée, Fernández y Coca, Healy, Laguna y otros, Quisbert, Quisbert y Martínez, y Romero y Tendler y otros².

2. Esman, M. y N. Uphoff: *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1984; Bebbington, A.; T. Domingo; A. Kopp y J. Quisbert: *Organizaciones campesinas en la generación y transferencia de tecnologías agrícolas: Tres estudios de caso en Bolivia*. La Paz: NOGUB-COSUDE, 1996; Devisscher, M.: *La problemática de la gestión en las organizaciones económicas campesinas: Un análisis comparado en Bolivia*. Cusco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1996. Serie Trabajos del Colegio Andino N° 18, 1996; Morrée (de), D.: "El rol de organizaciones económicas campesinas en proceso de desarrollo y estrategias campesinas", en A. Zoomers, compilador: "Estrategias campesinas en el sur andino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí". La Paz: KIT/CEDLA/Plural editores, 1998; Fernández, J. y O. Coca: *Diagnóstico institucional del movimiento cooperativo agropecuario de Bolivia*. La Paz: FADES/FENACOAB, 1991; Healy, K.: "Recipe for Sweet Success: a Consensus and Self Reliance in the Alto-Beni", en *Grassroots Development* N° 12 (1). Washington D.C.: InterAmerican Foundation (IAF), 1988; Laguna, P.; R. Dulon y M. Morales: *Diagnóstico y lineamientos para el apoyo a organizaciones de criadores de camélidos*. Sucre: Consultora Sur, 1997; Quisbert, J.: *Organizaciones económicas de base*. La Paz: Cen-

Estos autores “economicistas”, con excepción de Morré, que combina en su trabajo la teoría de la contingencia estructural con un análisis parcial de los comportamientos de los campesinos afiliados a las OECA, optaron por una aproximación “estructural-funcionalista” frecuentemente utilizada en administración de empresas. Se conciben las OECA como “organismos”³, lo que Bernoux⁴ denomina “teoría de la contingencia estructural”, también designada como “contingencia sistémica”. Este enfoque considera que las OECA están compuestas de varios elementos (recursos humanos, administración, comercialización, tecnología, información, dimensión de los miembros, toma de decisiones, etcétera), que interactúan entre sí y se autorregulan, formando un todo o sistema. El supuesto es que el conjunto de los elementos fuertemente interrelacionados se autorregula permanentemente para asegurar el buen funcionamiento del sistema, vale decir, de la organización⁵. Sin embargo, algunos autores afines a este enfoque sistémico, como Gouldner⁶, mostraron que los cambios dentro de las OECA pueden darse por transformaciones en uno o algunos de sus elementos, pues cuentan con cierta autonomía, y no necesariamente en la totalidad de ellos.

Romero⁷ plantea que para entender las organizaciones del medio rural basta conocer sus objetivos y estructura. No obstante, esta afirmación es insuficiente. A menudo una misma estructura funciona con objetivos, actividades y comportamientos diferentes dentro de las OECA. Varios estudios realizados en Bolivia⁸ muestran que, a pesar de tener actividades a veces diferentes o de trabajar en regiones con problemáticas y campesinado diversos, la mayoría de las OECA tienen estructuras similares. Estudios sobre OECA como los de Devisscher, Quisbert y Martínez, Laguna, y Laguna y otros⁹, muestran que

tro de Estudios y Proyectos (CEP)/Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), 1992; Quisbert, J. y E. Martínez: *Evaluación final del Plan Estratégico de ANAPQUI*. La Paz: Centro de Estudios y Proyectos (CEP), 1994; Romero, H.: “Las organizaciones del sector agropecuario”, en Danilo Paz Ballivián, coordinador: *Cuestión agraria boliviana: Presente y futuro*. La Paz: Academia Nacional de Ciencias de Bolivia-Secretaría Ejecutiva PL-480, 1997, pp. 335-366; Tandler, J.; K. Healy y C. Michaels O’Laughlin: “What to Think About Cooperatives: a Guide from Bolivia”, en Sh. Annis y P. Hakim, editores: *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America*. Boulder-Colorado y Londres: Lynnie Rienner Publishers, 1999, pp. 85-117.

3. Morgan, G.: *Images of Organization*. Beverly Hills, Newberry Park, London y New Delhi: SAGE, 1986.

4. Bernoux, P.: “La Sociologie des Organisations”, en J.-P. Durand y R. Weil, editores: *Sociologie Contemporaine*. París: Vigot, collection “Essentiel”, 1994, p. 388.

5. Silverman: *Les Théories des Organisations*. París: Dunod, 1973, p. 28.

6. Gouldner, A.W.: *Patterns of Industrial Democracy*. Glencoe: Free Press, 1967.

7. Romero, *op. cit.*, 1997.

8. Fernández y Coca, *op. cit.*, 1991; Devisscher, *op. cit.*, 1996; Laguna y otros, *op. cit.*, 1997.

9. Devisscher, *op. cit.*, 1996; Quisbert y Martínez, *op. cit.*, 1994; Laguna, P.: *Funcionamiento de las organizaciones de productores de quinua del Altiplano sur*. Potosí: Programa Quinua Potosí (PROQUIPO), 1997; Laguna y otros, *op. cit.*, 1997.

las estructuras de estas no se adecuan forzosamente a las actividades y necesidades que se plantean.

Asimismo, sin una verdadera demostración concreta, Esman y Uphoff y Bebbington y otros¹⁰ afirman que, a diferencia de las organizaciones sindicales, del Estado o de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las OECA tienen una utilización más eficiente y controlada de los recursos, sobre todo en cuanto a dinero y “conocimiento”. Asimismo, Healy, Tendler y otros y Bebbington y otros¹¹, considerando la experiencia de la Central de Cooperativas el Ceibo para la producción y exportación de cacao, plantean que las OECA son una vía exitosa para transferir tecnologías e incrementar los ingresos de los campesinos. Por último, sin realmente demostrarlo, algunos de estos trabajos¹² concluyeron que, comparadas con el Estado y las ONG, las OECA son más cercanas, en sus objetivos y acciones, a los intereses de los campesinos y más representativas de estos, generando por lo tanto mayor interés y participación de sus socios.

Por otra parte, tanto las organizaciones y proyectos internacionales (Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, PNUD, Programa Quinua Potosí) cuanto el gobierno boliviano e instituciones de fomento de exportaciones (Bolinvest y Bolivia Exporta) consideran la quinua y sus derivados como productos con cualidades nutritivas y, por la creciente demanda en el mercado biológico-dietético de países desarrollados, como mercancías con ventajas comparativas elevadas que podrían contribuir a generar mayores ingresos, valor agregado y empleos en el país. Por esta razón, y con la intención de fortalecer las exportaciones bolivianas y la generación de divisas, se realizó una serie de estudios de la cadena productiva de la quinua, que abarca tanto las empresas privadas cuanto las OECA. Entre estos se puede mencionar a IICA/PNUD, Pinget y van der Hieden, Rendel, PNUD/FNUDC/Fundación Bolinvest y Crespo¹³.

10. Esman y Uphoff, *op. cit.*, 1984; Bebbington y otros, *op. cit.*, 1996.

11. Healy, *op. cit.*, 1988; Tendler y otros, *op. cit.*, 1999; Bebbington y otros, *op. cit.*, 1996.

12. Esman y Uphoff, *op. cit.*, 1984; Healy, *op. cit.*, 1988; de Morrée, *op. cit.*, 1998; y Bebbington y otros, *op. cit.*, 1996, p. 108.

13. IICA/PNUD: *Estudio de mercado y comercialización de la quinua real de Bolivia*. Proyecto BOL/C01/Procesamiento de Quinua. Informe de estudio. La Paz, Bolivia, 1991; Pinget, K. y D. Van der Heyden: *Estudio de comercialización de la quinua en el mercado nacional: Alternativas para las organizaciones de productores*. Potosí: Programa Quinua Potosí (PROQUIPO), 1994; Pinget, K. y D. Van der Heyden: *Estudio de comercialización de la quinua en los países de la Región Andina: Perú, Ecuador y Chile*. Potosí: Programa Quinua Potosí (PROQUIPO), 1995; Rendel, E.: *Oferta exportable de quinua real procesada en grano*. La Paz: Cámara Nacional de Industrias (CNI)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Modernización del Comercio Exterior, perfil V, 1996; PNUD/FNUDC/Fundación Bolinvest: “Estudio de mercado de la quinua real boliviana”. Proyecto BOL/88/C01, contrato n° 96.003. La Paz: Bolinvest, 1997; Crespo, F.: *Caracterización y análisis de la competitividad de la quinua en Bolivia*. La Paz: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS-INCAE)/Centro para el Desarrollo Internacional-Universidad de Harvard/Corporación Andina de Fomento (CAF), Proyecto Andino de Competitividad, 2001.

Con cierta perspectiva histórica, los trabajos “economicistas” ligados a la cooperación estudiaron la dinámica de la estructura, objetivos, actividades y cambios en los elementos internos de las OECA en respuesta a determinantes externos, principalmente el mercado. Asimismo, trataron de evaluar la capacidad de gestión empresarial de estas organizaciones considerando sus volúmenes de venta y la toma de decisión formal. Estos estudios, al igual que los trabajos con el enfoque de “ventaja comparativa”, realizados por organizaciones internacionales, organismos de promoción de exportaciones y el gobierno boliviano, ponen énfasis en la necesidad de adaptación de las OECA a través del acceso y sistematización de la información externa e interna y del establecimiento de alianzas con actores externos¹⁴, que les permitan ejecutar lo planeado o innovar, para lograr sus objetivos y perpetuarse, o, en el caso de Crespo, cuestionan la viabilidad de este tipo de organizaciones sin realmente analizarlas.

Los dos tipos de trabajos antes presentados parten de supuestos según los cuales el éxito económico y comercial de las OECA depende únicamente de la adquisición de capacidades de gerencia empresarial, sin que el comportamiento de los diferentes actores ligados a estas tenga incidencia sobre sus resultados económicos y comerciales. Inspirados por este tipo de enfoques en el análisis de las OECA, los programas de ayuda a estas organizaciones se centran exclusivamente en: la constitución de capital (circulante y fijo); el acceso al mercado (externo y local) a través de la asistencia a ferias; el fortalecimiento de espacios de toma de decisión formal; la transmisión de conocimientos, principalmente en contabilidad básica y en algunos casos en gerencia básica, para un número reducido de dirigentes y líderes; la dotación de personal técnico-administrativo; y, en raras oportunidades, el mejoramiento de mecanismos de información interna entre dirigencia nacional, por un lado, y organizaciones regionales y socios, por el otro. Adicionalmente, las ONG buscan apoyar la constitución de una base asociativa amplia que permita realizar economías de escala y tener peso en el mercado al ofrecer mayor cantidad de productos.

LIMITACIONES DE ESTOS ENFOQUES

Ninguno de los estudios “economicistas” realizó cálculos objetivos sobre la rentabilidad y los estados financieros de las OECA, lo que limita la evaluación del nivel de gerencia y competitividad de estas. Tampoco se preocupan por la capacidad de negociación política, económica y comercial de las OECA con actores externos. Por lo tanto, ignoramos la capacidad de autofinanciamiento e inversión de las OECA, condición *sine qua non* para poder suministrar mejores ingresos, tecnología, mayor capacidad de negociación

14. Otras organizaciones económicas, sindicatos, instituciones del Estado, empresas privadas y ONG.

y autonomía a su base asociativa. Solo Devisscher, Laguna y otros y de Morrée¹⁵ nos dan pistas para responder a este interrogante, señalando que las OECA tienen problemas de comercialización y de conocimiento y acceso a otros mercados. Además, añaden que las OECA no tienen capacidad de planificar actividades, tienen algunos problemas de gestión, carecen de personal capacitado en gestión y comercialización y sus posibilidades de realizar alianzas con actores externos son aún reducidas.

En el caso específico de la quinua, los trabajos realizados con el enfoque de las “ventajas comparativas”, con excepción de Pinget y Van der Heyden¹⁶, no permiten conocer la competitividad de la cadena de la quinua boliviana, ni menos aún la de las OECA. Estos en gran parte estudian los flujos del producto desde el acopio hasta las fronteras, pasando por el beneficiado e industrialización de la quinua y los precios de exportación y de compra al productor. Estos trabajos obvian externalidades, como la tendencia de evolución de la demanda de quinua y subproductos y su repartición respectiva en segmentos de mercado; la dinámica y tendencias de cambios en la producción, importación, autoconsumo y exportaciones de países competidores y exportadores de quinua, así como el comportamiento comercial de las OECA frente a la competencia de las empresas privadas y otros competidores. Asimismo, pasan por alto o tocan de manera muy tangencial las políticas agropecuarias (fomento, investigación, propiedad intelectual, etcétera) y comerciales (desarrollo de mercados, aranceles de importación, reintegro de fomento a la exportación, integración de cadenas, etcétera) de estos países y de los países importadores, además de temas que intervienen en la oferta boliviana de quinua como son los procesos y tecnología agroindustrial, la preservación de los recursos naturales utilizados o influenciados por la producción y el proceso de certificación orgánica. Asimismo, estos trabajos no contemplan la generación y distribución del valor agregado a lo largo de la cadena de la quinua. Por lo tanto, resulta difícil prever la tendencia de progresión de las ventas y del valor agregado a generar y evaluar la posibilidad de competir y los requisitos del país para incrementar la competitividad de las OECA y del sector en general.

PROPONIENDO UN NUEVO ENFOQUE PARA ANALIZAR LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS OECA A TRAVÉS DEL ESTUDIO DE CASO DE ANAPQUI

Cuando uno analiza los estados financieros y resultados comerciales de las OECA y considera además los comportamientos de empresas y otras instituciones a lo largo de toda la cadena del producto que estas organizaciones producen, transforman y comercializan, surgen dudas en cuanto a su renta-

15. Devisscher, *op. cit.*, 1996; Laguna y otros, *op. cit.*, 1997; Morrée (de), *op. cit.*, 1998.

16. Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1994 y 1995.

bilidad, capacidad de gerencia y competitividad comercial. Estas dudas se acrecientan si uno considera el peso de la subvención y ayuda técnica de la cooperación destinada a las OECA. Por lo tanto, tomando en cuenta su capacidad de inserción en el mercado y de autofinanciamiento e inversión, nos preguntamos cuál es la viabilidad económica de estas organizaciones y si tienen capacidad para competir y tener liderazgo ante otras empresas u organizaciones. Además, nos parece importante conocer los retos que se les plantean para ser viables.

Tomando el ejemplo de la ANAPQUI¹⁷, este artículo pretende aportar nuevos elementos conceptuales y metodológicos destinados a superar las limitaciones de conocimiento antes presentadas. Para esto, estudiaremos los resultados comerciales y gerenciales de esta asociación, a través de un enfoque económico que amplíe las deficiencias de conocimiento estructural-funcionalistas presentadas anteriormente y de la información sociológica que pueda ser relevante para este rubro. A modo de conclusión, se plantea la importancia del análisis del comportamiento de los actores —denominado “internalidades”— en la gerencia y viabilidad económica de estas organizaciones. Estos elementos empíricos y conceptuales de dimensión sociológica nos parecen necesarios para ampliar el espectro de estudio de las OECA.

La metodología empleada combina métodos de análisis cuantitativos y cualitativos. Para el estudio financiero y comercial de ANAPQUI analizamos datos proporcionados por balances y estados de resultados auditados y por datos comerciales procedentes del Vice Ministerio de Exportaciones y de informes de esta asociación. Asimismo, utilizamos datos sobre la producción, importación y exportación de la quinua y derivados en países competidores (Perú y Ecuador, principalmente). Paralelamente, nos basamos en una serie de entrevistas semiestructuradas y libres con el fin de conocer los determinantes de decisiones y comportamientos comerciales y gerenciales de ANAPQUI.

LIMITACIONES PARA EL ESTUDIO DE CASO

Hemos subrayado la importancia de considerar la evolución de la dinámica de las importaciones en los países importadores de quinua, siendo los destinos más importantes Estados Unidos y Europa del Oeste. No obstante, según La Rosa¹⁸ para el caso de la Unión Europea y comunicaciones personales de la bibliotecaria de la Biblioteca Mann-Universidad de Cornell, Stephen Gorad, Duane Jhonson y Sarah Ward, para el caso de los Estados Uni-

17. Presentamos ANAPQUI más adelante.

18. La Rosa, A.: *Estudio de inteligencia comercial del mercado europeo para piña, mango, melón, fresa, palmito, jugos de frutas tropicales y quinua*. Lima: Comunidad Andina de Naciones, Proyecto CAPI: ALA/89, 03, 1998.

dos, por ser un alimento importado en cantidades reducidas la quinua no figura en las estadísticas de importaciones de estos países y comparte junto con otros cereales la misma partida arancelaria. De igual manera, carecemos de datos estadísticos oficiales de producción y exportación de quinua de países que pudieran competir con los países andinos. Es el caso, en particular, de Estados Unidos y Canadá, donde este cultivo es sumamente marginal y no entra en los registros de los ministerios de Agricultura y Comercio de estas respectivas naciones¹⁹. Ante la ausencia de datos estadísticos oficiales, se optó por consultar bibliografía secundaria y entrevistar directamente a: productores de quinua estadounidenses y canadienses²⁰ y personas actual o anteriormente ligadas a la importación y comercialización de quinua en estos países²¹; personal técnico de los departamentos de agricultura de los gobiernos de Manitoba, Shaskatchewan y Alberta; e investigadores de la Universidad de Colorado. Finalmente, es conocido que existen exportaciones bolivianas de quinua no registradas hacia el Perú, las que son evaluadas mediante un trabajo etnográfico.

Si bien hemos logrado obtener información de exportaciones de quinua andina por país de destino, el mercado mundial de la quinua es segmentado. Por lo tanto, en una misma región compradora pueden coexistir varios de estos segmentos (véase más adelante). En principio, la ausencia de información sobre las cantidades y valores de quinua importada por empresas compradoras de grano peruano y ecuatoriano nos dificultaría contar con información precisa sobre la tendencia general de evolución de cada uno de estos segmentos. No obstante, dada la enorme dominación boliviana en las exportaciones de quinua andina (véase luego), cuyas cantidades y valores por segmento de mercado conocemos, pudimos estimar con bastante certeza la evolución mundial de los segmentos de mercado de la quinua.

Asimismo, para poder comparar mejor el potencial de ANAPQUI sería apropiado contar con los balances y estados de resultados auditados de los competidores de esta asociación, de los cuales carecemos. Por lo tanto, las conclusiones sobre la capacidad de gerencia de las otras empresas y la competitividad relativa de ANAPQUI con relación a estas no son totalmente definitivas, aunque sí podremos evaluar la viabilidad de ANAPQUI a través del estudio cualitativo y cuantitativo de su estrategia comercial y ubicación en el mercado. Pese a la ausencia de la información señalada, los datos de producción y exportación de quinua de los países andinos (véase más adelante) y la estimación de la producción de Estados Unidos nos permiten ver

19. No se encontraron datos sobre estos temas en las páginas web del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), de los departamentos de Agricultura de los gobiernos de los estados del oeste de Canadá (Manitoba, Shaskatchewan y Alberta), del Censo Agropecuario de Estados Unidos y Canadá, ni del Centro de Estadísticas de la FAO.

20. White Mountain Farm, Green Earth Farm y Northern Quinoa Corporation.

21. En particular Quinoa Corporation.

que Bolivia es el principal productor y exportador de este cereal. Por lo tanto, podemos conocer la viabilidad de ANAPQUI, sus competidoras bolivianas y de la cadena de la quinua boliviana.

Finalmente, no hemos podido contar con información cualitativa y cuantitativa sobre el valor agregado generado a lo largo de las diferentes variantes de la cadena de la quinua boliviana y de los países competidores llegando hasta el consumidor final. Por esto, cuando tuvimos la información requerida hemos optado por comparar variantes dentro de las cadenas o entre ellas a ciertos niveles o eslabones. Asimismo, considerando que el presente artículo se inserta en una investigación más amplia²², en el presente trabajo no nos detenemos en las externalidades ambientales, que ya hemos tocado en una publicación anterior²³, y abordamos en sus puntos esenciales las políticas comerciales y agropecuarias referentes a la quinua de los gobiernos andinos y de los países del Norte, dejando para un siguiente trabajo un análisis más detallado de estas.

LA QUINUA

La quinua (*Chenopodium quinua willd*) es un seudocereal herbáceo anual cuyo origen estaría en el Altiplano o en los Andes del norte del Perú y Ecuador²⁴ y que fue domesticado entre el 5000 y el 3000 a.C.²⁵. Es una planta con importante variabilidad genética muy específica de las diferentes condiciones ecológicas de los Andes que se traduce por la existencia de más de mil ecotipos, repartidos en cinco grupos²⁶. Entendemos por ecotipos las variedades de una especie dada que han desarrollado adaptaciones morfológicas y fisiológicas particulares al ecosistema en el que viven, sin que haya cambio del material genético, y que se transmiten a su descendencia. Por la presencia de estas adaptaciones, los ecotipos son particulares a las condiciones edafo-climáticas de las ecorregiones²⁷ del grupo al que pertenecen y

22. El presente artículo forma parte del proyecto de investigación doctoral "Pueden las organizaciones económicas campesinas contribuir a mejorar las condiciones de vida y autonomía campesina. El caso de la Asociación Nacional de Productores de Quinua, Altiplano sur, Bolivia".

23. Laguna, P.: *El impacto del desarrollo del mercado de la quinua en los sistemas productivos y modos de vida del Altiplano sur boliviano*. Presentado en el "XVI Simposio de la Asociación Internacional de Sistemas de Producción", Santiago, Chile, actas del simposio publicadas en CD-Rom, 2000.

24. Wilson, H.D.: "Quinoa and Relatives", en *Economic Botany* N° 44 (3 supplement). Nueva York: New York Botanical Garden, 1990, pp. 92-110.

25. Tapia, M.; H. Gandarillas; S. Alandia; A. Cardozo; A. Mujica; R. Ortiz; V. Otazú; J. Rea y E. Sanabria: *La quinua y la kañihua*. Bogotá: CIID/IICA, 1979.

26. Tapia, M. y otros, *op. cit.*, 1979, y Tapia, M.: *Cultivos andinos subexplotados y su aporte a la alimentación*. Santiago de Chile: FAO, 1990.

27. Para definir las ecorregiones de la quinua, Tapia y otros (*op. cit.*, 1979) proponen como variables la altura de la región de cultivo, la pluviometría, la temperatura y la salinidad del suelo.

difícilmente pueden adaptarse a otro. Para una especie dada, sus diferentes ecotipos tienen el mismo material cromosómico y difieren por sus adaptaciones morfológicas y fisiológicas.

El primer grupo de ecotipos se denomina "sureño" o "costeño" y crece a baja altura cerca del mar en la región de Concepción, sur de Chile, con clima lluvioso (1000-1500 mm). Soporta una temperatura mínima de 5 °C y, según Tapia y otros, se caracteriza por tener un fotoperiodismo más largo y un grano pequeño, aplanado y traslúcido. Según Wilson²⁸ este grupo es, genéticamente hablando, diferente del conjunto formado por los grupos restantes que tendrían mayor similitud entre ellos, y pertenece a una subespecie diferente de la que reúne a los cuatro grupos restantes. El segundo grupo es conocido como "yungueño". Es de tipo "salvaje" con grano chico y crece en los valles húmedos de la vertiente amazónica (1500-2000 m) con 1000 a 2000 mm de precipitación. El tercero se conoce como "valle", agrupa ecotipos que crecen en los valles del sur de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia entre 2000 y 3500 metros de altura con precipitaciones moderadas (500-1500 mm de precipitación anual). Soporta temperaturas mínimas hasta 3 °C y su grano, de tamaño pequeño, contiene poca saponina. El cuarto tipo, llamado "altiplano", tiene grano medio y crece en el Altiplano central y norte (3800 a 4100 msnm), a orillas del lago Titicaca, con precipitaciones que fluctúan entre los 400 y los 800 mm. Estudios realizados por Le Tacon y otros²⁹ muestran que los ecotipos de este grupo resisten hasta -5 °C. Los ecotipos de estos dos primeros grupos producen granos con bajos niveles de saponina. Finalmente, el quinto grupo, denominado "salar", es el que más interés comercial tiene. Crece en el área circundante a los salares del Altiplano boliviano y de la puna del Norte Grande chileno (fronterizo con Bolivia) y del noroeste argentino, y agrupa ecotipos que se caracterizan por soportar: suelos salinos con un valor de pH cercano a 8³⁰; precipitaciones anuales medias bajas que varían de 250 mm/año al norte del Salar a 110 mm/año al sur y oeste de éste y se concentran en un periodo corto (de diciembre a abril); y un clima frío con temperaturas medias mensuales que fluctúan entre los 8 y los 20 °C, de 200 a 250 días de heladas por año y temperaturas inferiores a -5 °C³¹. Como esta región es la más fría y seca del Altiplano, la quinua es el cultivo predominante, seguido en menor grado por la papa. Los

28. Wilson, H.D.: "Quinoa Biosystematics II: Free-living Populations", en *Economic Botany* N° 42 (4). Nueva York: New York Botanical Garden, 1988, pp. 478-494.

29. Le Tacon, P.; J. Vacher; M. Eldin y E. Imaña: "Los riesgos de helada en el Altiplano boliviano", en *Actas del VII Congreso Internacional sobre Cultivos Andinos*. La Paz: IBTA/ORSTOM, 1992, pp. 287-292.

30. Tapia y otros, *op. cit.*, 1979.

31. El clima de los altiplanos norte y central, donde crecen ecotipos del grupo "altiplano" y donde Le Tacon y otros (*op. cit.*, 1992) realizaron su estudio, es menos frío que el del Altiplano sur.

ecotipos de la ribera del Salar de Uyuni reciben el nombre de quinua "real" y se caracterizan por tener el grano más grande, con elevados niveles de saponina³². Por su sabor amargo y toxicidad para pequeños seres vivientes, esta sustancia proporciona a estos ecotipos mayores niveles de tolerancia a plagas que los demás ecotipos³³.

Debemos también mencionar que cruces entre ecotipos del grupo "salar" con otros del grupo "altiplano" han permitido crear nuevas variedades denominadas "híbridas" o "dulces" de grano con poca saponina y de tamaño grande, aunque menor que el del grupo "salar". No obstante, estas variedades tienen problemas para adaptarse fuera de la región donde fueron creadas, en particular por su baja resistencia al mildiu³⁴ y su intolerancia a la salinidad del suelo, según técnicos y campesinos del Altiplano sur.

La quinua es un grano de elevado potencial nutritivo. Con relación a los granos de cereales (trigo, arroz, maíz, cebada, etcétera), se caracteriza por su nivel superior en proteínas, del 14 al 16 por ciento, mientras que el de los cultivos oscila entre el 7 y el 12 por ciento³⁵. No obstante, el principal interés nutritivo de este grano reside en su composición relativamente equilibrada en aminoácidos esenciales que se asemeja más a la de la leche que a la del arroz³⁶ y de nivel superior a la del trigo y otros cereales³⁷. Este pseudo-cereal es la única planta actualmente consumida que provee todos los aminoácidos esenciales³⁸ y con una tenencia en minerales muy superior a la de los cereales clásicos, en particular en fósforo, magnesio, potasio y hierro³⁹. Finalmente, entre los diferentes tipos de quinua son los ecotipos de "quinua real" los que poseen mayor y más equilibrado nivel de aminoácidos y, por ende, el potencial comercial más elevado⁴⁰.

32. La saponina es un alcaloide presente en la membrana exterior del grano de quinua, de sabor muy amargo y que en concentraciones elevadas puede ser tóxico para los seres vivientes. Por ello esta sustancia debe ser removida del grano de quinua. Tradicionalmente, esta operación se realiza mediante cocción y repetidos lavados, mientras que industrialmente se realiza mediante escarificado y lavado durante la fase denominada "beneficiado" que a su vez permite clasificar el grano y eliminar impurezas (residuos de grano, partículas de tallo de la planta, piedrecillas, heces de animales, etcétera). Asimismo, esta sustancia tiene un interés industrial por servir como ingrediente para la fabricación de detergentes, jabones, champús y cremas cosméticas (véase Tapia y otros, *op. cit.*, 1979).

33. Tapia, *op. cit.*, 1990.

34. *Ibidem*.

35. Koziol, M.J.: "Composición química de la quinua", en Christian Wahli, editor: *Quinua, hacia su cultivo comercial*. Quito: LATINRECO, 1990; Tapia y otros, *op. cit.*, 1979.

36. Tapia y otros, *op. cit.*, 1979.

37. Johnson, R. y R. Aguilera: "Processing Varieties of Oilseeds (Lupine and Quinoa)", en *Report to Natural Fibers and Foods Commission of Texas, 1978-1980*, 1980 (citado en Cusack, D.: "Quinoa: Grain of the Incas", en *The Ecologist* N° 14, 1984, pp. 21-31).

38. IICA/PNUD, *op. cit.*, 1991.

39. Bruin, A. (de): "Investigation of the Food Value of Quinoa and Cañihua Seed", en *Journal of Food Science* N° 29 (6), 1964, pp. 872-876.

40. Tapia y otros, *op. cit.*, 1979.

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ANDINA Y MUNDIAL DE QUINUA

LA PREDOMINANCA DE LA PRODUCCIÓN ANDINA

La quinua fue uno de los principales cultivos y alimentos de las sociedades andinas antes de la Colonia⁴¹, y luego fue desplazada por la producción de cereales introducidos, principalmente trigo y cebada⁴². Aunque la revalorización de este grano se inició en los países andinos a partir de la segunda mitad de los años sesenta, cuando se empezó a estudiar su potencial nutritivo a través de numerosos trabajos citados en Repo Carrasco, Koziol y Tapia⁴³, esta planta tuvo un papel marginal hasta mediados de los años ochenta. Desde entonces, el incremento de su demanda andina y en los países del Norte, que presentaremos luego, ha incitado a la multiplicación de su superficie cultivada y de su producción principalmente en Bolivia y el Perú (véase el cuadro 1 y el gráfico 1).

Bolivia cumple un papel primordial en la producción mundial de quinua (véase el gráfico 1). Esta es exclusivamente producida por pequeños agricultores que cultivan principalmente ecotipos de los grupos "salar" y "altiplano" y, de manera muy marginal, ecotipos del tipo "valle". De 1981 a 1997 este país fue el principal productor mundial del producto, sobre todo entre 1983 y 1996, con un aumento de cerca de 13 000 a más de 26 000 toneladas anuales. Esta situación ha sido propiciada inicialmente por el incremento de la superficie nacional de unos 15 000 ha a principios de los años ochenta a más de 45 000 ha en 1989, para luego estabilizarse alrededor de 40 000 ha anuales. No obstante, el crecimiento de la superficie de quinua en Bolivia es desigual. Desde mediados de los años ochenta, el área de cultivo aumentó esencialmente en las riberas del Salar de Uyuni, Altiplano sur, gracias a la adopción de la labranza mecanizada de suelos. Desde 1989 esta región cumple un papel protagónico en la oferta de quinua boliviana, y representa más de la mitad de la superficie cultivada y de la producción boliviana (véase el cuadro 2), la cual es tipo quinua "real". En el Altiplano norte, donde los sistemas de cultivo de quinua utilizaban en gran parte la tracción animal para la labranza, con siembra y cosecha manual, la importancia de este grano, que es de tipo "altiplano", disminuyó y fue parcialmente reemplazado por otros cultivos (papa, haba y alfalfa). Los ecotipos de quinua "real" son, por ahora, solo cultivables en el Altiplano sur y tienen una gran

41. Tapia y otros, *op. cit.*, 1979; Horkheimer, H.: *Alimentación y obtención de alimentos en los Andes prehispánicos*. La Paz: Hisbol, 1990. Serie Alternativas Técnicas al Desarrollo.

42. Tapia, *op. cit.*, 1990.

43. Repo Carrasco, R.: *Cultivos andinos: Importancia nutricional y posibilidades de procesamiento*. Cusco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1988. Serie Debates Andinos N° 15; Koziol, *op. cit.*, 1990; Tapia, *op. cit.*, 1990.

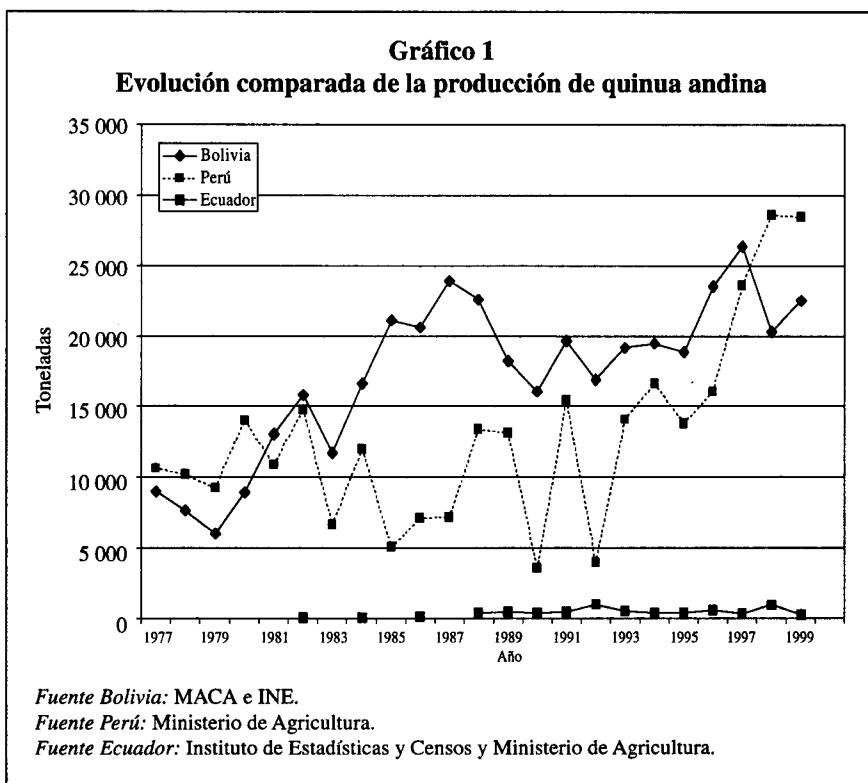
Cuadro 1
Evolución de la producción, superficie y rendimientos de quinua en los países andinos

Año	Bolivia			Perú			Ecuador		
	Superficie (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (t)	Superficie (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (t)	Superficie (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (t)
1977	22 400	403	9 027	19 747	541	10 679	-	-	-
1978	17 830	430	7 667	19 439	526	10 231	-	-	-
1979	10 455	574	6 001	17 231	539	9 286	-	-	-
1980	15 640	571	8 930	18 634	751	13 993	-	-	-
1981	23 040	566	13 041	18 384	592	10 880	-	-	-
1982	24 930	633	15 781	21 652	683	14 796	100	500	50
1983	43 086	272	11 719	14 363	463	6 654	-	-	-
1984	33 418	498	16 642	18 349	654	11 993	100	410	41
1985	47 939	441	21 141	11 860	427	5 066	-	-	-
1986	42 850	481	20 611	19 657	361	7 088	300	450	135
1987	47 330	505	23 902	13 112	546	7 154	-	-	-
1988	50 000	452	22 600	17 776	753	13 385	540	656	354
1989	42 460	428	18 173	15 241	863	13 147	1 040	453	471
1990	38 615	416	16 064	19 551	181	3 539	1 000	384	384
1991	38 791	507	19 651	21 007	735	15 439	1 070	421	450
1992	38 700	436	16 858	7 874	503	3 960	2 260	443	1 002
1993	38 518	497	19 129	17 843	790	14 095	610	808	493
1994	38 196	510	19 465	20 697	803	16 629	750	483	362
1995	36 790	511	18 814	18 729	735	13 773	1 210	337	408
1996	37 493	627	23 498	18 704	859	16 070	1 240	448	555
1997	38 680	682	26 366	27 034	873	23 612	1 098	277	304
1998	37 714	538	20 291	30 720	931	28 614	1 018	921	938
1999	35 963	626	22 498	28 979	981	28 439	657	358	235
2000									

Fuente Bolivia: Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios e Instituto Nacional de Estadísticas.

Fuente Perú: Ministerio de Agricultura del Perú.

Fuente Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de 1988 a 1993 y 1995, Comunidad Andina de Naciones para 1994, Ministerio de Agricultura y Ganadería de 1996 a 1999.



demanda en el mercado internacional, principalmente para su venta como grano perlado. Esto conllevó una elevación constante del precio para este grano al productor (véase el cuadro 3). El desplazamiento del área de producción de la quinua hacia el Altiplano sur se ha traducido en la constante y masiva ampliación de la frontera agrícola, en tierras inicialmente cubiertas de vegetación nativa con uso pastoril, a través de la tracción mecanizada⁴⁴. Esta situación incidió en un incremento inicial de los rendimientos en las parcelas de reciente habilitación y contribuyó de manera significativa a la elevación del promedio nacional de rendimientos por superficie en un 50 por ciento, pasando de algo más de 400 kg/ha en 1989 a un poco más de 600 kg/ha a fines de los años noventa (véase el cuadro 1). El análisis de estos datos muestra que las variaciones de rendimientos en Bolivia son menores que las del Perú y Ecuador por la menor incidencia de mildiu y de accidentes climáticos con excepción de la sequía de 1983.

El Altiplano sur es la única región de Bolivia donde se produce quinua con certificación biológica. Este proceso lo inició ANAPQUI en 1991 a soli-

44. Laguna, *op. cit.*, 2000.

Cuadro 2
Evolución de la producción de quinua en el Altiplano sur (1980-1999)

Año	Producción boliviana (toneladas)	Producción Altiplano sur			
		Superficie (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (toneladas)	% de la producción nacional
1980	8 930	10 580	519	5 486	61,4
1981	13 041	9 500	595	5 655	43,4
1982	15 781	11 560	742	8 583	54,4
1983	11 541	20 947	354	7 425	64,3
1984	16 207	14 252	475	6 765	41,7
1985	15 542	16 237	473	7 686	49,5
1986	17 213	18 600	473	8 795	51,1
1987	17 188	17 589	438	7 705	44,8
1988	20 288	19 268	457	8 797	43,4
1989	13 605	18 569	425	7 887	58,0
1990	16 101	20 786	514	10 677	66,3
1991	19 651	22 642	511	11 571	58,9
1992	16 858	21 516	389	8 373	49,7
1993	19 129	21 673	508	11 001	57,5
1994	19 465	21 823	514	11 223	57,7
1995	18 814	20 575	522	10 744	57,1
1996	23 498	21 950	685	15 026	63,9
1997	26 366	22 368	731	16 346	62,0
1998	20 291	21 604	552	11 921	58,8
1999	22 498	20 685	645	13 336	59,3

Fuente : MACA hasta 1983 e INE de 1984 hasta 1999.

cidad y sugerencia de GEPA, ONG alemana de promoción del comercio solidario en Europa Occidental, y fue seguido en 1992 por la Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra (CECAOT). Estas dos organizaciones se han especializado en la exportación exclusiva de quinua orgánica, respectivamente, desde 1994 y 1995. Para evitar perder adherentes y proveedores, estas han optado por certificar colectivamente a sus socios, sin que estos tengan que hacer reembolso alguno, obteniendo un certificado por cada una de sus organizaciones regionales respectivas⁴⁵. Para ello, estas organizaciones contratan personal técnico que realiza el control interno de la producción biológica, verificando y registrando los procesos de producción biológica de cada uno de los productores afiliados a estas organizaciones. En los últimos años, CECAOT y ANAPQUI han incrementado su capacidad de acopio de la pro-

45. CECAOT abarca a trece organizaciones comunales.

Cuadro 3
Variación de los precios promedio reales al productor en dólares constantes de 1999

Año	1984*	1985*	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Quinoa																
convencional	0,60	0,11	24,70	27,15	27,09	18,13	19,05	34,90	30,59	31,20	32,50	33,17	35,71	38,73	38,20	34,36
Quinoa																
biológica									35,19	35,27	35,44	33,64	37,82	40,72	39,13	37,80

* Periodo de hiperinflación en Bolivia, precio de la quinua por quintal de 100 libras (48,6 kg).

Fuente: Elaboración personal a partir de datos de ANAPQUI para el precio nominal en bolivianos al productor, del Banco Central de Bolivia para el tipo de cambio entre el boliviano y el dólar y del Fondo Monetario Internacional sobre la inflación en Estados Unidos.

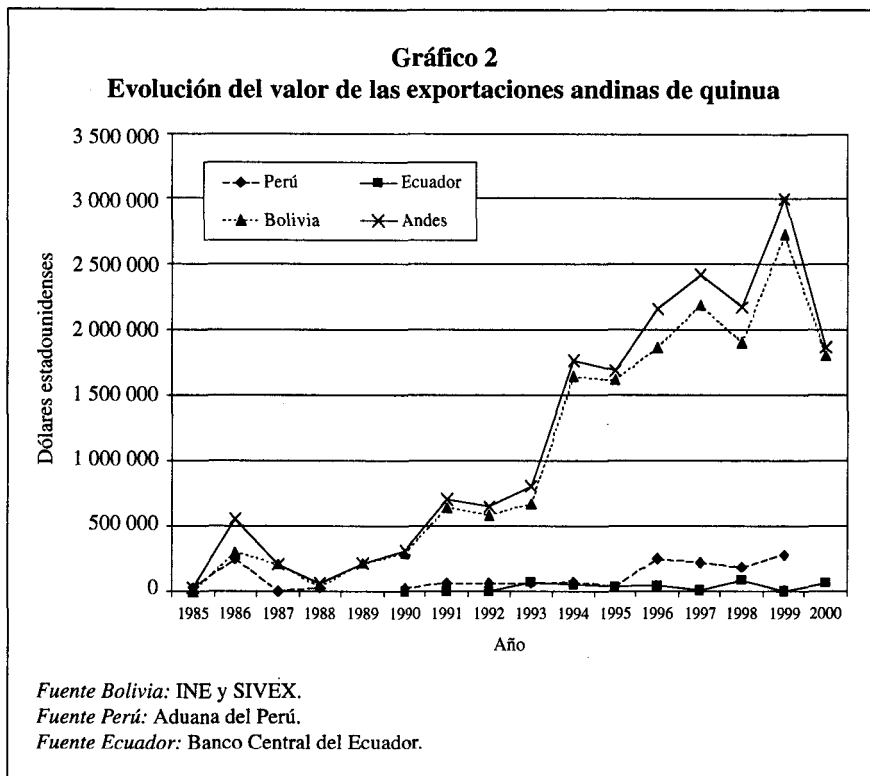
ducción del Altiplano sur, pasando del 3 por ciento en 1993 al 15 por ciento en 1999. Por su parte, las nuevas empresas privadas que emergieron desde 1997 han elegido comercializar exclusivamente quinua biológica. Para ello actúan como mediadoras entre las empresas certificadoras y los productores individuales con quienes han establecido contratos de compra.

El predominio boliviano en la producción de quinua ha cesado en los últimos años. Desde 1998, el Perú es el principal productor mundial de este grano, como consecuencia del incremento de la demanda interna de quinua (lo veremos luego) y de una fuerte política de fomento y apoyo de la producción por parte del gobierno peruano y de ONG y organismos internacionales para la cooperación⁴⁶, principalmente destinada a pequeños productores del sur de los Andes peruanos (departamentos de Puno y Cusco). Los ecotipos cultivados en este país son de los tipos “valle” y “altiplano”. De 1992 a 1999 este país incrementó su producción anual en alrededor del 600 por ciento, creciendo de cerca de 4000 toneladas a más de 28 000 toneladas, mientras que durante este periodo la producción boliviana tuvo un crecimiento menor, de alrededor del 35 por ciento. El incremento de la producción peruana de quinua no parece originarse en un cambio en el tipo de tracción o en las herramientas utilizadas en su cultivo, sino más bien es el resultado del simultáneo y continuo incremento de la superficie cultivada y de los rendimientos por unidad de superficie, con niveles muy superiores a los bolivianos. Durante este periodo el área de cultivo se incrementó en más del 300 por ciento, pasando de cerca de 8000 ha a alrededor de 29 000 ha, y los rendimientos aumentaron en 90 por ciento, variando de 500 kg/ha hasta más de 950 kg/ha. Es importante señalar que tanto en el Perú como en Ecuador los rendimientos de quinua varían mucho por la lluvia que favorece fuertes ataques de mildiu, sobre todo en el tipo “valle” (véase el cuadro 1)⁴⁷. El incremento de los rendimientos en el Perú de los últimos años podría deberse en parte a la ausencia de ataques severos de esta enfermedad y a otros determinantes técnicos que desconocemos por ahora, puesto que no se adoptó de manera intensiva la maquinaria y herramientas de trabajo de la tierra. Ante esta situación, pensamos que los costos de producción son más bajos en el Perú que en Bolivia. El grano peruano sería más barato y competitivo que el boliviano solo en los mercados que elaboran productos alimenticios a base de quinua y no exigen la calidad de los ecotipos “real”.

La comparación del cuadro 1 y del gráfico 2 permite ver que la producción peruana de quinua se destina al mercado interno. Como la demanda del mercado europeo y norteamericano requiere prioritariamente quinua “real”, la que no se adapta a las condiciones ecológicas de este país, se producen convencionalmente variedades de quinua dulce del grupo de ecotipos “valle”. Por esto, la producción biológica es poco desarrollada en el Perú.

46. IICA, FAO, GTZ y el CIID-Canadá.

47. Tapia, *op. cit.*, 1990; Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1995.



Por su parte, Ecuador juega un papel marginal en la oferta mundial de quinua. Hasta 1985 esta planta fue un cultivo poco difundido, con una diversidad genética muy erosionada, conformada de ecotipos del grupo “valle”, y una producción muy baja. Representa menos de 50 toneladas anuales, cosechadas en alrededor de 100 ha del Altiplano ecuatoriano y con rendimientos de 400 a 500 kg/ha (véase el cuadro 1). A partir de ese año el cultivo de la quinua estuvo esencialmente ligado y fomentado por grandes empresas. Hasta 1989, con la intención de buscar la mayor rentabilidad por superficie y capital invertido, LATINRECO, centro latinoamericano de investigación y desarrollo de alimentos de Nestlé, llevó a cabo un programa de investigación y experimentación en el cultivo mecanizado de quinua a gran escala en fincas de grandes productores agrícolas ecuatorianos, agrupados en la Asociación de Productores de Quinua (PROQUINUA) y apoyados por la Asociación de Empresarios del Ecuador⁴⁸. Este programa tam-

48. LATINRECO: *Quinua, hacia su cultivo comercial*. Christian Wahli, editor. Quito: LATINRECO, 1990.

bién buscó desarrollar tecnologías más eficientes de tratamiento poscosecha e industrialización de la quinua. El interés y apoyo de esta multinacional provocó un incremento de la producción de quinua y de la superficie cultivada en Ecuador hasta 1992, cuando se obtuvieron 1000 toneladas cosechadas de 2200 ha, con rendimientos que guardaron su mismo nivel durante esta época, es decir, alrededor de 450 kg/ha. Ese año, la multinacional abandonó el proyecto de fabricar y comercializar alimentos a base de quinua por la reducida demanda de este tipo de productos en ese entonces y por la dificultad de masificar su producción.

Asimismo, se trató de apoyar la producción de pequeños agricultores. El Centro Canadiense de Investigación y de Información para el Desarrollo (CIID) y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias (INIAP) llevaron a cabo un proyecto de desarrollo del cultivo beneficiado y de la comercialización de la quinua en la provincia de Chimborazo que fracasó por ataques de mildiu, accidentes climáticos y dificultades para comercializar. Según Pinget y Van der Heyden⁴⁹, los pequeños productores se vieron obligados a vender su producción a una empresa privada creada por los cinco empresarios apoyados por LATINRECO, que beneficia y comercializa quinua en grano. Estos autores y técnicos de CICDA, ONG que trabaja en la sierra ecuatoriana, nos informaron que en la actualidad los pequeños campesinos de esta región siembran quinua en pequeñas superficies y asociada con otros cereales para fines de autoconsumo. Tal práctica se debe al bajo precio pagado al pequeño productor que no tiene mercados remuneradores, como los tuvieron los grandes productores con LATINRECO, y desde un punto de vista económico este grano resulta ser menos interesante que otros cultivos tradicionales. Por lo tanto, la producción ecuatoriana fue y es algo superior a la registrada por las estadísticas oficiales del gobierno ecuatoriano, aunque resulta ser poco significativa con relación a la producción peruana y boliviana.

El cierre de LATINRECO frenó el crecimiento de la superficie agrícola consagrada al cultivo de este seudocereal —la cual se mantuvo entre 600 y 1200 ha— y, consecuentemente, la expansión de su producción, con excepción del año 1998, cuando varió entre 500 y 250 toneladas anuales. Además, el promedio de los rendimientos por hectárea bajó ligeramente, registrando fuertes variaciones por ataques de mildiu y, en menor medida, por problemas de lluvia, granizada y sequía⁵⁰.

El grano producido en Ecuador es de tipo “valle” con escasa demanda externa por su reducido tamaño. Este factor, combinado con la fuerte de-

49. Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1995.

50. Marchán, P.; C. Vimos y C. Nieto: “Análisis del proceso productivo del cultivo de quinua a nivel de pequeños agricultores en el Cantón Guamote, provincia Chimborazo”, en *Producción y procesamiento de quinua en el Ecuador*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), 1997.

manda interna (véase luego), hacen innecesaria la producción biológica de quinua. Por esta situación y la reducida producción, el Ecuador no constituye un país capaz de competir con el grano producido en Bolivia y el Perú.

Finalmente, la producción de quinua en otros países andinos (Colombia, Chile y Argentina) y el Himalaya es mínima y no figura en estadísticas oficiales de esos países. Si bien Chile aparece como uno de los proveedores eventuales de quinua al Ecuador, país al que exportó 40 toneladas en 1995, su producción es insignificante y no se multiplicó desde que Pinget y Van der Heyden hicieron un estudio de comercialización en este país en 1995. La puna del norte grande chileno (región al norte de Atacama) es una región muy seca, con menos de 50 milímetros de precipitación anual, y con escasas posibilidades de riego, lo que limita seriamente la producción de esta planta. Por lo tanto, los volúmenes supuestamente exportados por este país al Ecuador corresponderían a quinua boliviana o peruana que habría sido reexportada.

LA PRODUCCIÓN EN LOS PAÍSES DEL NORTE ES MÁS FANTASMA QUE AMENAZA

Se especula mucho sobre la producción de quinua en Norteamérica, en particular en los Estados Unidos, y sobre el riesgo que conlleva para la competitividad boliviana en este rubro. Por ejemplo, en 1997 un artículo de prensa⁵¹ mencionaba las conclusiones de un estudio realizado para el PNUD/OSP/BID según el cual existían “alrededor de 800 hectáreas de quinua en producción en Colorado... y que la producción alcanzó 712 toneladas en 1995... de las cuales 40 por ciento fueron vendidas a Europa”. No obstante, como lo veremos a continuación, la producción norteamericana es mucho menor y se destina al mercado norteamericano.

En 1982 el cultivo de este seudocereal fue introducido por tres personas⁵² que realizaron un *test* inicial de adaptación en 2 ha de un productor del valle de San Luis, en el sur del estado de Colorado. Desde 1979 estas personas habían intentado importar quinua de los Andes, y en particular de Bolivia, pero según ellos no existían canales de aprovisionamiento suficientemente desarrollados. La exportación de quinua hacia los países del Norte era inexistente en aquella época. En Bolivia, CECAOT, organización de productores del Altiplano sur, era el más grande proveedor de quinua y vendía al Perú y al mercado interno. En el Perú no existían organizaciones de productores o sistemas de acopio suficientemente desarrollados para la exportación. En Ecuador la producción era insuficiente.

51. La Razón: “La quinua frente al reto de competir y ganar en el mercado internacional”, en *La Razón*, La Paz, domingo 29 de junio de 1997. Artículo de prensa.

52. Stephen Gorad, David Cusack y Don Mc Kinley.

Después del éxito de esta primera experiencia y ante la dificultad para proveerse de quinua producida en los Andes, los introductores de este cultivo establecieron una asociación de riesgo compartido con la Universidad de Colorado, que había iniciado un Programa de Investigación y Desarrollo de Nuevos Cultivos para impulsar una serie de acciones complementarias y coordinadas que permitieran desarrollar el mercado y la transformación y producción de la quinua en los Estados Unidos. Por un lado, los impulsores crearon en 1983 la empresa Quinoa Corporation para expandir el consumo de este grano mediante tareas de información y educación para el consumo, mercadeo y comercialización. Por el otro lado, investigadores⁵³ de dicha universidad trabajaron en la introducción de este cultivo, seleccionando variedades que se adaptaran a las condiciones ambientales de esta región, experimentando un “paquete tecnológico” que permitiera su cultivo (siembra, riego, fertilización, cosecha y trilla) y extendiéndolo a los agricultores del valle de San Luis para que pudieran incorporarlo. Fueron probados ecotipos de todos los tipos, exceptuado el “yungueño”. Solo los del grupo “costeño” del sur de Chile se adaptaron por su mayor fotoperiodismo⁵⁴ y su corto ciclo vegetativo, de 90 a 125 días, que permite adecuarse al corto periodo de cultivo determinado por la altura de este valle⁵⁵. A partir de 1987 se pudo contar con suficiente grano producido en cinco fincas para expandir su cultivo. En 1988 se creó la Asociación de Productores de Quinoa de Norteamérica, que en un momento logró aglutinar a productores de Estados Unidos y Canadá, con el propósito de comercializar colectivamente la producción del reducido número de agricultores que optó por este cultivo y mediar en la transferencia hacia estos de la tecnología generada por los investigadores de la Universidad de Colorado. Además, otros investigadores de esta universidad experimentaron procesos industriales para elaborar alimentos con quinua y diseñaron planes de mercadeo para estos.

Una vez adaptados los ecotipos introducidos, en 1987 se inició un proceso de selección y mejoramiento genético⁵⁶. Este procedimiento se basa en generar híbridos con heterosis de elevado nivel⁵⁷ a través de cruzamientos entre las variedades adaptadas del grupo “costeño” y machos estériles de los grupos “altiplano” y “salar”. Este procedimiento es capital en los

53. El equipo fue dirigido por el doctor Duane Johnson.

54. Jhonson, D.L.: “New Grains and Pseudograins”, en J. Janick y J.E. Simon, editores: *Advances in New Crops*. Portland, Oregon: Timber Press, 1990, pp. 122-127.

55. El valle se sitúa entre los 2100 y los 3000 metros sobre el nivel del mar (véase Oelke, E.A. y otros: *Quinoa*. Presentación del curso “Grain Crop Production and Management”, Departamento de Agronomía, Universidad de Wisconsin, Madison, 1992. <http://corn.agronomy.wisc.edu/FISC/Alternatives/Quinoa.htm>).

56. Jhonson, D.L. y S. Ward: “Quinoa”, en J. Janick y J.E. Simon, editores: *New Crops*. Nueva York: Wiley, 1993, pp. 219-221.

57. Según Jhonson y Ward (*op. cit.*, 1993), el nivel de heterosis varía de 201 por ciento a 491 por ciento. Un cruzamiento entre ecotipos de un mismo grupo no demuestra heterosis.

procesos de mejoramiento genético de esta especie. Por esta razón, en 1994 investigadores de la Universidad de Colorado patentaron el citoplasma de una variedad androestéril del grupo “altiplano”, denominada Apelawa, que da los mejores resultados en este tipo de cruzamientos. Además, de no haber inventado la variedad, que crece a orillas del lago Titicaca, la patente cubriría cuarenta y tres variedades con características similares existentes en los Andes. Asimismo, patentar el citoplasma de esta variedad les habría dado la posibilidad de tener derechos de propiedad intelectual sobre toda nueva especie generada a partir de este tipo de cruzamientos que utilizaran las variedades patentadas, por más que no fueran realizados por los supuestos “inventores”, al usar las variedades patentadas o las que se crearan a partir de ese material genético por cruzamiento inducido o natural tanto en los Estados Unidos cuanto en cualquier otra parte del mundo. No obstante, como existe entre 10 y 15 por ciento de fecundación cruzada en la quinua y la mayoría de los productores andinos siembran varias variedades asociadas para dispersar riesgos, los cruzamientos espontáneos se hubiesen dado sin problema con una de las variedades androestériles patentadas. Por lo tanto, los productores bolivianos habrían tenido que pagar regalías o, en su defecto, podrían haber visto prohibir sus exportaciones de quinua a los Estados Unidos, su principal mercado en los países del Norte.

En 1998 los investigadores retiraron la patente por presiones del gobierno boliviano, las asociaciones de productores de quinua (en particular ANAPQUI), organizaciones indígenas y algunas ONG, entre estas RAFI, que demostraron que la patente violaba la Convención de Biodiversidad, no se refería a una invención puesto que el citoplasma y las variedades mencionadas existían anteriormente, y pertenecía a la soberanía boliviana como lo ampara esta Convención. Si bien la patente fue retirada y el Programa de Investigación y Desarrollo de Nuevos Cultivos finalizó, prosiguen en esta universidad investigaciones reducidas a cargo de una persona en busca de variedades híbridas con rendimientos y tamaño más elevados, ciclo vegetativo corto y menor nivel de saponina⁵⁸. De obtenerse nuevos híbridos más productivos o con cualidades comerciales competitivas, los investigadores tendrían legalmente la posibilidad de patentarlos puesto que se trataría de una innovación. Hasta donde sabemos, este es el único programa de investigación para mejorar la producción de quinua en los Estados Unidos.

El grano obtenido en Colorado alcanza niveles elevados de proteína, entre el 16 y el 18 por ciento, siempre y cuando se haya fertilizado químicamente el cultivo⁵⁹, situación también observada en Bolivia por Gandarillas⁶⁰.

58. Colorado Agricultural Experiment Station: “What’s is Old is New”, en *Colorado Agricultural Experiment Station Annual Report 1999*. Fort Collins, Colorado: Colorado State University, 2000, pp. 16-17.

59. Jhonson y Ward, *op. cit.*, 1993.

60. Gandarillas, H.: *El cultivo de la quinua*. La Paz: Convenio IBTA/ Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), 1982.

No obstante, estos tratamientos no corresponden al mercado de la quinua en los países del Norte, casi exclusivamente biológico. Además, como lo insinúa la orientación de los programas de mejoramiento genético en curso y lo comunicó uno de los fundadores de Quinoa Corporation, “el grano obtenido en Colorado es de elevado nivel de saponina, de tamaño reducido y color muy oscuro”, lo que lo vuelve poco competitivo con relación a la quinua “real” boliviana en el segmento de venta de quinua perlada o en grano, modalidad dominante de expendio de este grano en los Estados Unidos y Europa, y restringe su mercado para servir como ingrediente en la elaboración de alimentos. No obstante, como lo veremos luego, este no es un elemento exclusivamente determinante.

La producción de quinua en los Estados Unidos se ha establecido en el valle de San Luis-Colorado⁶¹ por haber fracasado los numerosos intentos de introducción de su cultivo en muchas regiones del país (véase más adelante). En los últimos años esta producción se ha vuelto exclusivamente orgánica y ha alcanzado niveles muy inferiores a los de los países andinos. No obstante, su evaluación varía en función del informante. Según datos proporcionados por los investigadores que quisieron introducir este cultivo⁶², calculamos que la producción de los Estados Unidos habría alcanzado aproximadamente 400 toneladas en 1992 y 630 toneladas en 1995. Asimismo, la doctora Sarah Ward, otra colega de estos científicos, mencionaba que en 1998-99 el “90 por ciento de la quinua comercializada en los Estados Unidos provenía de Ecuador y Bolivia... y que la producción de Estados Unidos solo cubre una parte de la demanda del mercado (local)”⁶³. Como entre 1998 y 1999 Estados Unidos importó de los países andinos respectivamente unas 750 y 1050 toneladas de quinua, según la afirmación de esta investigadora, la producción local sería de unas 75-105 toneladas por año. No obstante, con base en información suministrada por investigadores de la Universidad de Wisconsin y Minesota⁶⁴ evaluamos una producción anual de 35 toneladas a principios de los años noventa, referencia que coincide con el testimonio que en el año 2001 nos proporciona Thomas Mc Cracken, uno de los últimos cinco productores de quinua del estado de Colorado, quien señala que desde 1986 la producción varió entre 20 y 40 toneladas. Pensamos que los datos proporcionados por este productor corresponden

61. Comunicación de John Mc Camant, docente en Administración de Empresas de la Universidad de Colorado y asesor de la Asociación de Productores de Quinoa de Norteamérica.

62. Jhonson, D.L.: “Blue Corn and Quinoa”, en *New Crops News*, vol. 3, N° 1. La Fayette, Indiana: Universidad de Purdue, 1993; Janick, J.; M.G. Blasé; D.L. Jhonson; G.D. Jolliff y R.L. Myers: “Diversifying U.S. Crop Production”, en J. Janick, editor: *Progress in New Crops*. Alexandria, Virginia: ASHS Press, 1996, pp. 98-109.

63. Colorado Agricultural Experiment Station, *op. cit.*, 2000.

64. Oelke y otros, *op. cit.*, 1992.

más a la realidad, puesto que los investigadores de la Universidad de Colorado recibieron fuertes financiamientos del estado de Colorado en el marco del Programa de Investigación y Desarrollo de Nuevos Cultivos, razón por la cual podrían haber elevado las cifras que proporcionaron para defender su trabajo.

La disminución de la producción de los Estados Unidos se explica en parte por problemas agronómicos derivados de la excesiva humedad del suelo al momento de la siembra, que inhibe la germinación y favorece niveles elevados de enfermedades⁶⁵ y plagas que se controlan químicamente en ausencia de lucha biológica, muy superiores a los que existen en el Perú y el Ecuador y aun mayores de las que existen en Bolivia⁶⁶. Estas dificultades se traducen en una productividad de la tierra no tan elevada. Según investigadores del Programa de Investigación y Desarrollo de Nuevos Cultivos de la Universidad de Colorado, los rendimientos de quinua en el nivel del productor habrían sido del orden de 1439 a 1680 kg/ha⁶⁷, mientras que Thomas Mc Cracken señala que “los rendimientos varían de 300 libras por acre a 800 libras por acre (400 a 900 kg/ha)”. Por las razones antes expuestas, pensamos que los datos proporcionados por este productor corresponden más a la realidad y estimamos que actualmente la producción de la tierra en Colorado sería más elevada que la ecuatoriana (alrededor de 550 kg/ha), similar a la boliviana (600-650 kg/ha) y muy inferior a la peruana (950 kg/ha).

A la dificultad de adaptar la quinua al medio ambiente de Colorado se añade la de comercializar el grano producido en Colorado que no satisface las exigencias de calidad del mercado. Por esto, “la superficie de este cultivo anualmente sembrada tiende actualmente a bajar”⁶⁸, después de haber alcanzado 80 ha en 1987 (comunicación de Stephen Gorad). En 1992, Oelke y otros mencionaban que a principios de los años noventa la superficie de quinua bajó a 80 acres (32 ha) y que esta tendencia seguiría, dinámica que nos confirmó Thomas Mc Cracken, para quien “nunca se sembraron más de 120 acres (50 ha) en Colorado”. Según nos informó John Mc Camant, este desinterés en producir quinua se expresa también en el debilitamiento de la Asociación de Productores de Quinua de Norteaméri-

65. Oelke y otros (*op. cit.*, 1992) señalan que la quinua es atacada por muchos virus, entre ellos los que afectan a las espinacas, por numerosas enfermedades (*Sclerotium rolfsii*, *Peronospora farinosa*-mildiu, *Botrytis cinerea*, *Phoma exigua* var *faveata*, *Pseudomonas* sp.) y, de manera moderada, por plagas que son controlables (*Pemphigus populivenae*, *Spo-doptera exigua*, *Melanotrichus* sp.).

66. Oelke y otros, *op. cit.*, 1992; comunicación de John Mc Camant.

67. Johnson, *op. cit.*, 1990; Flynn, R.O.: “Growth Characteristics of Quinoa and Yield Response to Increase Soil Water Deficit”. M. Sc. Thesis. Fort Collins: Colorado State University, 1990.

68. Comunicación de John Mc Camant.

ca, que ha perdido gran parte de sus afiliados y cuenta en la actualidad con cinco miembros.

Desde mediados de los años noventa, el área de cultivo de la quinua se ha extendido inicialmente de manera experimental a Europa del norte (Inglaterra y Suecia principalmente), al valle de Sacramento, en California, a los estados del norte del Middle-West⁶⁹, noroeste⁷⁰ y este⁷¹ de los Estados Unidos, y al oeste de Canadá⁷², donde se creó The Northern Quinoa Corporation, una empresa que establece contratos de producción, beneficia y comercializa este grano. Para extender el cultivo en Norteamérica se han utilizado variedades producidas en Colorado, mientras que en Europa se han usado variedades del grupo "costeño" importadas de Chile. En el valle de Sacramento y en el norte de Estados Unidos la quinua no ha podido adaptarse por la elevada temperatura del verano (superior a 35 °C) que esteriliza el polen y provoca dormencia en la planta⁷³ y por ataques de plagas⁷⁴, mientras que en el este el calor afecta la floración y la consiguiente producción de semillas⁷⁵.

En los estados del oeste del Canadá, donde los veranos son menos cálidos, condiciones *a priori* favorables para el desarrollo de la quinua, este cultivo se ha adaptado parcialmente. En primer lugar, a pesar de crecer en ambientes boreales con mayor fotoperiodo, la quinua suele tener una floración atrasada que la expone a la llegada de heladas precoces y lluvias tardías a partir de mediados de setiembre que afectan seriamente la calidad y cantidad de grano producido⁷⁶. En segundo lugar, los niveles de plagas son elevados, sin que por ahora se realice una lucha integrada o biológica (comunicación del Servicio de Agricultura del Gobierno de Manitoba). Finalmente, la elevada proliferación de malezas y la maduración heterogénea, al igual que en Colorado, exigen un aporte importante de fuerza laboral del

69. Estados de North Dakota, Idaho, Minnesota y Wisconsin.

70. Estados de Oregon y Washington.

71. Estado de Virginia.

72. Estados de Alberta, Shaskatchewan y Manitoba.

73. Oelke y otros, *op. cit.*, 1992.

74. Berti, M.T. y A.A. Scheiter: "Preliminary Agronomic Evaluation of New Crops for North Dakota", en J. Janick y J.E. Simon, editores: *New Crops*. Nueva York: Wiley, 1993, pp. 105-109; Kephart, K.D.; G.A. Murray y D.L. Auld: "Alternate Crops for Dryland Production Systems in Northern Idaho", en J. Janick y J.E. Simon, editores: *Advances in New Crops*. Portland, OR.: Timber Press, 1990, pp. 62-67.

75. Bhardwaj y otros: "Alternative Crops Research in Virginia", en J. Janick, editor: *Progress in New Crops*. Alexandria, Virginia: ASHS Press, 1993, pp. 87-96; Kephart y otros, *op. cit.*, 1990.

76. Small, E.: "New Crops for Canadian Agriculture", en J. Janick, editor: *Perspectives on New Crops and New Uses*. Alexandria, Virginia: ASHS Press, 1993, pp. 15-52; National Research Council: *Lost Crops of the Incas: Little Known Plants of the Andes with Promise for World-wide Cultivation*. Washington D.C.: National Academy Press, 1989, pp. 149-162.

productor que disminuye la remuneración de su trabajo o incrementa los costos de producción en caso de contratarse mano de obra. Por esto, la producción de quinua de Canadá es muy limitada y altamente variable, entre 30 y 140 toneladas anuales, con rendimientos muy inestables que varían de valores muy bajos a un máximo de 830 kg/ha⁷⁷, y realizada en contrato con The Northern Quinoa Corporation para disminuir los riesgos de pérdidas al productor⁷⁸. Por esto, Small⁷⁹ señala que la quinua solo podría desarrollarse en Canadá siempre y cuando se realizaran programas de mejoramiento genético a partir de las variedades adaptadas que permitan obtener plantas con un ciclo vegetativo corto (igual o inferior a los 100 días según el Servicio de Agricultura del estado de Manitoba). Por ello, este autor no ve una extensión significativa del cultivo en Canadá y cree que es más probable que la quinua se desarrolle en países donde se adapte mejor. Finalmente, según Bob Ward la variabilidad de la producción de quinua canadiense es también producto de la saturación del mercado a causa de la alta variabilidad de la demanda. Además, pensamos que los cambios en los requerimientos de quinua son fuertemente influenciados por la competencia de grano importado de la región andina, en particular el denominado "real", preferido por los importadores norteamericanos que lo distribuyen luego a este país.

Al igual que en Canadá, la quinua se adapta difícilmente en el noroeste de los Estados Unidos, Inglaterra y Suecia, también por atrasos en su floración derivados del elevado fotoperiodo⁸⁰ que vuelven la producción imprevisible y reducida y poco rentable la inversión en una unidad industrial que quite la saponina. Por esto, la única empresa que cultiva quinua en Inglaterra ha optado por producir a pequeña escala (menos de 2 ha) para aplicaciones industriales (fécula para cosméticos y envases), alternativa que requiere de volúmenes menores que los destinados a la alimentación humana⁸¹. Finalmente, debemos señalar que a mediados de los años noventa se llevó a cabo un programa europeo de investigación de adaptación de este cultivo a Europa del Norte⁸², similar al que desarrolló la Universidad de Colorado, que pretendía investigar y experimentar técnicas de cultivo, procesos industriales y mercados, con la intención de diversificar la agricultura y utilizar tierras marginales en descanso por las reformas de la Política Agrícola Común (PAC) mediante la provisión de fécula, proteínas de calidad y produc-

77. Comunicación de Bob Ward, miembro del Departamento de Mercadeo y Negocios Agropecuarios del Servicio de Agricultura del estado de Manitoba.

78. Comunicación de Brian Sim, miembro del Servicio de Agricultura del estado de Saskatchewan.

79. Small, *op. cit.*, 1999.

80. National Research Council, *op. cit.*, 1989.

81. Nicholls, F.H.: "New Crops in UK: from Concept to Bottom Line Profits", en J. Janick, editor: *Progress in New Crops*. Alexandria, Virginia: ASHS Press, 1996, pp. 21-26.

82. Programa "Quinoa, una planta múltiple para la Unión Europea, AIR2-CT92-1426", financiado por la Unión Europea.

tos industriales. La Unión Europea no renovó el financiamiento de este programa por haberlo considerado un fomento a la competencia a la producción y exportaciones andinas de quinua.

La mala calidad del grano que producen (tamaño reducido, de mal aspecto, menor nivel de aminoácidos y alto nivel de saponina) y los problemas de adaptación de la quinua al medio ambiente (elevada incidencia de plagas, retraso en el ciclo vegetativo, calor del verano, etcétera) determinan una baja producción, una productividad de la tierra similar a la boliviana si se quiere producir de manera biológica, y exigen aportes de mano de obra importantes y mayores en capital con relación al Perú y Bolivia. Así, los países del Norte no tienen la capacidad de competir por ahora con la producción peruana y boliviana, en particular con la de quinua "real" del Altiplano sur. Dado el reducido volumen que representa la producción y el comercio mundial de la quinua con relación a los cereales clásicos y su restringido mercado, dirigido a un segmento que exige productos biológicos que no corresponden al de un bien de consumo que puede ser sustituido por otro o *commodity* (véase más adelante), la investigación en Norteamérica se interesa cada vez menos en el desarrollo de este cultivo. No obstante, por más que el riesgo de competitividad de los países del Norte tienda a bajar, no podemos descartarlo del todo, puesto que la investigación genética en curso podría crear variedades con mayor tamaño y mejor aspecto de grano, menor nivel de saponina, mayores rendimientos y ciclo vegetativo corto.

BOLIVIA DOMINA LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE QUINUA

Como lo deducimos del acápite anterior y lo muestra el gráfico 1, Bolivia y el Perú siempre han aportado cerca del 99 por ciento de la oferta mundial de quinua, equivalente a unas 55 000 toneladas desde 1997, con cantidades bastante similares por cada país desde 1995. La totalidad de la producción de Norteamérica (150 toneladas como máximo) no equivale ni al 10 por ciento de las exportaciones registradas de los países andinos meridionales, que han crecido ininterrumpidamente en 1800 por ciento, pasando de 100 toneladas en 1989 a cerca de 1800 toneladas en 1996 (véase el gráfico 2). Numerosas personas entrevistadas en Norteamérica⁸³, al igual que Sarah Ward (antes citada), señalan que la producción norteamericana se destina al mercado interno. Esto nos lleva a afirmar que los Andes Meridionales (Ecuador, el Perú y Bolivia) son la única región exportadora de quinua en el mundo.

No obstante, en esta región la situación es muy variable de un país a otro. El gráfico 2 nos muestra que desde 1989 Bolivia es el líder indiscuti-

83. Bob Ward, Brian Sim, Stephen Gorad, John Mc Camant, The Northern Quinoa Corporation (estado de Shaskatchewan, Canadá) y productores del valle de San Luis (The White Mountain Farm y Thomas Mc Cracken-Green Earth Farm).

ble de las exportaciones registradas, pues controla la oferta mundial de este producto a razón del 85 al 90 por ciento del total de las ventas al exterior. Por lo tanto, el comercio internacional registrado de quinua depende de la oferta boliviana. Los demás países de la región tienen un papel muy marginal en la exportación mundial de quinua. Durante el periodo considerado, el Perú exportó como máximo 200 toneladas, equivalentes a algo más del 10 por ciento de las exportaciones registradas en Bolivia, aunque es cierto que tiende a incrementar ligeramente sus exportaciones desde 1996. Por su parte, Ecuador no expendió quinua entre 1990 y 1992, ni en 1999, y exportó cantidades reducidas de un máximo de 60 toneladas anuales. De 1989 al 2000 las exportaciones anuales bolivianas pasaron de 280 toneladas a cantidades que oscilan alrededor de las 1700 toneladas, con fuertes variaciones desde 1997 y un pico máximo de 2000 toneladas en el año 1999. Durante este periodo, el valor anual de las exportaciones pasó de 215 000 a 1 800 000 dólares, con importantes fluctuaciones desde 1997 y un valor máximo de 2 725 000 dólares alcanzado en 1999.

Como señalaron importadores de los países del Norte, el liderazgo de Bolivia se debe a la calidad del grano producido y exportado, de tipo quinua "real", de "tamaño grande y color blanco exclusivamente utilizado para la venta en grano entero, grano con el cual estamos comprometidos"⁸⁴. Por su menor tamaño, aspecto, composición y equilibrio en aminoácidos esenciales, los ecotipos producidos en otros países tienen reducida demanda fuera de sus países de origen. Si bien no disponemos aún del valor de las exportaciones de quinua del Perú para el año 2000, la preferencia de la demanda internacional por el grano biológico de tipo "real" producido en Bolivia nos lleva a plantear que sería dudoso que el país vecino haya incrementado súbitamente sus exportaciones en desmedro de las exportaciones bolivianas, que registraron una fuerte disminución el año 2000 (véase el gráfico 2).

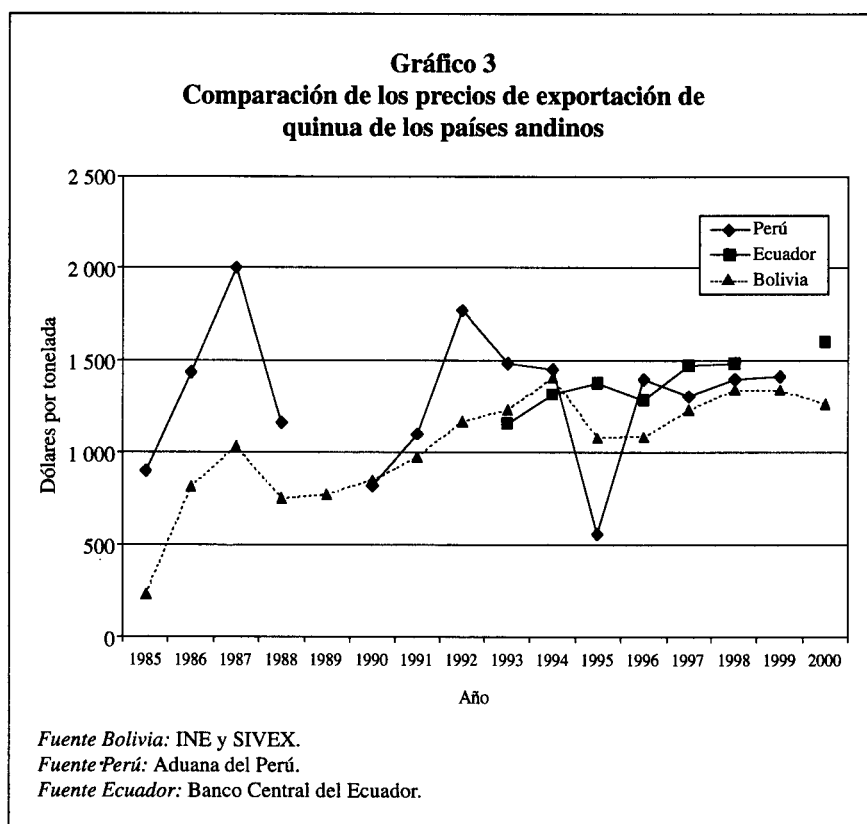
En menor medida, los menores precios en puerto (Free of Board-FOB) ofrecidos por los exportadores bolivianos contribuyen a reforzar este liderazgo (véase el gráfico 3). Desde 1996, la tonelada de quinua boliviana FOB Arica siempre fue inferior a la quinua peruana FOB Callao y la ecuatoriana FOB Guayaquil. La tonelada de quinua boliviana osciló entre 1100 y 1350 dólares, la peruana entre 1350 y 1400 dólares, y la ecuatoriana entre 1250 y 1600 dólares. Según el estudio de IICA/PNUD⁸⁵, el elevado precio de exportación de este último país podría deberse a la menor presencia de impurezas y mayor regularidad en el tamaño del grano exportado, aunque este sea de menor calidad nutritiva y aspecto que la quinua "real". Finalmente, como veremos más adelante, el Perú es el principal consumidor mundial de

84. Comentarios de Stephen Gorad, ex gerente de Quinoa Corporation, en una carta enviada a ANAPQUI.

85. IICA/PNUD, *op. cit.*, 1991.

este grano y el Ecuador tiene una fuerte demanda potencial por este producto. En esta situación, y ante la imposibilidad de producir quinua de tipo "real", que importan para su propio consumo (véase más adelante), estos países no tienen ni interés ni muchas posibilidades de exportar cantidades elevadas de su propia producción de quinua.

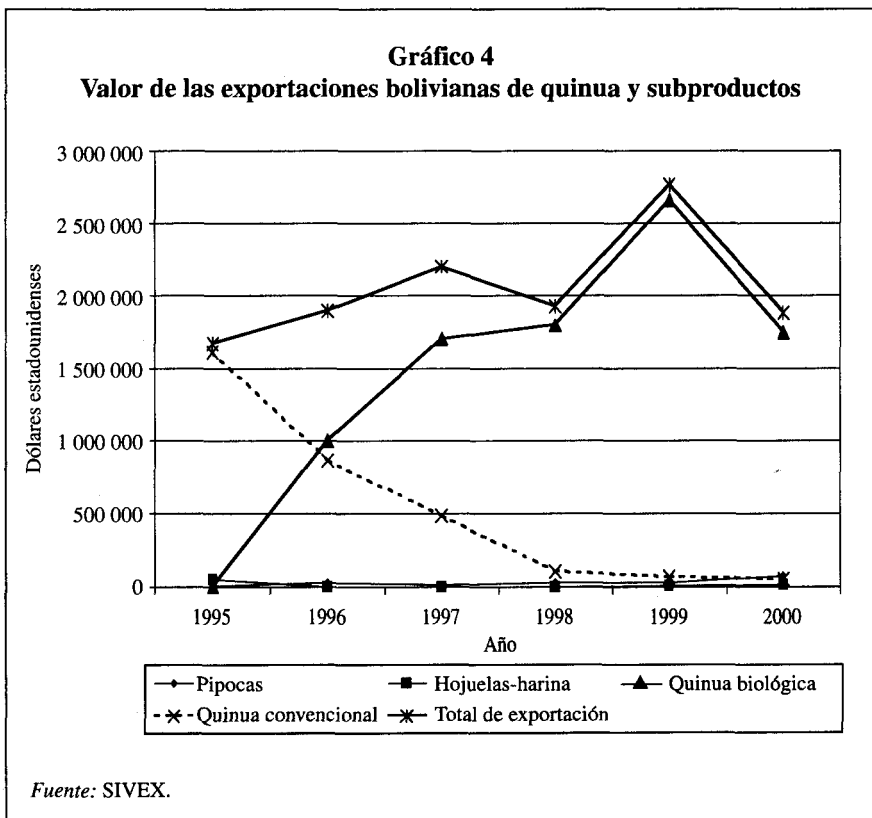
Desde 1998 las exportaciones registradas de quinua boliviana se realizan casi esencialmente en la forma de quinua biológica, y casi se han anulado las ventas registradas de quinua convencional. El gráfico 4 nos muestra que en 1995 la quinua convencional representaba más del 90 por ciento del valor de las exportaciones registradas de grano de quinua y derivados (pipocas y hojuelas), equivalente a más de 1 700 000 dólares, mientras que la quinua convencional representaba menos del 5 por ciento de este monto. No obstante, el desarrollo del mercado biológico en los países del Norte y restricciones arancelarias para acceder al mercado peruano (véase más adelante) cambiaron esta tendencia. Entre 1998 y el 2000, la quinua biológica representaba el 90 por ciento de las exportaciones, que oscilaron entre 1 700 000 y 2 700 000 dólares. Finalmente, este gráfico nos muestra que el



valor de los productos derivados de quinua es muy marginal con relación a las exportaciones en grano biológico o convencional. Entre 1995 y el año 2000, el monto de los primeros no sobrepasó nunca el 5 por ciento de las exportaciones registradas de quinua y subproductos.

LA DEMANDA DE QUINUA FUERA DE LOS ANDES MERIDIONALES

De 1985 a 1997 los países andinos meridionales tuvieron una tendencia promedio de incremento de exportaciones constante, seguida desde 1996 por fuertes oscilaciones alrededor de 1800 toneladas, con un fuerte incremento a 2200 toneladas el año 1999 y una disminución importante cercana a las 1500 toneladas el año 2000 que muestran un estancamiento (véase el gráfico 2). Considerando que no disponemos de cifras de quinua exportada por el Perú el año 2000, al carecer este país de un peso significativo en las exportaciones mundiales de quinua, postulamos que no habría incrementado de manera importante sus exportaciones el año 2000, ni contribuido a frenar

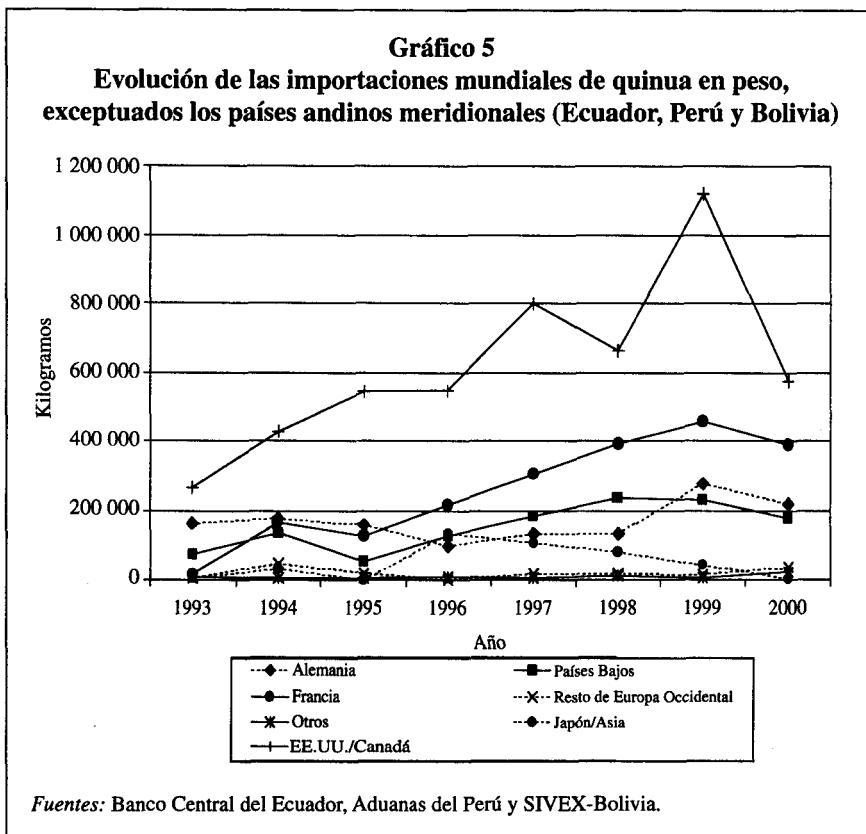


la importante caída de las exportaciones de quinua de los Andes Meridionales. Esta disminución se debería más bien a excesivas previsiones sobre la tendencia de incremento del mercado de este grano en los países del Norte, particularmente en los Estados Unidos (véase más adelante), que generaron la compra de una cantidad importante el año 1999 que tuvo que ser almacenada por los importadores. Considerando que en el mundo solo existen exportaciones no registradas de quinua de Bolivia hacia el Perú (véase el acápite siguiente), el estancamiento de esta tendencia nos muestra que la demanda de este grano en la suma del conjunto de los países del Norte y los países andinos, exceptuado el Perú, tendría actualmente fuertes variaciones interanuales con un crecimiento muy bajo desde 1996.

A partir de 1998 los intercambios registrados de quinua entre los países andinomeridionales se han reducido. Desde este año, entre el 95 y el 98 por ciento de las exportaciones registradas de los países de los Andes Meridionales, señaladas en el gráfico 2, corresponden a ventas de esta región hacia países del Norte. En efecto, este año el comercio registrado entre los estados andinos bajó a niveles mínimos. Bolivia nunca importó quinua (Aduana de Bolivia), y los registros de importación de quinua del Banco Central del Ecuador no registran importaciones en procedencia del Perú, aunque se registra un embarque de 10 toneladas de grano no arribados de este país hacia el Ecuador (véase el gráfico 6). Estos dos países importaron únicamente quinua "real" boliviana. En 1997 Ecuador importó 40 toneladas de este tipo de grano, cesando desde entonces toda importación de este producto, y el Perú adquirió 246 toneladas, reduciendo luego sus importaciones a 40 toneladas anuales (véase el gráfico 8).

Por lo tanto, la disminución del comercio registrado de quinua entre los países andinos meridionales va a la par con el estancamiento de la demanda mundial de este grano⁸⁶, que es aún muy baja, exceptuados los Andes Meridionales, y en particular en los países del Norte por la detención de ventas en Norteamérica. Entre 1994 y 1999 las importaciones de estos países aumentaron cerca de un 80 por ciento, de 1000 a 1800 toneladas, aunque con una tendencia al estancamiento desde 1997 (véase el gráfico 5). Desde 1995 Norteamérica se ha convertido en el principal comprador externo de quinua andina, llegando a adquirir a partir de 1997 alrededor de 900 toneladas anuales, equivalentes al 50 por ciento de las exportaciones promedio de quinua andina para el periodo 1997-2000. Si sumamos a las cantidades importadas la producción propia, cercana a 150 toneladas, la demanda total norteamericana desde 1997 oscilaría alrededor de las 1050 toneladas anuales, constituyendo el principal mercado no andino de quinua. No obstante, el consumo per cápita de este grano permanece aún ínfimamente bajo el orden de

86. Evaluamos la demanda del mundo, exceptuados los Andes Meridionales, sumando el detalle de las exportaciones por país de destino de Bolivia, Perú y Ecuador.

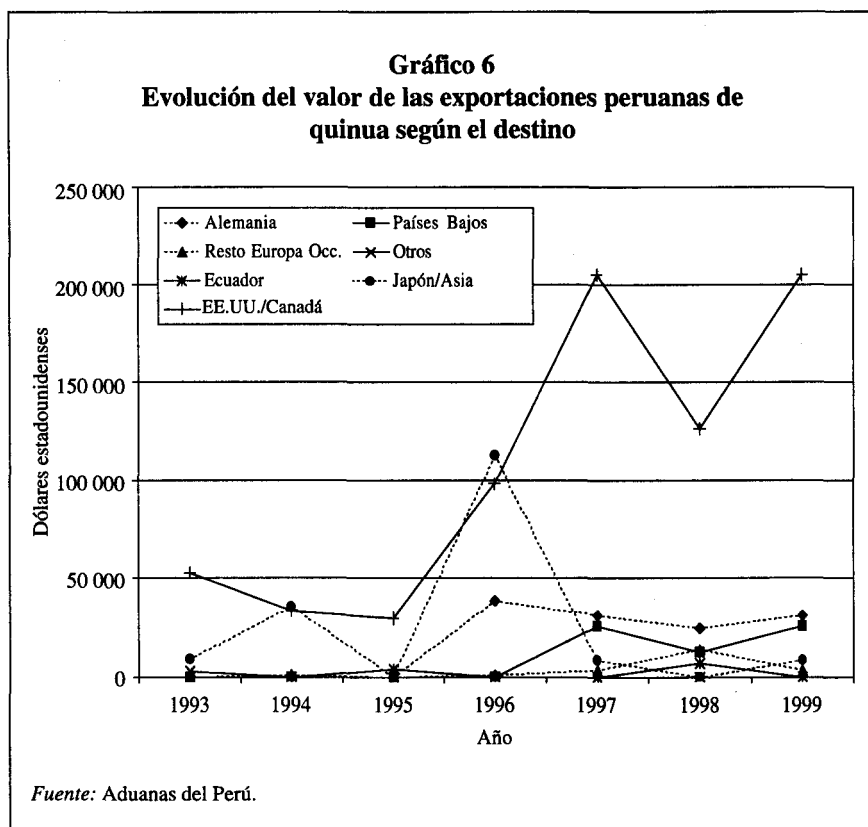


3 g/persona/año⁸⁷. Por su parte, Europa del Oeste⁸⁸ tuvo un incremento regular de su demanda hasta 1999, seguida por una pequeña disminución el año 2000, la cual debe ser tomada con cautela por la ausencia de datos de exportaciones peruanas para ese año. Entre 1998 y el año 2000, la demanda promedio europea estuvo alrededor de 850 toneladas anuales de quinua, equivalentes a 45 por ciento de las exportaciones de este grano desde los Andes Meridionales y a un consumo promedio per cápita de 2,4 g/persona/año⁸⁹, menor que el de Norteamérica. Asimismo, después de un interés inicial por la compra de quinua en 1996, Japón ha disminuido regularmente

87. Obtenemos este valor dividiendo 1050 toneladas por 315 millones de habitantes, suma de la población de Canadá y Estados Unidos.

88. Llamamos Europa del Occidente al conjunto de estados formado por la Unión Europea y Suiza.

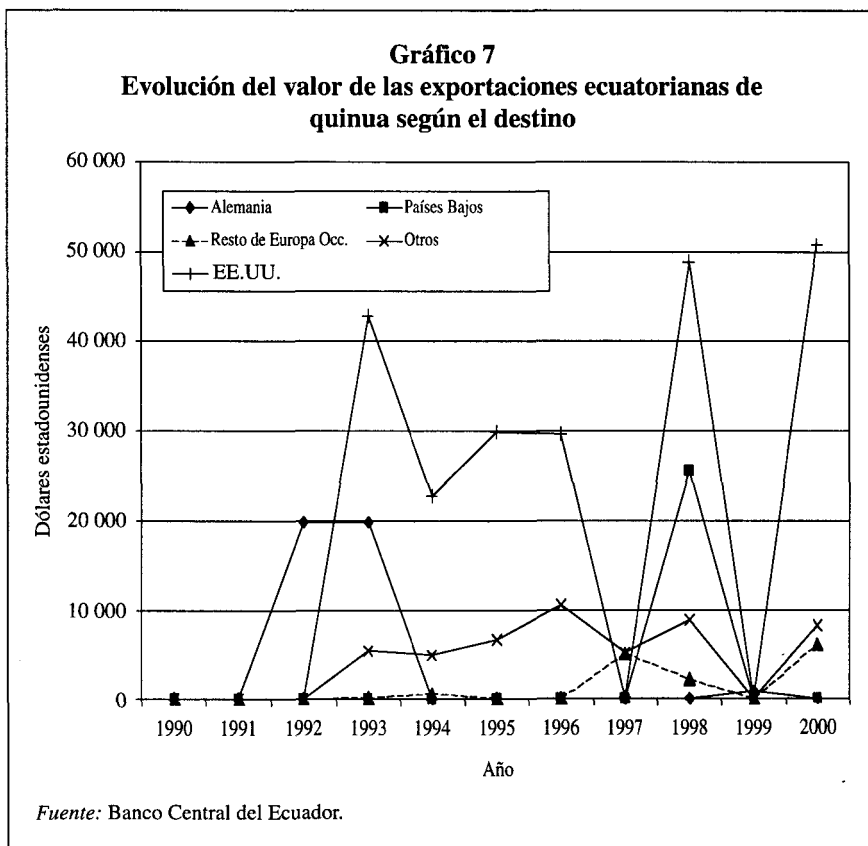
89. Obtenemos este valor dividiendo 850 toneladas por 350 millones de habitantes, suma de la población de la Unión Europea y Suiza.



sus importaciones de grano a cantidades que oscilaban sobre las 50 toneladas en 1999. Si bien desconocemos las razones de esta tendencia en el caso del Japón, analizando la demanda de la quinua boliviana en el acápite siguiente estudiaremos los determinantes de la evolución de los diferentes segmentos de los mercados boliviano, peruano, norteamericano y europeo.

Desde 1995 las exportaciones bolivianas han registrado un crecimiento moderado a causa del estancamiento de las ventas a Norteamérica, su principal mercado, y la disminución de sus ventas registradas al Perú (véase el gráfico 8). Por otra parte, pese a no tener mucha importancia en las ventas andinas de quinua, las exportaciones peruanas de quinua, que se cuadruplicaron de 1995 a 1996 por el aumento de la demanda norteamericana, no han registrado desde ese año un crecimiento significativo hasta 1999 (véase el gráfico 6). Finalmente, observamos que las exportaciones ecuatorianas no se han multiplicado, son muy reducidas e irregulares, en particular en dirección de Europa y algo más constantes en dirección de los Estados Unidos (véase el gráfico 7).

Por último, la comparación del destino de las exportaciones de los países andinomeridionales nos muestra que no existe una especialización sig-

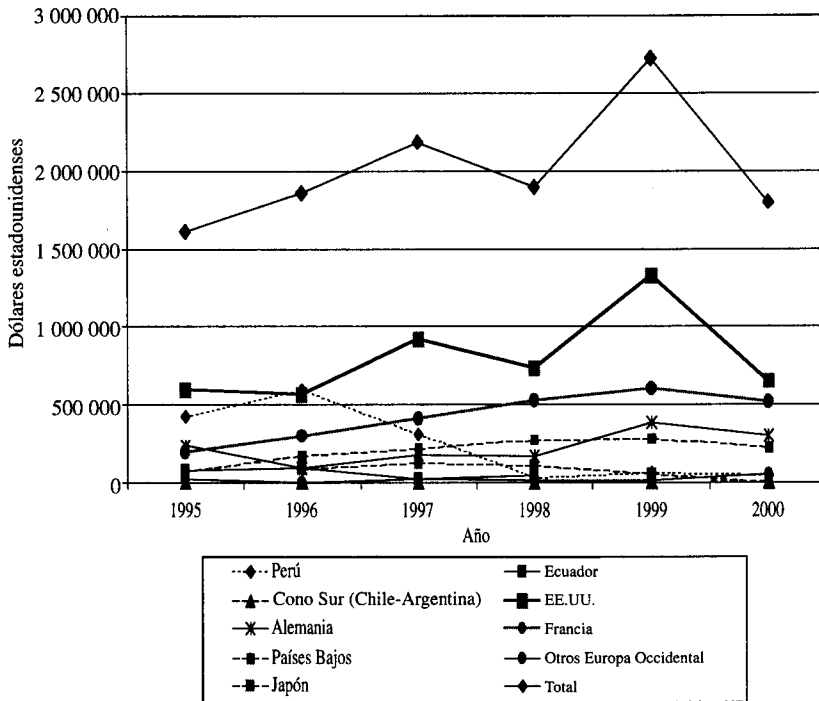


nificativa en el destino de las exportaciones de quinua por país de origen. Los gráficos 6, 7 y 8 muestran que los Estados Unidos son el principal cliente de los países andinos y que todos estos venden este grano a Alemania y Holanda, segundo y tercer país, respectivamente, importadores de quinua de Europa. Asimismo, Japón, que al principio adquirió mayoritariamente este grano en el Perú, ha pasado a comprar este producto directamente en Bolivia (véanse los gráficos 5, 6 y 8). No obstante, debemos subrayar que Francia, primer importador europeo de quinua, se aprovisiona casi exclusivamente en quinua real boliviana a través de filiales implantadas en este país (véase más adelante).

LA DEMANDA DE QUINUA BOLIVIANA

La quinua boliviana tiene tres destinos con características muy diferentes: el interior del país; la región andina, en particular el Perú; y los países del Norte (Estados Unidos y Europa Occidental).

Gráfico 8
Evolución del destino del valor de las exportaciones bolivianas registradas de quinua



Fuente: SIVEX.

BOLIVIA CONSUME LA MAYORÍA DE SU PRODUCCIÓN

La quinua boliviana es consumida esencialmente en el mercado local, tanto por los mismos productores cuanto por los habitantes de las ciudades del occidente del país.

En el nivel nacional, el autoconsumo de quinua por los mismos productores ha disminuido constantemente aunque de manera diferente según la modalidad de consumo y la región considerada. Los alimentos que requieren de largos trabajos de preparación como la *kispiña* (amasado de quinua cocido al vapor) y la *muk'una* (relleno de harina de quinua) son poco consumidos en la actualidad; mientras que la sopa, la *lawá* (sopa de quinua molida), la *p'isara* (quinua tostada y graneada) y el *pito* (harina de quinua), alimentos que requieren menor preparación, tuvieron menor reducción del ni-

vel de consumo. Asimismo, en el Altiplano norte y en menor medida central, regiones donde se producen ecotipos del tipo "altiplano" o variedades "híbridas dulces", la quinua se autoconsume más en las familias productoras y se destina al mercado nacional. En cambio, la quinua "real" del Altiplano sur tiene una demanda externa elevada y un precio mayor que el de los demás ecotipos del resto del Altiplano. Por ejemplo, en 1999 y el 2000 el quintal de quinua producida en el Altiplano central costaba respectivamente en la feria de Lawachaka (Altiplano central) 140 Bs. y 70 Bs., mientras que el quintal de quinua "real" del Altiplano sur valía en la feria de Challapata 210 Bs. y 100 Bs. respectivamente. Consiguientemente, la quinua "real" es exportada y se vende en menor medida en el mercado nacional. Con relación al resto del Altiplano, el nivel de autoconsumo de las familias productoras del Altiplano sur es menor.

El incremento de la demanda de quinua "real" producida en el Altiplano sur llevó a acrecentar el precio al productor (véase el cuadro 3). Esta situación, combinada con la necesidad de las familias de obtener dinero para asumir diversos gastos, principalmente alimentos⁹⁰, artículos domésticos, vestimenta, educación de los hijos y vivienda, redujo el nivel de autoconsumo de las familias productoras. Según el citado estudio del IICA/PNUD, en 1990 el productor de quinua del Altiplano sur autoconsumía en promedio el 35 por ciento de su producción, equivalente a 1400 toneladas. No obstante, según datos de la producción proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE) y charlas con técnicos, ese año la producción del Altiplano sur fue cercana a las 6000 toneladas, razón por la cual las 1400 toneladas autoconsumidas equivaldrían al 23 por ciento de la producción. La disminución del nivel de autoconsumo se dio en función de la articulación de las familias con ferias donde pueden expender y comprar con mejores términos de intercambio. En 1993, Pinget y Van der Heyden⁹¹ reportan el 19 por ciento de autoconsumo en las familias productoras del noroeste del Salar de Uyuni, articuladas con la Feria de Challapata, mientras que en ciertas comunidades aisladas del sur del Salar este nivel llegaba al 39 por ciento. Según encuestas y estimaciones nuestras, en 1999 el autoconsumo promedio al norte del Salar, región también relacionada con Challapata, se situaba entre el 12 y el 14 por ciento, subiendo hasta el 15-17 por ciento el año 2000, como consecuencia de la disminución de los precios al productor (de 210 a 100 Bs. por quintal) y la sobreproducción de quinua.

Contra lo que muchos opinan, la quinua boliviana se expende esencialmente en el mercado nacional. Según el citado estudio del IICA/PNUD, en 1990 el 53 por ciento de la producción nacional fue consumido en el país con la distribución siguiente: 150 toneladas (el 1,7 por ciento de la producción) fueron vendidas a programas de seguridad alimentaria de organizaciones in-

90. Fideos, arroz, harina, aceite, carne, hortalizas y fruta.

91. Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1994.

ternacionales (90 toneladas) y a empresas privadas (60 toneladas), y 8247 toneladas (el 51,3 por ciento) fueron adquiridas por familias no productoras de quinua. Ese año, el 98 por ciento de la quinua consumida en Bolivia por familias no productoras se hacía bajo la forma de grano. Asimismo, en 1994 Pinget y Van der Heyden⁹² señalan que del 15 al 25 por ciento de la quinua vendida en Challapata⁹³, equivalente a 1250 toneladas procedentes del Altiplano sur, era comprado directamente en las comunidades campesinas o en las ferias⁹⁴ por intermediarios, comerciantes-acopiadores rurales, que la expendían en el mercado nacional. Estos comerciantes han desarrollado una integración vertical que les permite acopiar quinua bruta, beneficiarla, envasarla y expendirla a minoristas obteniendo mayores ganancias.

Entre 1990 y 1999 el consumo nacional se incrementó en un 13,9 por ciento (véase el cuadro 4). No obstante, si confrontamos la dinámica de decrecimiento del consumo total nacional de este producto con la tendencia de crecimiento de la población, superior al 2 por ciento anual, podemos afirmar que el consumo per cápita decreció en Bolivia. Asimismo, en este lapso el consumo interno de quinua con relación a la producción nacional tiende a decrecer en importancia por el incremento de las exportaciones de quinua y el crecimiento promedio casi nulo de la producción nacional, tal como lo muestra la comparación entre los gráficos 1 y 2 y el cuadro 4. Durante este periodo las exportaciones bolivianas registradas crecieron en un 720 por ciento y las no registradas tuvieron también una evolución positiva aunque con menor escala (véase más adelante en este acápite), mientras que la producción boliviana no tuvo un aumento sustancial, oscilando alrededor de 22 000 toneladas. Esta tendencia se origina en una doble dinámica. Por un lado, está ligada al desarrollo del mercado internacional de la quinua, que generó el incremento de los precios a la exportación (véase el gráfico 9) y al productor (véase el cuadro 3), que repercutieron en toda la cadena de la quinua. Por el otro lado, está relacionada con la disponibilidad de cereales de sustitución a menor precio, producidos en el país (arroz y maíz) o importados (harina donada), como también de alimentos procesados, fideos principalmente, lo que incita a disminuir regularmente el consumo de quinua. En 1990 el consumo promedio per cápita de quinua era de 4,75 kg/persona/año, mientras que el del arroz era de 37,8 kg/persona/año y el del fideo 22,25 kg/persona/año⁹⁵. En 1999 el consumo promedio de un boliviano era 2 kg de este grano por año (véase más adelante).

Si bien no existen estudios actualizados de consumo por hogar de la quinua en Bolivia, la ausencia de un cambio significativo aparente en la modalidad de su uso, principalmente en la forma de sopa y quinua granea-

92. *Ibidem*.

93. Localidad ubicada al norte del Altiplano sur.

94. Grandes mercados rurales por lo general semanales.

95. IICA/PNUD, *op. cit.*, 1991.

Cuadro 4
Evolución del destino de la producción boliviana de quinua en toneladas

Año	Producción boliviana	Importaciones oficiales	Exportaciones no registradas al Perú	Incremento exp. no registradas con relación a 1994	Exportaciones registradas	Exp. reg/ Exp. no reg.	Exportaciones totales	Exp. no registradas/ Exp. totales	Consumo nacional	Incremento del consumo nacional con relación a 1990	Consumo nacional/ Producción nacional
1969	9 636	0	700		1	0%	701	99,9%	8 935		92.7%
1970	8 750	0	800		19	2%	819	97,7%	7 931		90.6%
1971	13 500	0	920		13	1%	933	98,6%	12 567		93.1%
1972	15 206	0	800		195	24%	995	80,4%	14 211		93.5%
1990	16 064	0	1 700		344	20%	2 044	83,2%	14 020		87.3%
1994	20 697	0	4 000		1 166	29%	5 166	77,4%	15 531	10.8	75.0%
1998	20 291	0	4 200	5%	1 413	34%	5 613	74,8%	14 678	4.7	72.3%
1999	22 498	0	4 500	13%	2 031	45%	6 531	68,9%	15 967	13.9	71.0%
2000	nd	0	6 500	63%	1 422	22%	7 923	82,0%	-	-	-

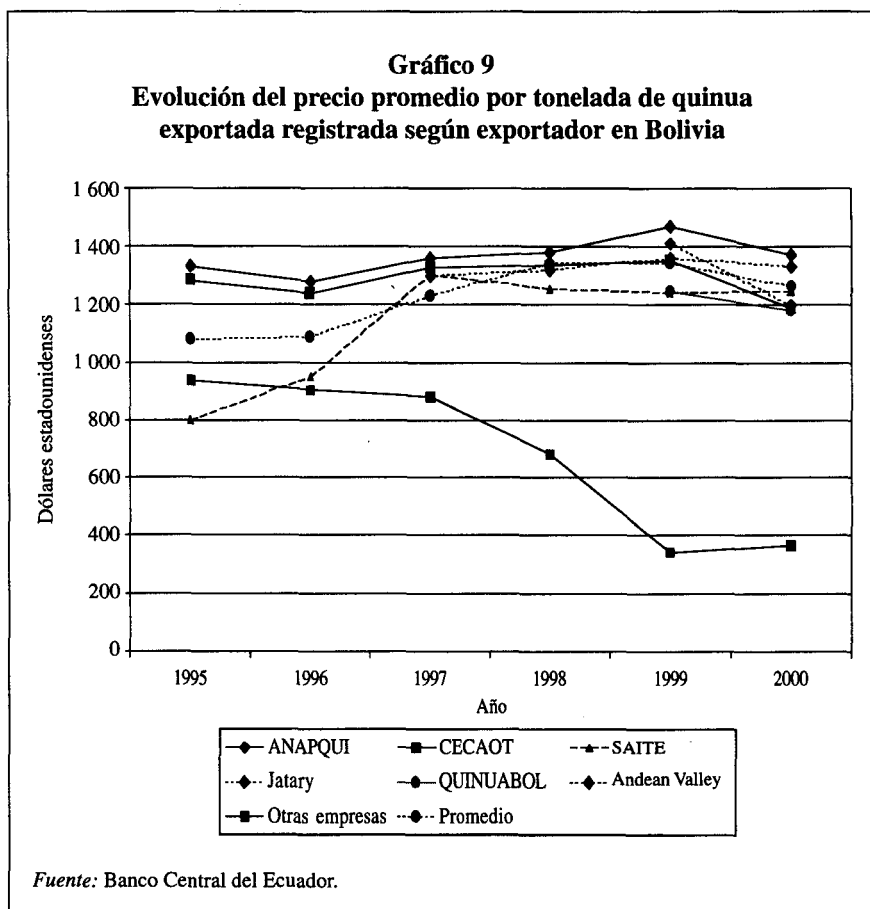
Fuente datos de 1969 a 1972: Gualberto Tapia (1976).

Fuente producción desde 1990: Instituto Nacional de Estadísticas.

Fuente exportaciones registradas: Instituto Nacional de Estadísticas de 1990 a 1994 y Vice Ministerio de Exportaciones de 1998 al 2001.

Fuente exportaciones no registradas: Entrevistas con intermediarios para 1998, 1999 y 2000, IICA/PNUD para 1990 y Pinget y Van der Heyden para 1994.

nd: datos actualmente no disponibles.



da, nos lleva a considerar aún vigentes ciertas conclusiones de trabajos anteriores⁹⁶. El consumo nacional de quinua depende de una variante regional más que socioeconómica. Las ciudades del oriente —y en menor medida las del valle— tienen menor consumo que las del occidente. En las primeras, los consumidores de este grano son inmigrantes del Altiplano y en menor medida del valle. Las ciudades de Oruro, El Alto y Potosí tendrían todavía la mayor demanda. En 1990, el estudio de IICA/PNUD señalaba que Oruro y Potosí abarcaban el 16 por ciento de la población urbana boliviana que consumía el 34,22 por ciento del total de quinua expendida en las capitales de departamento de Bolivia. Esta modalidad de

96. IICA/PNUD, *op. cit.*, 1991; Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1994.

consumo seguramente se explica por los fuertes lazos existentes entre sus habitantes y áreas rurales y la presencia de una importante población móvil (rural-urbana) con bajo nivel de ingresos y habituada al consumo de este producto. Asimismo, esta situación explicaría la existencia de una modalidad de consumo más tradicional: quinua al granel lavada o bruta en vez de quinua beneficiada en pequeños envases o quinua transformada en alimentos. Asimismo, no existen diferencias de cantidades de consumo per cápita entre los diferentes estratos socioeconómicos. No obstante, considerando que la mayoría de la población urbana boliviana posee bajos recursos, podemos afirmar que la gran mayoría de la quinua es consumida por familias pobres. Los determinantes de la ausencia de consumo son diferentes de una categoría socioeconómica a otra. Las familias de bajos recursos que no consumen este producto lo hacen por el precio más elevado por peso de este grano con relación a otros cereales (arroz, trigo, maíz, etcétera) y los fideos. En las familias con niveles de ingreso medio a elevado el precio de la quinua no es una limitante del consumo, como sí lo son la calidad, la información y las percepciones. La ausencia de su consumo en familias de esta categoría se explica por la falta de promoción de la quinua, en particular en lo que concierne a sus propiedades nutritivas y las modalidades de consumirla, la deficiencia en la presentación del grano (empaquete, impurezas, desaponificado insuficiente, etcétera), la limitada diversificación de alimentos elaborados con quinua, en cereales para el desayuno, pan y sopas, y en menor medida por prejuicios culturales.

ROMPIENDO MITOS: EL PERÚ ES EL PRINCIPAL MERCADO EXTERNO DE LA QUINUA BOLIVIANA

La preponderancia de las exportaciones no registradas

La quinua “real” representa la gran mayoría de las exportaciones de quinua boliviana con destino a los países del Norte y andinos (el Perú y Ecuador principalmente), que producen quinua de menor calidad de grano, por lo que buscan adquirir sobre todo grano del Altiplano sur. El Perú es el principal comprador de quinua “real” boliviana y el mayor importador mundial de este tipo de grano a través de compras no registradas y registradas, y esta última modalidad de compra ha sufrido fuertes fluctuaciones anuales. No obstante, a diferencia de los países del Norte, este mercado solo requiere quinua convencional para las industrias de alimentos de Lima que la fraccionan y envasan o elaboran alimentos (pastas, cereales para el desayuno, etcétera) destinados a mercados de grandes ciudades con ingresos elevados, mientras que la quinua peruana es consumida en mercados populares.

Las ventas no registradas constituyen la principal vía de exportación de quinua “real” boliviana con una larga tendencia al crecimiento en cantidad

(véase el cuadro 4). Gualberto Tapia⁹⁷ reporta que para fines de los años 1960 y principios de la década de 1970 las exportaciones no registradas oscilaban entre las 700 y las 920 toneladas anuales. De igual manera, intermediarios bolivianos nos informan que a mediados de la década de los años 1970 la venta no registrada al Perú ya era importante, a razón de unas 1650 toneladas anuales (700 quintales por semana). Desde principios de los años 1990 la cantidad no registrada vendida al Perú fluctuó entre las 4000 y las 6500 toneladas, equivalentes a valores de 2 000 000 a 2 600 000 dólares con un incremento moderado en los últimos años que resulta difícil cuantificar de manera precisa dada la ausencia de registros. Según el citado estudio de IICA/PNUD, que coincide con datos que nos proporcionaron intermediarios bolivianos, en 1990 se vendieron alrededor de 1700 toneladas. En 1994, Pinget y Van der Heyden⁹⁸ señalan que entre el 60 y el 70 por ciento de la quinua era vendida en Challapata, principal punto de expendio de quinua “real”, equivalente a 4000 toneladas con un valor de 3 038 000 dólares comprada por intermediarios que llevan la quinua al paso fronterizo de Desaguadero. Estos autores mencionan que similar cantidad era acopiada y comercializada por los intermediarios en años anteriores. Según entrevistas realizadas con intermediarios, estimamos que las ventas no registradas al Perú alcanzaron las 4500 toneladas en 1999, por un importe cercano a 2 250 000 dólares y alrededor de 6500 toneladas el año 2000, equivalentes a unos 2 600 000 dólares. Con la sobreoferta el precio promedio bajó ese año de 500 dólares a 400 dólares/tonelada. El 2001 se registra un volumen promedio de ventas de 3000 quintales por semana, correspondientes a 4700 toneladas anuales por un monto esperado de 2 350 000 dólares.

Las exportaciones no registradas al Perú datan de muchas décadas y fueron desarrolladas y controladas hasta fines de los años sesenta por intermediarios peruanos que adquirían quinua “real” a mayoristas en La Paz, proveídos a su vez por intermediarios originarios de la provincia Ladislao Cabrera que se procuraban este producto en las comunidades productoras del Altiplano sur. A nuestro juicio, el incremento de la demanda peruana por este grano, en particular el boliviano, se debe al importante trabajo de revalorización e investigación sobre cultivos andinos presentado por Tapia⁹⁹, realizado en ese país a partir de los años 1960 por investigadores y docentes, el gobierno¹⁰⁰ y las universidades, principalmente las provinciales, e instituciones internacionales de apoyo al desarrollo agrícola y a la seguri-

97. Tapia, G.: *La quinua: Un cultivo de los Andes altos*. La Paz: Academia Nacional de Ciencias, 1976.

98. Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1994.

99. Tapia, *op. cit.*, 1990.

100. A través del Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y Agroindustriales (INIAA).

dad nutricional, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Desde fines de los años ochenta se ha dado una integración vertical en la venta no registrada al Perú, donde diez a quince personas de este último grupo controlan este negocio, adquiriendo quinua del productor en Challapata y expendiéndola a otros intermediarios peruanos en Desaguadero. Para esto, han implementado pequeñas unidades industriales que les permiten por un lado beneficiar y envasar la quinua en El Alto o, por el otro, lavarla en el río de Challapata para llevar directamente el grano a la frontera.

Si bien las importaciones registradas de quinua boliviana deberían ser favorecidas por la ausencia de aranceles convenidos mediante el acuerdo comercial suscrito por Bolivia y el Perú en noviembre de 1992, las ventas no registradas de este grano de Bolivia hacia el Perú son favorecidas por la baja predisposición de los consumidores peruanos a adquirir este grano a mayores precios (véase el título siguiente) y la tributación peruana que sujeta al importador a pagar el impuesto general a las ventas (IGV) del 16 por ciento y otro impuesto de promoción municipal (IPM) del 2 por ciento sobre el valor de venta de quinua beneficiada o desaponificada. Toda importación registrada permite al fisco controlar los insumos adquiridos por las empresas y evaluar su valor de ventas. Para burlar este control y no tener que pagar este impuesto, estas últimas prefieren adquirir quinua no registrada o sin “certificado de origen”, importada de contrabando por intermediarios peruanos. Estos obtienen este grano beneficiado (lavado en agua de río) en la feria realizada cada viernes en el lado boliviano de Desaguadero y la hacen pasar de manera fraudulenta con mecanismos que por ahora desconocemos.

Esta modalidad de comercio es también informal en los pagos, que se realizan en parte al contado y en parte a plazos, sin que existan garantías bancarias, hipotecarias o en bienes. Para evitar el incumplimiento en los pagos, intermediarios bolivianos se han visto obligados a desarrollar relaciones de compadrazgo con sus homólogos peruanos que les permiten establecer relaciones con mayor obligación de cumplimiento y conocer las redes sociales de sus compradores peruanos para poder localizarlos rápidamente.

Los intermediarios peruanos controlan este mercado, pues no divulgan quiénes son sus compradores, ni qué canales de comercialización utilizan, con lo que pueden imponer bajos precios a sus proveedores bolivianos. La tonelada de quinua “real” puesta en Desaguadero valía algo más de 400 dólares en el año 2000 y cerca de 500 dólares en los años 1999 y 2001. Para obtener un nivel de ingreso elevado los comerciantes bolivianos debían transportar grandes volúmenes de quinua con frecuencias elevadas, en promedio unos 200 quintales por semana cada uno. El reciente aumento de producción y oferta de quinua “real” procedente del Altiplano sur registrado desde 1999 y en particular desde el año 2000, disminuyó aún más las ganancias de

los intermediarios bolivianos, de 2 a 3 dólares por quintal¹⁰¹. El incremento de la producción de quinua “real” indujo a muchos productores del Altiplano sur a ofrecer directamente su producción en Desaguadero. Frente a esta situación y para preservar sus ingresos, los intermediarios bolivianos optaron por activar su asociación de comerciantes, prohibiendo y amenazando impedir todo expendio de persona ajena a su organización.

Hasta que se produjera el incremento de la oferta boliviana de quinua “real” en Desaguadero, los intermediarios bolivianos no habían buscado vender de manera directa, formal o informalmente, a empresas peruanas, ni exportar hacia países del Norte. Para ellos, la venta por contrabando era ventajosa por su bajo riesgo. Vendiendo a sus compadres, los intermediarios podían crear una relación comercial de confianza con compradores y pagadores seguros, lo que no requiere grandes conocimientos comerciales ni de gestión empresarial. Además, esta relación, combinada con el control ejercido por la asociación de intermediarios, los expone a una competencia reducida y evita que deban rivalizar con empresas exportadoras de mayor capacidad gerencial, financiera y comercial.

El declive de las exportaciones registradas

Las exportaciones registradas coexistieron con las exportaciones no registradas, aunque en cantidades inferiores (véase el cuadro 4), y figuran en las estadísticas nacionales desde principios de los años ochenta. Según registros del INE, de 1980 a 1985 el Perú fue el único destino de las exportaciones bolivianas registradas, con variaciones de 15 a 657 toneladas (con valor nominal de 3400 a 114 000 dólares). En 1986 este país fue el principal comprador oficial de quinua boliviana con 228 toneladas (131 500 dólares), y de 1987 a 1994 fue uno de los tres principales países importadores “legales” de quinua “real”, en cantidades que variaron entre 18 y 197 toneladas (valor de 13 600 a 344 600 dólares), convirtiéndose en el primer importador registrado de quinua boliviana de 1995 a 1996, con 560 y 715 toneladas respectivamente (valor de 424 000 y 590 000 dólares) (véase el gráfico 8). Entre 1980 y 1993, la variación en los volúmenes exportados a este país se explicaba por las fuertes variaciones de producción peruana, entre 5000 y 15 000 toneladas anuales (véase el cuadro 1) y las fluctuaciones en el tipo de cambio entre el boliviano y el intí, hasta que las políticas de ajuste estructural y de libre flotación de la moneda implementadas en el Perú con la creación del nuevo sol eliminaron los efectos de diferencias por tipo de cambio. El

101. El año 1999, el quintal de quinua se compraba en Challapata entre 200 y 210 Bs. y se vendía en Desaguadero entre 240 y 250 Bs. El 2000, el quintal de quinua se compraba en Challapata en 100 Bs. y se vendía en Desaguadero en 120 Bs., con un costo de transporte y mantenimiento de vehículo y beneficiado respectivamente de 6 Bs. y 3 Bs. El año 2001, el quintal se adquiere en 130 Bs. y se vende en 150 Bs. con costos similares.

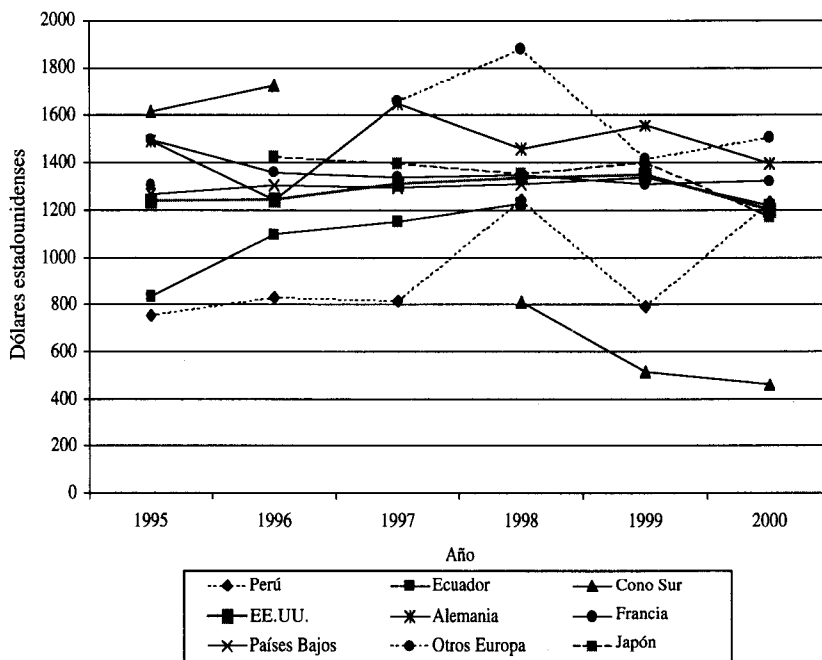
grano adquirido por este país fue en su gran mayoría suministrado por diez a quince empresas bolivianas de mediana y pequeña dimensión¹⁰², sociedades de responsabilidad limitada, a menudo familiares, que pertenecían a un número reducido de personas, algunas de las cuales han sido creadas por intermediarios que vendían en Desaguadero y buscaban diversificar sus actividades. El citado estudio de IICA/PNUD caracteriza a estas como empresas de reducida capacidad gerencial y comercial, alto grado de informalidad e incumplimiento, en particular con empresas del exterior, bajo nivel de capital de trabajo y fijo y a veces carentes de plantas beneficiadoras, mala higiene y clasificación del grano.

A partir de 1997, las exportaciones oficiales de quinua boliviana al Perú decayeron por varias razones. Dos elementos nos parecen fundamentales en este cambio. En primer lugar, el control de la aduana peruana, directamente efectuado sobre las industrias importadoras del país vecino, frenó el fraude existente en la importación de quinua beneficiada bajo partida arancelaria falsa correspondiente a la de semilla de quinua, que estaba exonerada de los impuestos general a las ventas y de fortalecimiento municipal. En segundo lugar, influyó la preponderancia de exportaciones no registradas o de “contrabando” hacia el Perú, que ofrecen quinua boliviana a precios inferiores a los de las empresas exportadoras. La tonelada no registrada puesta en Desaguadero costaba cerca de 500 dólares, mientras que la tonelada registrada puesta en Lima costaba 800 dólares (véase el gráfico 10). Con la aplicación del IGV y el IPM esta costó 944 dólares al importador. A estos determinantes se suma el incremento de la producción peruana de quinua cultivo (véanse el cuadro 1 y el gráfico 1), que pasó de 15 000 en ese año a más de 25 000 en el 2000. Asimismo, es necesario verificar si esta tendencia habría también sido influenciada por la existencia de grano peruano de menor precio que el boliviano a consecuencia de la mayor productividad de la tierra que permite bajar los costos por unidad de peso.

Por lo tanto, las empresas bolivianas especializadas en exportar al Perú desaparecieron por no reconvertirse al comercio de quinua biológica, en plena expansión en los países del Norte durante la mitad de los años noventa, a pesar de estar al tanto de ello, por su falta de interés y capital para iniciar un proceso de certificación biológica con los productores del Altiplano e instalar plantas de beneficiado de quinua. Las plantas de beneficiado son vitales para obtener un producto de calidad, pues permiten eliminar la saponina y las impurezas del grano, clasificar este último y procesarlo en ambientes abrigados de potenciales fuentes de contaminación que permitan obtener la certificación biológica. Además, su falta de concertación les im-

102. Las principales de ellas eran: C.A.M. Importaciones-Exportaciones, Sociedad Agropecuaria Industrial y Técnica-SAITE, SINAI, AGROIN, Dips-Medina (DIME), KOPERBOL, INBEAL, PROCOCER e ICOPRA.

Gráfico 10
Precio de exportación FOB Arica por tonelada de quinua boliviana según país de destino



Fuente: SIVEX-Bolivia.

pidió movilizar al Comité de Exportadores de Quinoa, programa de fomento de exportaciones apoyado por la Secretaría Nacional de Industria y Comercio y la Cámara de Exportadores de Bolivia (CAMEX). En la actualidad solo la empresa privada SAITE¹⁰³ exporta quinua al Perú a una compañía dispuesta a pagar más para vender la quinua en mercados urbanos de elevados ingresos, mientras que las demás compañías prefieren comprar grano boliviano no registrado de intermediarios peruanos. SAITE es la única empresa privada creada en la primera mitad de los años noventa que sobrevivió a la reducción de la demanda de exportaciones registradas al Perú, habiendo diversificado rápidamente sus actividades, comercializando qui-

103. Sociedad Agropecuaria, Industrial y Técnica.

nua convencional y biológica al ver que ANAPQUI y CECAOT lograban su reconversión con éxito. Como era una de las dos empresas privadas en disponer de una planta de beneficiado¹⁰⁴, le fue fácil reconvertirse a esta última actividad a partir de 1997, debiendo únicamente apoyar la certificación de los productores biológicos de quienes adquiría el grano.

Considerando que las exportaciones legales totales de Bolivia para los años 1990, 1994, 1998, 1999 y 2000 fueron respectivamente de 344, 1166, 1413, 2031 y 1422 toneladas, con valores correspondientes de 290 000, 1 645 000, 1 900 000, 2 726 550 y 1 800 000 dólares, podemos afirmar que las exportaciones no registradas al Perú fueron mayores que el total de las ventas al exterior registradas, que nunca representaron más de un tercio de las primeras (véanse los cuadros 4, 5 y 6). Si restamos de este índice las exportaciones legales al Perú presentadas en el gráfico 8 y las sumamos a las exportaciones no registradas en dirección de este país señaladas en el cuadro 4, la importancia del Perú como principal consumidor de quinua boliviana se refuerza con una constante tendencia al incremento en cantidades totales importadas que se han incrementado en aproximadamente 1720, 4200, 4220, 4580 y 6540 toneladas, que representan de 70 a 84 por ciento de las exportaciones totales de quinua boliviana con una tendencia al decrecimiento, exceptuado el año 2000, en el que las condiciones climáticas favorecieron una sobreproducción de este grano en Bolivia (véase el cuadro 6). Esta tendencia a la baja se explica por el desarrollo en el mercado biológico en los países del Norte de características segmentadas (véase más adelante). No obstante, por la aparición tardía de este mercado con tendencias de crecimiento muy variables, que mostramos más adelante, y por el incremento de la producción de quinua "real" en el Altiplano sur de Bolivia, el Perú sigue jugando un papel primordial en las exportaciones bolivianas de este grano, en particular en la definición del valor agregado y los precios que recibe cada actor de la cadena de la quinua en Bolivia.

El Perú es el principal consumidor mundial de quinua

Se especula mucho sobre el hecho de que el Perú importa quinua boliviana para luego reexportarla. La comparación entre la suma de las cantidades importadas más las producidas menos las exportadas nos hace ver que el vecino país exportó como máximo 200 toneladas de quinua hasta 1999 (véase el cuadro 7). Si bien las reducidas exportaciones peruanas corresponderían a quinua boliviana comprada en los mercados mayoristas de Arequipa¹⁰⁵,

104. C.A.M. Importaciones-Exportaciones, la otra empresa que disponía de una planta de beneficiado, cerró en 1996.

105. Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1995.

Cuadro 5
Comparación del valor nominal de las exportaciones registradas y no registradas en dólares

Año	Exportaciones no registradas	Exportaciones registradas	Registradas/ No registradas	Valor total de las exportaciones	No registradas/ Exportaciones totales
1994	3 038 000	1 644 100	54,1%	4 682 100	64,9%
1998	3 372 180	1 898 778	56,3%	5 270 958	64,0%
1999	2 250 000	2 726 556	121,2%	4 976 556	45,2%
2000	2 600 000	1 800 008	69,2%	4 400 008	59,1%

Fuente exportaciones registradas: Instituto Nacional de Estadísticas de 1990 a 1994 y Vice Ministerio de Exportaciones de 1995 al 2000.

Fuente exportaciones no registradas: Entrevistas con intermediarios para 1998, 1999 y 2000 y Pinget y Van der Heyden para 1994.

Cuadro 6
Importancia del Perú en las exportaciones bolivianas de quinua

Año	Exportaciones registradas de quinua boliviana al Perú (en toneladas)	Exportaciones no registradas de quinua boliviana al Perú (en toneladas)	Exportaciones registradas y no registradas de quinua boliviana al Perú (en toneladas)	Incremento exportaciones registradas y no registradas de quinua boliviana al Perú con relación a 1990	Incremento de exportaciones registradas y no registradas de quinua boliviana al Perú con relación a 1994	Exportaciones totales de quinua de Bolivia (en toneladas)	Importancia del Perú en las exportaciones boliviana de quinua
1990	20	1 700	1 720			2 044	84,1%
1994	197	4 000	4 197			5 166	81,2%
1998	21	4 200	4 221	145%	1%	5 613	75,2%
1999	80	4 500	4 580	166%	9%	6 531	70,1%
2000	40	6 500	6 540	280%	56%	7 922	82,6%

Fuente: SIVEX para las exportaciones registradas al Perú y totales de Bolivia.

Fuente importaciones no registradas: Entrevistas con intermediarios para 1998, 1999 y 2000, IICA/ PNUD para 1990 y Pinget y Van der Heyden para 1994.

estos envíos son insignificantes y, en caso de componerse únicamente de quinua “real”, representan menos del 4 por ciento de las importaciones procedentes de Bolivia. Asimismo, no se tiene conocimiento de la existencia de contrabando de quinua desde el Perú hacia otros países andinos. Esto demuestra que el Perú es el mayor consumidor de este grano y de la producción boliviana exportada, y que las ventas no registradas a ese país no compiten en nada con las exportaciones registradas a países del Norte. No obstante, como los intermediarios venden la quinua en el lado boliviano de

Desaguadero a un precio similar al que podrían esperar en La Paz¹⁰⁶, tal cual lo vimos antes, las exportaciones no registradas representan ingresos suplementarios para Bolivia, que podrían ser mayores si, a través de un entendimiento de la cadena de intermediación de la quinua boliviana en territorio peruano, se identificara la mejor manera de llegar a los consumidores finales.

Por otro lado, sumando la quinua producida en ese país (véase el gráfico 1), que se incrementó del 100 al 150 por ciento entre 1988 y 1996, a la quinua que importa de Bolivia (véase el cuadro 7), y restando sus exportaciones, nos damos cuenta de que el consumo de quinua en el Perú está en constante aumento. De 1994 a 1999, el consumo interno de quinua del Perú pasó de 20 700 a 34 800 toneladas, lo que significaría un incremento del 70 por ciento en cinco años. No obstante, como lo muestra la comparación de los cuadros 4 y 7, pese al incremento del consumo total peruano de quinua y al liderazgo mundial de este país en la cantidad total de quinua consumida, Bolivia sigue siendo el mayor consumidor per cápita de quinua del mundo. El año 2000, el promedio per cápita de quinua consumida en Bolivia era de 2 kg/persona/año¹⁰⁷, mientras que en el Perú fue de 1,6 kg/persona/año¹⁰⁸.

Por lo tanto, el consumo total y per cápita de quinua y de grano de origen boliviano es mayor en el Perú que en el conjunto de los países del

Cuadro 7
Evolución del consumo peruano de quinua en toneladas

Año	Producción peruana	Importaciones oficiales	Importaciones no registradas	Exportaciones registradas	Consumo total del Perú	Incremento del consumo con relación a 1990	Incremento del consumo con relación a 1994
1990	10 679	20	1 700	22	12 377		
1994	16 629	197	4 000	49	20 777	67,9	
1998	28 614	21	4 200	137	32 998	166,6	58,8
1999	28 439	80	4 500	199	34 820	181,3	67,6
2000	nd	40	6 500	nd	-	-	-

Fuente: Ministerio de Agricultura del Perú para la producción, Aduanas para las exportaciones e importaciones registradas.

Fuente importaciones no registradas: Entrevistas con intermediarios para 1998, 1999 y 2000, IICA/PNUD para 1990 y Pinget y Van der Heyden para 1994.

nd: datos actualmente no disponibles.

106. El año 2000, el quintal costaba 120 en Desaguadero y en La Paz.

107. Este valor se obtiene dividiendo el consumo total de ese año (15 967 000 kg) por la población proyectada en Bolivia (8 000 000 de habitantes).

108. Este valor se obtiene dividiendo el consumo total de ese año (34 820 000 kg) por la población proyectada en el Perú (22 000 000 de habitantes).

Norte. Estimamos que entre 1994 y 1999 el consumo total peruano de quinua se incrementó cerca de 70 por ciento, alcanzando 34 800 toneladas (véase el cuadro 7). Cabe señalar que en 1996 la demanda potencial de Lima Metropolitana era estimada en 33 800 toneladas¹⁰⁹. Estas comparaciones nos hacen también ver que la demanda total peruana de quinua es más de 18 veces mayor en cantidad que la de los países del Norte, que alcanza actualmente unas 1800 toneladas anuales. Esta diferencia es aún mayor en el nivel per cápita, puesto que un consumidor peruano ingiere en promedio alrededor de 550 veces más quinua que un consumidor norteamericano y 650 veces más que un europeo. A nuestro juicio, estas enormes diferencias en el consumo per cápita probablemente se deban al tipo de clientes que consumen quinua en estos dos mercados. En el Perú la quinua tiene un universo de consumo más amplio, pues es adquirida por diferentes estratos socioeconómicos, mientras que en los países del Norte solo se consume en estratos socioeconómicos medios a altos, habituados a consumir productos biológicos.

No obstante, la demanda peruana de quinua y las exportaciones de grano boliviano en dirección de este país tienen un crecimiento algo menor que la suma del conjunto de la demanda de quinua de los países del Norte, presentada en el gráfico 5. Entre 1994 y 1999 las importaciones de estos países aumentaron cerca de 80 por ciento (véase el gráfico 5), aunque con una tendencia al estancamiento desde 1997, mientras que de 1994 al año 2000 las importaciones peruanas de quinua boliviana crecieron en 56 por ciento (véase el cuadro 6), de las cuales las no registradas lo hicieron en cerca de 60 por ciento (véase el cuadro 4).

Asimismo, al no reexportar el Perú la quinua boliviana que adquiere o cuando menos hacerlo en cantidades mínimas que como máximo llegarían al total de las exportaciones de este país, muy inferiores a las importaciones procedentes de Bolivia, a diferencia de muchos estudios¹¹⁰ debemos afirmar que las ventas no registradas vía Desaguadero no representan competencia alguna para las exportaciones biológicas registradas bolivianas, ni crean “distorsiones” en los precios de compra al productor, como lo afirman apresuradamente muchos actores ligados a la cadena de la quinua¹¹¹, puesto que se trata de dos mercados diferentes que demandan dos productos distintos. Por lo contrario, las afirmaciones infundadas de estos actores y los estudios mencionados, que explícita o implícitamente impulsan a la especialización en las exportaciones biológicas registradas en dirección de los

109. ADEX: *Quinua: Estudio de la demanda*. Lima: Asociación de Exportadores (ADEX)/USAID/MSP/COSUDE, 1996.

110. IICA/PNUD, *op. cit.*, 1991; Rendel, *op. cit.*, 1996; PNUD/FNUDC/Fundación Bolinvest, *op. cit.*, 1997.

111. Por ejemplo, véanse las conclusiones de la “Cadena Productiva de la Quinua” del “Diálogo Nacional” impulsado por el gobierno boliviano el año 2000.

países del Norte, hacen perder de vista que, pese a su menor margen de ganancia, las exportaciones no registradas al Perú aportan ingresos complementarios y contribuyen a la subsistencia de intermediarios y productores de quinua para quienes no habría posibilidad de exportar quinua a países del Norte, donde la demanda es aún muy limitada con relación a la producción nacional (véanse los cuadros 4 y 5).

Actualmente, la mayoría de las industrias de Lima no está dispuesta a pagar un precio elevado por la quinua, y la mayoría de ellas ha pagado precios de 930 dólares/tonelada¹¹², puesto en Lima por importación registrada. Solo algunas empresas mantienen sus importaciones registradas en pequeñas cantidades (40-80 toneladas) que adquieren alrededor de 1415 dólares la tonelada puesto en Lima. Por esto, la tonelada de quinua boliviana no registrada se vende en Desaguadero en 500 dólares. No obstante, en ciertas oportunidades alcanzó el costo de 1080 dólares en el mercado mayorista de Lima¹¹³, donde llega la quinua boliviana importada de manera no registrada, superando los precios pagados en transacciones registradas.

Dados el elevado desconocimiento que pesa sobre la cadena de la quinua una vez este producto es internado en el Perú y situaciones en las que la quinua se vendió a un precio interesante en el mercado mayorista de Lima, existe la necesidad de estudiar más al detalle la cadena de intermediación de la quinua boliviana en el Perú para identificar si es posible —y bajo qué modalidad— exportar quinua de manera registrada, para de esta manera generar mayor valor agregado para Bolivia, situación que daría mayores ingresos a los productores, empresas, OECA y a muchos de los mismos intermediarios que poseen sus respectivas empresas exportadoras.

EL RESTO DE LOS PAÍSES ANDINOS CONSUME POCA QUINUA

El resto de los países andinos adquieren poca quinua pero presentan demandas variables. Por un lado, Ecuador produce alrededor de 500 toneladas, y entre 1994 y 1998 solo importó entre 20 y 90 toneladas anuales de quinua “real” boliviana a un precio creciente de 800 a 1200 dólares por tonelada. Desconocemos las razones por las cuales las exportaciones de quinua al Ecuador cesaron, más aún cuando, según un estudio del Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía citado por Pinget y Van der Heyden¹¹⁴, a principios de los años 1990 existía en ese país una demanda

112. Determinado a partir del precio FOB Lima proporcionado en el gráfico 10, al cual se le agrega 18 por ciento de impuestos peruanos al valor agregado.

113. Pinget y Van der Heyden, *op. cit.*, 1995.

114. CENAPIA: *Estudio de mercado para los subproductos de cebada, haba y quinua*. Quito: Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía (CENAPIA)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), 1992 (citado en Pinget, K. y D. Van der Heyden, *op. cit.*, 1995).

potencial de quinua del orden de las 8000 a 8500 toneladas de quinua. La baja producción registrada y las recientes declaraciones y contactos comerciales realizados por el viceministro de Comercio Exterior de Bolivia durante los años 2000 y 2001, nos llevan a creer aún en la existencia de una demanda insatisfecha que se debería cuantificar. Por otro lado, Chile y Argentina tienen una demanda muy reducida de quinua que tiende a crecer sin por lo tanto representar un mercado importante a corto-mediano plazo. Entre 1993 y el 2000, las importaciones oficiales de quinua en dirección de estos países han crecido de 500 kg a casi 4000 kg. Además, debemos señalar la existencia de una pequeña demanda no contabilizada de quinua “real” convencional por parte de los inmigrantes bolivianos asentados en el norte de este, que alimenta importaciones no registradas de pequeño volumen procedentes de Bolivia. Es de notar que con la disminución de la demanda externa de grano convencional, el precio de este producto ha disminuido notablemente desde 1998, pasando de 800 a 450 dólares por tonelada (véase el gráfico 10).

LOS PAÍSES DEL NORTE: UN MERCADO BIOLÓGICO “SEGMENTADO” DE DESIGUAL COMPORTAMIENTO

Un mercado biológico y remunerador con características diferenciadas

El mercado biológico se ha desarrollado en los países del Norte donde la quinua boliviana no tiene aranceles de importación y existe la mayor remuneración por unidad de peso de producto. En efecto, desde 1992 los importadores de los países del Norte compran la tonelada FOB puerto de embarque (Arica, Callao o Guayaquil) de 1150 dólares a 1500 dólares (véase el gráfico 3), mientras que los importadores legales peruanos y ecuatorianos compran quinua boliviana a más bajo precio, entre 800 y 1200 dólares (véase el gráfico 10), y los intermediarios peruanos compran entre 400 y 500 dólares la tonelada. De esta manera, a fines de los años noventa, a pesar de tener mayores costos de procesamiento, la venta de quinua biológica a los países del Norte genera una utilidad promedio de alrededor de 18 dólares, mientras que la venta registrada de quinua convencional proporciona alrededor de 15 dólares de beneficio por quintal y el contrabando solo ofrece de 2 a 3 dólares por quintal.

El incremento de la demanda de quinua biológica en los países del Norte está estrechamente ligado al desarrollo del comercio de alimentos biológicos. A principios de los años noventa los países del Norte adquirían únicamente grano convencional, y luego pasaron de manera progresiva a comprar casi exclusivamente grano biológico en la segunda mitad de esa década.

El mercado biológico nació en Europa a principios de los años noventa como transformación del comercio solidario o “justo”. Las ONG que impulsaban este tipo de comercio vieron que tendía a cesar o a decrecer. Este

mercado, que concierne a sectores sociales de ingresos elevados y medios europeos, tuvo un crecimiento importante hasta principios de la segunda mitad de la década de los años 1990, del 20 al 30 por ciento por año¹¹⁵. A fines de esa década tomó un ritmo de incremento mayor, superior al 30 por ciento, consecuencia del síndrome de la “vaca loca”¹¹⁶ y, recientemente, de la “fiebre aftosa”¹¹⁷. Este incremento genera la multiplicación del número de comercios de las cadenas biológicas. Por ejemplo, la franquicia BIOCOOP posee actualmente 200 tiendas, y afilia constantemente a nuevos comercios a medida que se van creando. Por otra parte, la demanda norteamericana de productos biológicos tuvo un crecimiento elevado de 1993 a 1997, con incrementos anuales que llegaron hasta el 100 por ciento¹¹⁸. Desde esa fecha el valor de crecimiento de este mercado parece haber disminuido, aunque es aún importante, según información de John Mc Camant.

El mercado biológico europeo tiene normas muy exigentes definidas por militantes “ambientalistas” ligados a corrientes solidarias con países en desarrollo. Estas normas establecen que los alimentos biológicos deben estar libres de productos químicos y nutritivos para cuidar la salud del consumidor y deben ser obtenidos en sistemas productivos sostenibles que preserven el medio ambiente en condiciones de solidaridad con los productores y de fortalecimiento de la organización comunitaria. Siguiendo estas reglas, los sistemas productivos deben tener una gran diversidad y complementariedad que permitan el empleo de recursos locales, la utilización de la menor energía posible, minimizar el uso de insumos externos “disminuyendo la dependencia de los productores”, mejorar las condiciones del suelo y no contaminar el agua. No obstante, según vendedores y gerentes de BIOCOOP que entrevistamos y CLADES¹¹⁹, el consumidor europeo es menos exigente que las normas antes señaladas y busca ante todo preservar su salud y conservar el medio ambiente. La solidaridad con los productores tiene una importancia mucho menor. Además, debemos recalcar que los consumidores no están informados de las condiciones ecológicas en las que se obtienen los productos que consumen. Por ejemplo, problemas de erosión de suelos, monocultivo y proliferación de plagas,

115. Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo (CLADES): “El mercado de productos ecológicos”, en *Agroecología y desarrollo rural para campesinos y campesinas líderes*. Texto de curso en la modalidad de educación a distancia. Santiago de Chile: CLADES, 1998, pp. 232-246.

116. La Rosa, *op. cit.*, 1998.

117. Comunicación de gerentes y trabajadores de BIOCOOP. BIOCOOP es una franquicia de cooperativas y empresas que aglutina a más de 200 tiendas de alimentos biológicos. Es la cadena de tiendas biológicas más grande de Francia y una de las más grandes de Europa.

118. CLADES, *op. cit.*, 1998.

119. *Ibidem*.

propios de la producción de quinua real en el Altiplano sur¹²⁰, son desconocidos por los consumidores europeos.

El mercado europeo de la quinua biológica se compone de tres segmentos con dinámicas de desarrollo propias y diferenciadas. El primero de ellos, el solidario-biológico, controlado por ONG especializadas en el comercio solidario¹²¹, fue inicialmente propulsado por GEPA, ONG alemana¹²² que a fines de la década de los ochenta tomó conciencia de la esperanza de crecimiento limitado de este tipo de mercado que para entonces comercializaba únicamente grano convencional. Por sus principios ideológicos, este segmento tiene cierta tolerancia en el cumplimiento de envíos, la presentación y calidad de productos, pero es exigente en cuanto a los residuos tóxicos. El año 2000, análisis realizados por GEPA encontraron residuos de plomo en pipocas adquiridas de ANAPQUI. Desde entonces esta ONG ha cesado su compra de pipocas. Dado que el consumidor biológico europeo privilegia poco el comercio solidario, este segmento ocupa el 25 por ciento de las importaciones, mientras que el segundo segmento, constituido de “tiendas biológicas especializadas” dominadas por empresas privadas, a veces asociadas a cooperativas de distribución de productos, involucra 70 por ciento de la demanda europea de quinua (véase el gráfico 8 y comunicación de gerentes y trabajadores de BIOCOOP). Este segmento de tiendas biológicas expende esencialmente quinua en la forma de grano en pequeños embalajes de 500 gramos o al granel, y en menor medida alimentos preparados con este producto (pastas, muesli, galletas). Finalmente, el mercado “gourmet”, constituido por platos preparados con productos biológicos de alto precio al consumidor¹²³, tiende a salir de su reducida dimensión creciendo de manera similar al segmento biológico-solidario.

Actualmente, el crecimiento del mercado de alimentos biológicos ha llevado a los grandes grupos de distribución europeos (los hipermercados), esencialmente franceses, a interesarse en la venta de productos biológicos, entre ellos la quinua. Según un estudio de mercado europeo encomendado por la Comunidad Andina de Naciones¹²⁴, estos grupos controlan del 50 al 75 por ciento de las ventas al detalle en Europa, con una cuota que crece cada año, situación que les proporciona un enorme poder de negociación por su elevado volumen de compra, lo que incita a los proveedores a basar

120. Laguna, *op. cit.*, 2000.

121. GEPA, CTM, Artisans du Monde, OS-3, etcétera.

122. GEPA apoya la comercialización de productos agrícolas variados (café, cacao, quinua, artesanías, etcétera) procedentes de numerosas cooperativas y asociaciones de productores de países en desarrollo.

123. Por ejemplo, a principios del año 2001 el kilo de quinua en grano en el mercado solidario francés cuesta 28,00 francos (4,00 dólares) y vale 46 francos (6,5 dólares) en el mercado de tiendas de alimentos biológicos, mientras que preparado en platos del mercado “gourmet” esta misma unidad de peso cuesta 80 francos (11,5 dólares).

124. La Rosa, *op. cit.*, 1998.

su ganancia en la venta de cantidades importantes. Desde principios de 1999, Carrefour, segundo grupo mundial de la gran distribución, ha empezado a vender quinua biológica, sin tener aún una posición definitiva al respecto. En efecto, según nos informaron un responsable de venta de la empresa Euronat-Primeal, la principal empresa importadora de quinua de Europa, y vendedores y gerentes de BIOCOOP, los consumidores tendrían el hábito de adquirir sus alimentos en cadenas de tiendas biológicas o en comercios biológico-solidarios, donde estiman poder encontrar alimentos biológicos garantizados, de buena calidad nutritiva y producidos respetando el medio ambiente. A su vez, para ellos los hipermercados representarían un lugar de expendio de alimentos de menor precio y calidad. En la actualidad no podemos afirmar que esta experiencia de distribución vaya a tener éxito. No obstante, en caso de alcanzarlo es probable que impulsará la demanda de quinua biológica y podría ser una amenaza para la expansión de los demás segmentos de distribución de este grano y, en consecuencia, para el precio del grano en toda la cadena y en particular en el nivel del productor. No obstante, si adoptamos una visión de valor de las exportaciones bolivianas, este podría incrementarse por la multiplicación de las cantidades exportadas. Además, si se consolidase esta alternativa y no se definiesen particularidades de mercadeo para comercializar quinua biológica en estos segmentos, las empresas importadoras de quinua deberían optar por uno de estos dos canales, pues las cadenas de tiendas biológicas no aceptarían la competencia de las cadenas de la gran distribución en la venta de un mismo producto.

En comparación con el de Europa, el mercado norteamericano de la quinua tiene otra dinámica y características. Las normas norteamericanas, inspiradas en el Organic Crop Improvement Association International (OCIA), no exigen solidaridad con los productores, ni fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, ni la multiplicación de la diversidad productiva que favorezca la disminución de la dependencia de la finca del productor con relación al contexto. Asimismo, el consumidor norteamericano busca ante todo consumir productos nutritivos y sin residuos tóxicos que preservan su salud¹²⁵. Para él, la protección del medio ambiente y la sostenibilidad de la producción y la solidaridad con los productores no son criterios significativos que determinen su consumo. Por lo tanto, el segmento de mercado biológico-solidario es incipiente, al igual que el "gourmet", siendo el mercado de distribución de alimentos biológicos la modalidad casi exclusiva de distribución de productos biológicos.

Una fuerte concentración en la importación y distribución de quinua

El acceso al mercado europeo y norteamericano no es fácil. En primer lugar, existe una fuerte concentración de los importadores de quinua. En Eu-

125. CLADES, *op. cit.*, 1998.

ropa dos empresas francesas, Euronat-Priméal y Markal, han desarrollado una amplia red de distribución hacia el segmento de las cadenas de tiendas biológicas y “gourmet”, con lo que han logrado controlar más del 50 por ciento de las importaciones. Desde inicios del 2001, Euronat-Priméal trata de aprovisionar la gran distribución al haber firmado contrato con Carrefour para suministrarle quinua biológica. De igual manera, el comercio biológico-solidario de la quinua pasa casi exclusivamente por GEPA, que la redistribuye a una red de tiendas biológicas con las que está afiliada en Europa Occidental (Oxfam, Artisans du Monde, OS-3, CTM, etcétera). En Estados Unidos, Quinoa Corporation concentra más del 50 por ciento de las importaciones de ese país. Esta importancia que cobran en la distribución del grano les permite tener una fuerte capacidad de negociación en la fijación de los precios.

La importancia del peso de Quinoa Corporation y de estos tres importadores europeos se debe a su temprana aparición en el mercado biológico, desde 1985 en el caso de la primera y desde inicios de los años 1990 en el caso de los tres restantes, además de una activa promoción basada en contactos directos y frecuentes con los consumidores y gerentes de tiendas biológicas. A estas dos razones se sumaron otras dos. La primera de ellas es la tarea activa de estas empresas en difundir el consumo de la quinua mediante libros de recetas, que enseñan a utilizarla en platos, repostería y panadería de gusto europeo y norteamericano, y la elaboración de alimentos con quinua (pastas, galletas, muëсли, harina, etcétera). La segunda fue la estrategia basada en la imagen de rescate de “un grano muy nutritivo de los nativos andinos y marginado a consecuencia de la conquista española”, lo que constituyó un argumento clave para la difusión de su consumo.

Para obtener mayor valor agregado elaborando alimentos adaptados al modo de consumo local y bajando costos de transporte, los importadores europeos prefieren comprar quinua en grano beneficiada, que es en su gran mayoría vendida tal cual, una vez fraccionada y limpiada, y en menor medida transformada en alimentos. Por esta razón y por su débil demanda, el valor de exportaciones de derivados de quinua es bajo. Las hojuelas y pipocas con mayores costos de transporte que el grano¹²⁶ solo son utilizadas para la preparación de cereales para el desayuno, mientras que las mayores ventas de quinua corresponden al grano entero.

Por otra parte, exceptuada la asociación GEPA, los importadores adquieren grandes volúmenes de este producto que luego fraccionan. Los importadores del Norte tienen criterios estrictos de calidad que van más allá del grupo de ecotipo y tamaño de grano, indicador de calidad utilizado por

126. Un contenedor de quinua permite cargar aproximadamente 20 toneladas de grano de quinua, mientras que contiene alrededor de unas 17 toneladas de hojuelas y menos de 10 toneladas de pipocas.

los productores y ciertos exportadores bolivianos en clara referencia a la quinua “real”. Sus criterios suplementarios son: propiedades gustativas del producto, regularidad del grano, ausencia de impurezas, calidad del empaque, puntualidad y cumplimiento de las modalidades de trámites y transporte. Estos criterios son tan importantes como el precio, y explican la predisposición de ciertos importadores a pagar más por cantidad de producto importado, siempre y cuando este cumpla con sus requerimientos de calidad.

De otro lado, los distribuidores finales requieren de un mediador que administre la importación de la quinua con quien puedan negociar, planificar compras (cantidades, calidad, presentación) y a quien puedan acudir en caso de incumplimientos. Por esto han establecido relaciones de proximidad y confianza con los importadores de quinua en vez de adquirir este producto directamente de un proveedor en la región andina.

La quinua no es un commodity en el mercado biológico

En los países del Norte la quinua biológica hace parte de un nicho de mercado que la vuelven poco sustituible, es decir que, contrariamente a lo señalado por Crespo¹²⁷, este grano no puede considerarse como un *commodity*. El consumidor europeo adquiere quinua por sus cualidades nutritivas ligadas a su nivel de proteínas, muy demandadas estos últimos años en parte a consecuencia del síndrome de la “vaca loca”. Según nuestros informantes de BIOCOOP, el cliente adquiere quinua por percibir este grano como un “alimento exótico que viene de los Andes, fácil de cocinar y rico en proteínas, cualidades que para ciertos consumidores lo vuelven sustituto de la carne”. Además, estos informantes señalan que “por estas características de consumo, los consumidores no sustituyen la quinua con otro producto”.

El consumidor final desconoce la quinua “real”

Hoy la promoción de la quinua, y en particular la de tipo “real”, se realiza únicamente de manera puntual en ferias internacionales mayores, principalmente el SIAL¹²⁸, ANUGA¹²⁹ y BIOFACH¹³⁰, a las que acceden solo profesionales del mundo de la alimentación. Asimismo, como ya lo vimos, solo las empresas importadoras promocionan la quinua ante el consumidor final, poniendo énfasis en crearle una imagen de alimento sano y exótico sin hacer alusión a la calidad del grano. Así, existe una paradoja en la demanda de quinua en los países del Norte. Los importadores informados de los diferen-

127. Crespo, *op. cit.*, 2001.

128. Salón Internacional de la Industria Agroalimentaria realizado en París cada dos años en alternancia con ANUGA.

129. Feria Mundial de Alimentos bianual realizada en Colonia.

130. Feria Mundial de Alimentos Biológicos realizada anualmente en Frankfurt.

tes ecotipos de este grano buscan principalmente “quinua real” por sus mayores cualidades nutritivas y de aspecto (tamaño y color), mientras que el consumidor, que ignora las cualidades de este tipo de grano, pide “quinua biológica”. A mediano plazo, la ausencia de promoción e información sobre este tipo de grano en el nivel del consumidor final podría facilitar la importación en los países del Norte de grano de otros ecotipos en caso de que los importadores dieran menos importancia a la quinua “real”, la demanda de alimentos a base de quinua se incrementara o la demanda creciera más que la capacidad de oferta boliviana.

La ausencia de coordinación entre los exportadores bolivianos frena la promoción de quinua “real” y el incremento de su demanda ante el consumidor final. En 1995, la Secretaría Nacional de Industria y Comercio financió un programa de desarrollo de exportaciones ejecutado por CAMEX en apoyo a las empresas y OECA agrupadas en un Comité de Exportación de Quinua. No obstante, estas se aliaron al proyecto solo circunstancialmente con la expectativa de encontrar nuevos clientes por efecto de la acción de CAMEX, a la que cedieron la iniciativa para la promoción y búsqueda de mercados, sin por lo tanto dejar de arrebatarse clientes las unas a las otras.

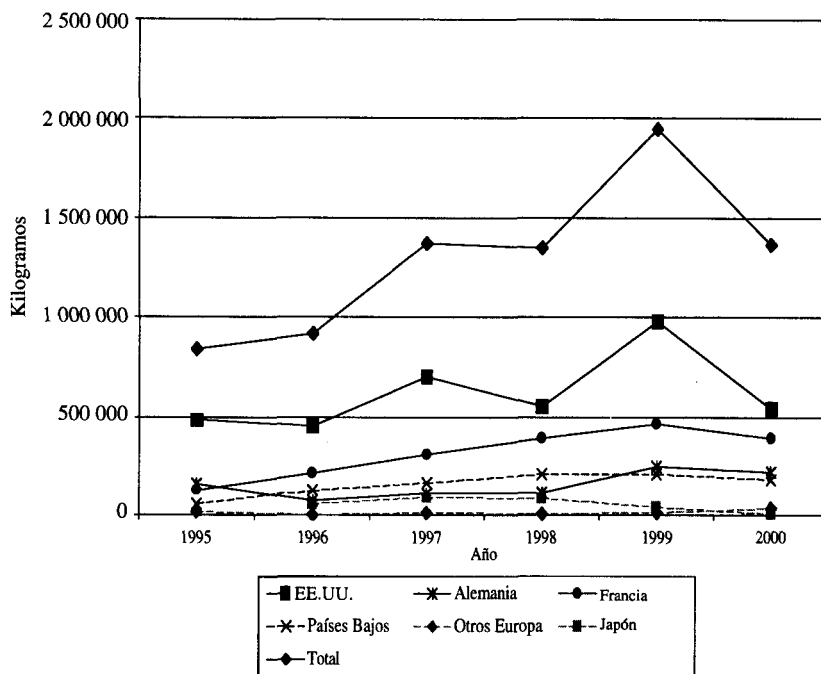
Por otro lado, la quinua “real” ha sido registrada como marca europea por la empresa Euronat-Priméal. Consiguientemente, toda empresa europea o exportador boliviano que desee realizar la promoción de la quinua “real” en este mercado no podrá hacerlo o deberá pagar derechos de propiedad intelectual a esta empresa, que obtiene de esta manera el monopolio de la venta de la quinua “real” en Europa. Además, quedan imposibilitadas las iniciativas comerciales para crear una denominación de origen que asocie la quinua “real” con su procedencia del Altiplano sur boliviano y las campañas de mercadeo “producto-país” que entidades de promoción de exportaciones como Bolinvest desean lanzar.

Un mercado de crecimiento desigual

Las exportaciones registradas bolivianas de quinua han crecido regularmente hasta 1997, año en que comercializaron 1750 toneladas; desde entonces oscilan alrededor de este valor, y han alcanzado las 2000 toneladas el año 1999 (véase el gráfico 11). No obstante, esta tendencia general oculta comportamientos diferenciados en la dinámica de incremento de los diferentes segmentos del mercado de la quinua boliviana en los países del Norte, los que son explicados a continuación.

De 1995 a 1999, las ventas registradas de quinua boliviana a los países del Norte tuvieron un incremento significativo en valor y peso: pasaron respectivamente de 1 100 000 dólares y cerca de 500 toneladas en 1995 a más de 2 600 000 dólares y cerca de 1850 toneladas (véanse los gráficos 8 y 11). No obstante, en el año 2000 se registró un fuerte decrecimiento de las exportaciones, que alcanzaron aproximadamente 1 700 000 dólares para el expendio de unas 1400 toneladas. Este cambio de tendencia fue influencia-

Gráfico 11
Evolución del peso de las exportaciones bolivianas de quinua
hacia los países del Norte



Fuente: SIVEX-Bolivia.

do en gran parte por la disminución de la demanda del mercado norteamericano, que entre 1997 y 1999 representó alrededor del 40 por ciento de las exportaciones bolivianas en dirección de los países del Norte, pasando al 35 por ciento el año 2000. Durante este periodo las ventas a esta región no tuvieron un incremento tan significativo. Entre 1995 y 1998 el valor de las ventas osciló entre los 600 000 y los 900 000 dólares, correspondientes a 500-700 toneladas anuales, con un fuerte incremento en 1999, cuando alcanzaron más de 1 300 000 dólares para unas 1000 toneladas. A esto siguió un fuerte bajón el año 2000, cuando se llegó a menos de 700 000 dólares, equivalentes a algo más de 500 toneladas. John Mc Camant señala que en los últimos años la demanda de quinua en el mercado estadounidense no se ha incrementado de manera significativa, porque los precios de venta al consumidor final no han variado desde mediados de los años ochenta y son

elevados (una libra inglesa cuesta alrededor de 3,50 dólares). Este es el precio ofrecido por numerosas cadenas de alimentos biológicos (véanse páginas web)¹³¹, como también por los productores del valle de San Luis (The White Mountain Farm y The Green Earth Farm) que venden directamente al consumidor por correspondencia (véanse páginas web) y el que ya tenía Quinoa Corporation en 1987, tal como lo menciona Stephen Gorad en una carta enviada a ANAPQUI. John Mc Cracken, productor de quinua del valle de San Luis, tiene una opinión similar a la de Mc Camant en cuanto al precio de este grano. Por su parte, Bob Ward menciona que el mercado norteamericano tiene una demanda variable y que actualmente está sobreaprovisionado.

Por otro lado, a comparación de Norteamérica el mercado europeo de la quinua tuvo una expansión más importante a consecuencia del síndrome de la “vaca loca”, aunque de menor nivel que el del conjunto de los alimentos biológicos¹³². El crecimiento de las exportaciones registrado entre 1995 y 1999 se debe al incremento de la demanda de Francia, Holanda y Alemania (véanse los gráficos 11 y 12). Entre 1995 y el 2000, el segmento biológico-solidario, correspondiente a las exportaciones en dirección de Alemania, donde se encuentran GEPA y Rapunzel (otra ONG de actividad similar), tuvo un crecimiento promedio casi nulo, alrededor de 250 000 dólares, aunque con un incremento del orden del 20 por ciento para 1999 y el 2000, equivalentes a unos 300 000 dólares, con tendencias al estancamiento a partir de ese último año. Por su parte, durante este periodo el mercado de las cadenas de tiendas biológicas no solidarias, correspondientes a los embarques de quinua en dirección de Francia y los Países Bajos, se incrementó de 1995 a 1999 en un 170 por ciento, pasando de 300 000-350 000 dólares a casi 500 000-600 000 dólares, con las mismas tendencias de estancamiento del año 2000. Una parte importante de los embarques en dirección de Holanda corresponde a compras de la empresa francesa Markal, mientras los que tienen como destino Francia corresponden a Euronat-Priméal y Markal. Si comparamos la dinámica de crecimiento de los mercados biológicos europeos no solidarios y peruano, nos damos cuenta de que los primeros crecen mucho más que el segundo. Este se incrementó en un 70 por ciento entre 1994 y 1999, equivalente a menos de la mitad del crecimiento del mercado europeo no solidario, que creció en un 170 por ciento entre 1995 y el año 2000. Asimismo, por ahora es difícil concluir que la demanda tienda a estancarse en Europa. Ante la aparente tendencia a la paralización del mercado de la quinua en Europa, recogemos la opinión de La Rosa y de Rendel¹³³, quie-

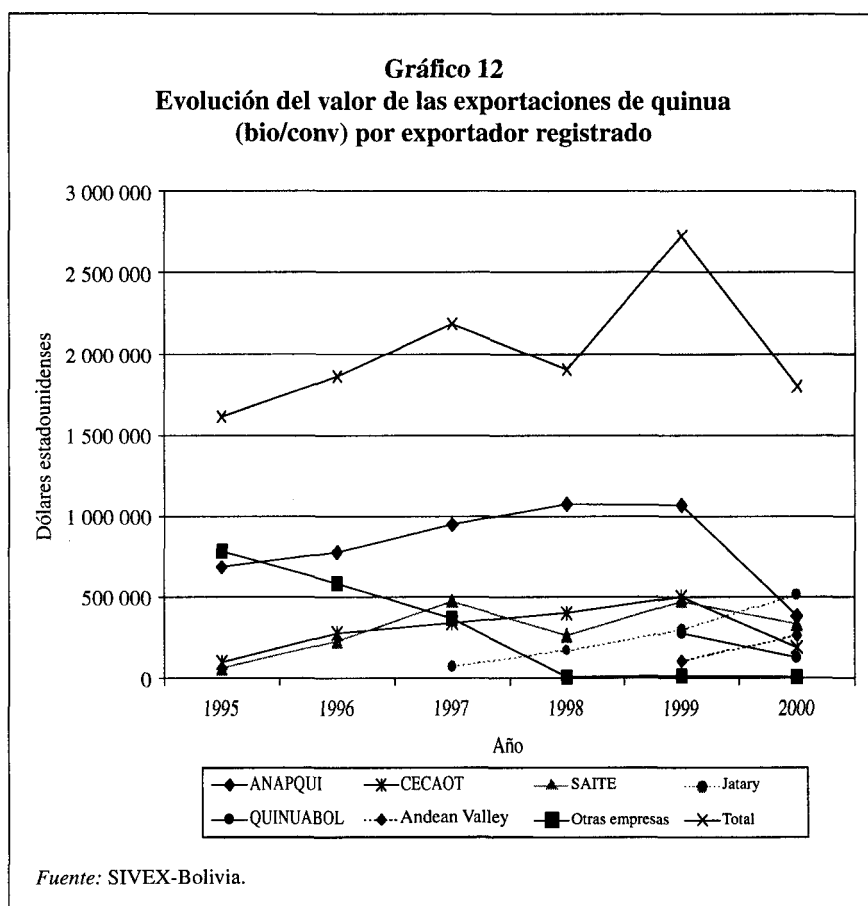
131. Devrillon, Y.: “Biocoop ne Craint Pas les Grandes Surfaces”. Artículo de prensa aparecido en *Le Télégramme*, Bretaña, Francia, 1999. <http://www.bretagne-online.com/telegram/htdocs/archive/1999/19990305/article/5275997.htm>.

132. Comunicación de gerentes y trabajadores de BIOCOOP.

133. La Rosa, *op. cit.*, 1998; Rendel, *op. cit.*, 1996.

nes, contrariamente a la opinión de los informantes de BIOCOOP entrevistados, señalan que la demanda de quinua podría incrementarse aún más si la quinua se diera a conocer fuera de sus segmentos de mercado tradicionales, teniendo mayor y continua promoción en la gran distribución. Finalmente, como la distribución de la quinua está concentrada en tres grandes importadores que controlan su expendio al distribuidor final de Europa Occidental, las exportaciones directas a otros países europeos no se han incrementado, manteniéndose en niveles muy bajos.

Asimismo, pese a frecuentes previsiones de varios estudios¹³⁴, el mercado japonés de la quinua no ha crecido en los últimos años; mantiene un



134. IICA/PNUD, *op. cit.*, 1991; Rendel, *op. cit.*, 1996; PNUD/FNUDC/Fundación Bolinvest, *op. cit.*, 1997.

nivel reducido y tiende a la baja. Entre 1996 y 1999 el valor de exportaciones en dirección de ese país osciló de 50 000 a 100 000 dólares, sin que se registren ventas el año 2000. No obstante, la Fundación Bolinvest señala la posible existencia de un reciente interés por la quinua en empresas alimenticias de ese país que podría incrementar considerablemente la demanda de grano boliviano, argumento que coincide con la prospección hecha en los últimos años en Bolivia por el conglomerado Mitsubishi.

Por otro lado, cuando comparamos un mismo segmento de mercado entre Estados Unidos, Europa y Japón, no encontramos diferencias significativas de precios de compra de quinua biológica boliviana. Entre 1995 y el 2000, el precio de exportación (FOB Arica) de este grano en dirección del segmento de mercado de las cadenas de tiendas biológicas de los Estados Unidos y Europa se ha mantenido casi constante. El precio por tonelada en dirección de los Estados Unidos varió entre los 1200 y los 1300 dólares la tonelada, mientras que el destinado al Japón fluctuó entre 1300 y 1400 dólares y el referido al mercado europeo (Francia y Holanda) osciló sobre los 1300 dólares (véase el gráfico 10). En el caso de Estados Unidos esta estabilidad del precio de exportación se explicaría por la estabilidad del precio de venta de la quinua al consumidor final. En el caso de Europa y Japón no disponemos de información sobre la evolución de los precios al consumidor final.

Asimismo, entre 1995 y el año 2000 los precios pagados por importadores ligados al mercado biológico-solidario europeo fueron mayores que los pagados por las cadenas de tiendas biológicas, pero tuvieron variaciones importantes. Los precios pagados por GEPA y Rapunzel, ONG alemanas, variaron entre 1250 y 1650 dólares la tonelada, y los pagados por otras ONG europeas que importaron pequeñas cantidades de quinua oscilaron entre los 1850 y los 1500 dólares la tonelada (véase el gráfico 10). Finalmente, observamos que el precio de la quinua convencional expendida al Perú y Ecuador varió mucho. Pensamos que estas oscilaciones de precios se deben al débil crecimiento de este segmento de mercado.

MEDIANDO ENTRE EL CAMPESINO, EL MERCADO Y EL MUNDO GLOBALIZADO

LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE QUINUA (ANAPQUI)

Creada a fines de 1983, ANAPQUI es la principal organización de productores de quinua de Bolivia; agrupa a siete organizaciones regionales e involucra a cerca de 1100 agricultores del Altiplano sur. Sus objetivos son: el aumento de los ingresos de sus socios a través del apoyo al incremento de la producción; el control de la oferta de quinua; la búsqueda de mercados remuneradores; y la generación de plusvalía con el beneficiado e industrialización de este grano.

En la práctica, la Asociación tuvo tres tipos de actividades. Primero asumió el beneficiado y la comercialización del grano de quinua, implemen-

tando una planta de desaponificado y selección de grano e identificando clientes externos. Inicialmente ANAPQUI procesó quinua convencional, y desde 1994 se dedicó casi exclusivamente al beneficiado y expendio de quinua biológica. En segundo lugar, apoyó la producción agropecuaria, inicialmente a través de la experimentación y transferencia de alternativas para el control químico de plagas en la quinua, la crianza de vacunos y ovinos y el cultivo de hortalizas. A partir de 1993 se creó un nuevo programa dedicado a la promoción de la producción biológica, provisión de insecticidas naturales y certificación interna de este tipo de producción. En tercer lugar, ANAPQUI desarrolló programas de formación y capacitación de líderes y de difusión de información interna a la Asociación. Para desarrollar el conjunto de estas actividades, recibió 3 millones de dólares de donaciones procedentes de ONG y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalmente, las organizaciones regionales de ANAPQUI se dedican al acopio de la quinua, en su gran mayoría revendida a ANAPQUI y en menor medida destinada a la elaboración de subproductos (pipocas y hojuelas directamente vendidas por cada una ellas). Asimismo, ofrecen servicios de maquinaria para el barbecho, la siembra y la trilla.

Todos los cargos son asumidos durante dos años. El directorio nacional y las asociaciones regionales, que tienen su propio directorio, se renuevan parcialmente cada año. El directorio nacional se compone de tres dirigentes que deben haber adquirido experiencia preliminar asumiendo por lo menos una vez cargos en sus representaciones regionales. El directorio nacional está a cargo de contratar un equipo técnico-administrativo que lo secunda ejecutando las tareas de gerencia, beneficiado, comercialización, apoyo a la producción, formación de líderes e información interna. Este equipo se compone esencialmente de profesionales ciudadanos y en menor medida de campesinos hijos de productores asociados.

LOS DEMÁS EXPORTADORES DE QUINUA DE BOLIVIA

Desde 1998, el número de exportadores de quinua se ha concentrado. Por un lado, ANAPQUI y CECAOT, las principales OECA de esta cadena, han mantenido su importancia en las exportaciones de quinua. Asimismo, al haber optado por diversificar sus actividades vendiendo quinua biológica y convencional, SAITE es la única empresa que sobrevivió a la drástica desaparición de empresas privadas pequeñas exportadoras al Perú acaecida en 1997. Finalmente, el incremento de la demanda de grano biológico con ganancias importantes y el espacio dejado por las empresas desaparecidas incitaron a la creación de tres empresas privadas a partir de 1997. Dos de ellas, Jatary-Tunupa y Quinuaból, respectivamente creadas en 1996 y 1998, son filiales de las dos principales empresas europeas importadoras de quinua, correspondientemente Euronat-Priméal y Markal, que han optado por desarrollar una integración vertical. Ante el desarrollo del mercado europeo de este producto, la creación de las primeras responde a la voluntad de las

segundas de garantizarse la provisión regular de cantidades importantes de quinua a precios inferiores a los que adquirirían de ANAPQUI, principal proveedor de este producto hasta 1999 (véase luego), así como a la voluntad de tener mayor valor agregado controlando toda la cadena de este grano. Andean Valley, la tercera empresa, pertenece a un ex secretario de Industria y Comercio que tomó conocimiento del mercado internacional de quinua y de su potencial de crecimiento por haber apoyado las exportaciones bolivianas de este producto en el marco de sus funciones asumidas entre 1993 y 1997.

¿EL OCASO DEL LÍDER MUNDIAL DE LAS EXPORTACIONES DE LA QUINUA?

Historia de las estrategias comerciales de ANAPQUI

Con la mediación de un cooperante belga, entre 1984 y 1985 ANAPQUI inició sus actividades comerciales vendiendo quinua convencional a mayoristas de La Paz e intercambiando la mayoría de su producto por alimentos¹³⁵ con la empresa estatal de minas COMIBOL¹³⁶. Estos alimentos eran utilizados por ANAPQUI para remunerar la compra de quinua al productor. La elección de esta modalidad de transacción se explica por el bajo capital inicial de la Asociación y por la elevada inflación imperante en Bolivia durante este periodo, que devaluaba las ganancias de la Asociación y degradaba constantemente los términos de intercambio del productor. Pese a la estabilización económica registrada en Bolivia a partir de 1986 con la implementación de las políticas de ajuste estructural, el mercado boliviano tuvo menor capacidad de remuneración de la quinua que el externo. En este contexto, a partir de 1986 ANAPQUI buscó segmentos en el mercado nacional con alta remuneración, expendiendo este producto al Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la Organización de las Naciones Unidas, a quien viene suministrando este producto en cantidades reducidas y de manera discontinua.

Como las ventas no registradas en dirección del Perú tuvieron y tienen baja remuneración y la venta de quinua a los países del Norte otorga mayor utilidad por unidad de peso, ANAPQUI, al igual que CECAOT y SAITE, optó por orientarse principalmente a la exportación de grano biológico a estos países. ANAPQUI buscó exportar su producto pese a no tener un conocimiento real de la demanda ni de clientes potenciales en estos países. A partir de 1986 ANAPQUI empezó a vender quinua a un exportador peruano que la revendía a Quinoa Corporation. A fines de ese mismo año, la Asocia-

135. Harina, arroz, fideos, azúcar, aceite, etcétera.

136. Corporación Minera de Bolivia.

ción logró expender directamente a esta empresa norteamericana a la cual sigue proveyendo y que fue su principal cliente hasta fines de 1999.

Por otra parte, ante su reducido mercado ANAPQUI expendió quinua al mercado solidario. En 1987 la Asociación empezó a vender a OS-3, ONG suiza especializada en el comercio solidario. Los lazos con el mercado solidario europeo se extendieron cuando, en 1988, ANAPQUI empezó a vender a GEPA. En 1991, por la disminución paulatina del crecimiento del mercado solidario, esta ONG promovió la orientación de la producción convencional hacia la biológica, incitando a la Asociación a implementar ese mismo año un programa de certificación interno denominado Programa Quinua Natural (PROQUINAT) a cargo del control interno de la producción, de la difusión de alternativas técnicas¹³⁷ y normas internacionales para la producción biológica y de la provisión de insecticidas biológicos. El control interno de ANAPQUI permite realizar una certificación colectiva de los productores de cada regional que abarata los costos de certificación, que son además asumidos por la Asociación. A su vez, esta política refuerza la relación del productor con su organización regional y con ANAPQUI. A partir de 1993 la Asociación inició la exportación de quinua destinada al mercado biológico-solidario. Actualmente ANAPQUI y CECAOT son los dos únicos exportadores bolivianos que tienen una política de control y certificación interna de sus productores, de la cual adolecen ciertas empresas privadas que adquieren quinua biológica directamente de los productores que han optado por certificarse individualmente. A veces esta quinua biológica es mezclada con quinua convencional en el mercado de Challapata y exportada como biológica.

ANAPQUI siguió diversificando sus ventas incursionando en el segmento no solidario europeo. En 1992 empezó a comercializar hacia el mercado estrictamente biológico expendiendo a Euronat-Priméal con la mediación de la ONG francesa Punto de Apoyo, que hizo una campaña de promoción de la quinua en Francia. Esta empresa ya comercializaba el grano desde 1990, y lo compraba a la empresa CAM hasta principios de 1992. De 1994 a 1995, Euronat-Priméal obtuvo la exclusividad de compra para el mercado europeo del grano proveído por ANAPQUI, adquiriendo únicamente quinua biológica a partir del segundo año. Ante el incremento de la demanda de quinua, esta empresa se consolidó como el primer distribuidor del producto para el segmento de las cadenas de tiendas biológicas europeas. Así, se convirtió en el único mediador entre este mercado y la Asociación, que cesó todo estudio y desarrollo de mercados en Europa, permitiendo que la primera desarrollara su red de contactos con la distribución al consumidor final.

137. Cercos vivos, control biológico con trampas de luz, preparación de diferentes tipos de abonos orgánicos (*compost*, *humus*, de fermentación anaeróbica, etcétera), técnicas de siega y trilla, utilización de insecticidas biológicos comprados o domésticos a base de plantas nativas, etcétera.

La creación en Bolivia de la empresa Jatary-Tunupa, en la cual se asociaron el director de Punto de Apoyo y el gerente de Euronat-Priméal, obligó a ANAPQUI a buscar nuevas alternativas para acceder al mercado europeo. Entre 1996 y 1997 la Asociación no cambió de estrategia comercial y entregó su representación europea a un *broker* boliviano instalado en ese continente, quien permitió inicialmente expender quinua a la empresa Markal, que a su vez distribuía este producto en cadenas de tiendas biológicas. No obstante, imitando la estrategia de Euronat-Priméal, este mediador se asoció con Markal y un ex dirigente de ANAPQUI para crear Quinuabol. Para tratar de consolidarse rápidamente, la intención del gerente de esta empresa francesa fue la de contar con asociados y personal de amplio conocimiento en el acopio y desaponificado de la quinua. Desde entonces, al carecer de empresa mediadora ANAPQUI no tiene acceso a las cadenas de tiendas biológicas europeas, segmento del mercado de la quinua con mayor crecimiento, de tal forma que expende únicamente al mercado solidario a través de GEPA, con quien ha preservado lazos comerciales constantes. En ausencia de una estrategia comercial para acceder a los mercados europeos, la Asociación espera y actúa en función de la oferta de instituciones y programas de fomento de exportaciones como Bolinvest, PROQUIPO, etcétera, que le permiten asistir a ferias internacionales de alimentos realizadas principalmente en Europa y mediar en los trámites de obtención de certificación biológica.

ANAPQUI pierde el liderazgo en las exportaciones de quinua biológica

Hasta 1999 ANAPQUI fue el líder boliviano de las exportaciones registradas de quinua biológica. Tomando en cuenta la supremacía boliviana en este rubro de mercado, esta organización fue el mayor vendedor mundial del producto. Como lo señalamos antes, esta asociación fue el único proveedor de grano biológico hasta 1994. Entre 1995 y 1999 esta organización copó entre el 40 y el 55 por ciento del valor de las ventas bolivianas al exterior con montos que continuamente se incrementaron, de 650 000 dólares a 1 100 000 dólares (véase el gráfico 12). Durante este periodo ANAPQUI y CECAOT controlaron de 47 a 57 por ciento de las ventas registradas bolivianas de quinua. Pese a la competencia de esta última organización a partir de 1995 y de nuevas empresas privadas a partir de 1997, ANAPQUI fue el líder de las exportaciones biológicas hasta 1999.

En el 2000 ANAPQUI perdió el liderazgo en las exportaciones bolivianas, proveyendo solo el 20 por ciento de ellas por un monto cercano a los 400 000 dólares. Paralelamente, observamos que las empresas privadas, en particular Jatary-Tunupa y Andean Valley, han crecido desde 1997. La primera ha experimentado un crecimiento continuo y se ha consolidado como el primer exportador boliviano de quinua, al punto que controla el 30 por ciento del valor de las exportaciones de quinua registradas el año 2000, equivalentes a 500 000 dólares, mientras que ese mismo año la segunda expen-

dió el 16 por ciento de las exportaciones por un valor de más de 250 000 dólares. Por su parte, Quinuaból habría perdido importancia en las exportaciones bolivianas.

El liderazgo de ANAPQUI en las exportaciones registradas de quinua hasta 1999 se explica por tres razones principales. Primero, esta asociación contó con el apoyo solidario del PMA y de ONG que le compraron quinua. Asimismo, cooperantes que trabajaron en esta organización mediaron para establecer los primeros contactos comerciales con la COMIBOL. En segundo lugar, ANAPQUI fue la primera asociación en ofrecer quinua biológica en cantidades importantes, situación que le permitió consolidar su relación con compradores del segmento de las tiendas no solidarias inicialmente con quinua convencional y luego con quinua biológica, manteniendo fuertes relaciones comerciales con empresas europeas hasta 1997 y con Quinoa Corporation hasta 1999. Finalmente, hasta fines de 1997 hubo poca competencia de empresas privadas, en particular de filiales de las importadoras europeas, tanto en el acopio cuanto en la provisión del mercado norteamericano.

Interpretamos el declive comercial de esta asociación de la manera siguiente. En primer lugar, ANAPQUI no realizó un seguimiento de la evolución de la oferta y la demanda de los diferentes segmentos de mercado, ni del comportamiento y de las estrategias comerciales de las empresas competidoras. Asimismo, ANAPQUI contó con las relaciones preestablecidas con las empresas importadoras de los países del Norte, sin considerar que las relaciones comerciales con estas podrían cesar. Por esto, la Asociación no desarrolló por cuenta propia una estrategia de promoción y alternativas de venta de la quinua en esos países. No obstante, entre 1995 y 1999, gracias a su liderazgo en las exportaciones bolivianas de quinua, ANAPQUI logró tener un número importante de clientes, aunque solo dos a tres de estos adquirieron la gran parte de las ventas de ANAPQUI. Con la creación de Jatary-Tunupa y Quinuaból, que la alejaron del mercado biológico no solidario europeo, la dependencia de la Asociación de un número reducido de compradores aumentó aún más, y la obligó a expender del 60 al 90 por ciento de sus ventas en GEPA y Quinoa Corporation. La actividad comercial de ANAPQUI se volvió casi exclusivamente dependiente de esta última empresa, que llegó a adquirir el 70 por ciento de las exportaciones de la Asociación en 1999, equivalentes a 560 toneladas por un valor de más de 600 000 dólares. No obstante, el año 2000 ANAPQUI perdió este cliente por no cumplir con las exigencias de calidad y puntualidad de envío de este. En particular, el grano suministrado a Quinoa Corporation presentaba muchas impurezas (heces de roedores, pajas, etcétera) que obligaban al importador a tratar nuevamente sus adquisiciones, encareciendo el costo de estas; asimismo, los embalajes suministrados no correspondían a la calidad exigida por esta empresa y los plazos de entrega no fueron cumplidos. De manera secundaria, también influyó en esta decisión el precio de venta de ANAPQUI, que osciló entre los 1300 y los 1400 dólares la tonelada, siendo el más elevado de la oferta boliviana (véase el gráfico 9). Nos llama

la atención la percepción del responsable de ventas de esta asociación que justificaba la calidad de su grano por ser “quinua ‘real’ y de bajo precio” (una vez que ANAPQUI lo redujo para recuperar a este cliente) que no coincidían con los de Quinoa Corporation, que exigía “ausencia de impurezas, embalajes de calidad y cumplimiento en los plazos de entrega”. Así, pues, Andean Valley recuperó el mercado con Quinoa Corporation.

Por otro lado, ignorando las tendencias de crecimiento y los volúmenes requeridos por los mercados, ANAPQUI ha desarrollado relaciones comerciales con importadores de los segmentos de mercado con menor crecimiento en los países del Norte. GEPA vende en un segmento biológico solidario de muy poco crecimiento, y ante el estancamiento del mercado biológico norteamericano Quinoa Corporation ha disminuido sus adquisiciones totales de quinua de 560 toneladas en 1999 a menos de 300 toneladas en el 2000 y 480 toneladas en el 2001. Por su parte, a diferencia de los demás exportadores bolivianos de quinua biológica, Jatary-Tunupa y Quinuaból no tienen que movilizar recursos económicos y personal para promocionar y buscar compradores en el segmento biológico no solidario europeo en plena expansión, tarea a cargo de sus empresas accionistas europeas. En vez de tratar de arrebatar parte del mercado norteamericano a los demás exportadores bolivianos (ANAPQUI, CECAOT, SAITE y Andean Valley), estas empresas que cuentan con recursos importantes aportados por sus capitalizadoras centran sus esfuerzos en el incremento de su capacidad de acopio y transformación de quinua y en el desarrollo de nuevos mercados, donde la competencia es reducida, al igual que en la diversificación de productos. Con este fin, Jatary-Tunupa se ha vinculado con instituciones y programas de promoción de exportaciones¹³⁸ y con los electos locales y diplomáticos franceses para acceder al mercado japonés y brasileño.

En 1998 ANAPQUI fue contactada por la multinacional japonesa Mitsubishi, con quien no pudo establecer una relación comercial duradera, ejecutando una política de acopio errónea. Sin tener cláusulas suficientes de seguridad de mercado, la Asociación inmovilizó parte importante de su capital de acopio (alrededor de 195 000 dólares en 1997) en la adquisición de más de 250 toneladas de quinua en transición¹³⁹ muy difícilmente comercializable en Europa y Estados Unidos. Al retractarse la empresa japonesa interesada en la compra, ANAPQUI no puede aún recuperar el capital de acopio inmovilizado, que tiende a disminuir por la reducción del precio de la quinua convencional y en transición y la merma en la quinua almacenada por ataque de roedores y la descomposición a consecuencia de la humedad.

138. Bolinvest, Cámara de Exportadores de Bolivia.

139. Se denomina quinua en transición al grano producido según normas biológicas en parcelas inicialmente convencionales que requieren de un tiempo de espera de tres años antes de recibir la certificación orgánica. Este periodo de “cuarentena” permite eliminar eventuales residuos de productos químicos.

Además, la inmovilización tiene costos suplementarios para la Asociación que repercuten en sus utilidades. En primer lugar, tiene un costo de oportunidad por la ausencia de rotación de su capital de acopio. Por otro lado, implica un costo financiero al haberse visto obligada a contraer un préstamo de 100 000 dólares destinado al acopio de quinua con un interés de 18 000 dólares.

Finalmente, una vez perdido el contacto comercial con Quinoa Corporation, ANAPQUI basó su estrategia comercial en la recuperación de esta relación disminuyendo su precio lo más posible, hasta 900 dólares la tonelada, que por sus elevados costos le representaba una utilidad de menos de 1 dólar por quintal. Si bien a principios del año 2001 la Asociación logró recuperar parcialmente el mercado con Quinoa Corporation por un compromiso inicial de 240 toneladas anuales, la estrategia adoptada para recuperar este cliente nos parece errónea, ya que privilegió cambios en el precio de exportación y, por consiguiente, en las utilidades de la Asociación, en vez de mejorar en primera instancia la calidad del producto, los empaques y la planificación del beneficiado de quinua y el envío de pedidos. Por otra parte, tampoco se notan cambios en la estrategia comercial de ANAPQUI. La Asociación sigue pasiva esperando ser contactada por un cliente potencial, sin realizar seguimiento de mercados, clientes y empresas competidoras, y sin identificar clientes potenciales, sobre todo del segmento europeo biológico no solidario y del Perú, mercados con mayor crecimiento, al igual que las respectivas estrategias para acceder a ellos. En la presente coyuntura, la posibilidad de ANAPQUI de recuperar el liderazgo de las exportaciones de quinua parece limitada a corto plazo. No obstante, en ausencia de una mayor perspectiva temporal creemos prudente no tener una posición definitiva al respecto.

ANAPQUI pierde su capacidad de acopio

Hasta fines del año 1999, muchos productores opinan que ANAPQUI tenía un gran peso en la definición del precio de compra al productor, obligando a los intermediarios a elevar su remuneración por quintal de quinua comprado. En términos generales, esta percepción nos parece errónea; sería correcta únicamente para el mercado de la quinua biológica.

ANAPQUI, como CECAOT, tiene una débil capacidad de acopio pese a contar con una amplia red de colecta; adquiere quinua directamente en las mismas comunidades campesinas a través de sus asociaciones regionales, siguiendo contratos preestablecidos con sus productores asociados. ANAPQUI no acopió más del 12 por ciento de la producción total de quinua de esta región, con valores que fluctuaron entre el 5 y el 12 por ciento entre 1994 y el año 1999. Estas cifras nos muestran que ANAPQUI y CECAOT no tienen capacidad de regular el precio al productor del Altiplano sur, cuya producción mayoritaria es convencional y esencialmente acopiada por intermediarios. Se destina entre el 30 y el 50 por ciento a exportaciones

no registradas hacia el Perú y en un cuarto al mercado nacional. Son estos últimos y el consumidor peruano los que controlan el precio de la producción convencional al productor.

La percepción de los productores se puede explicar de la siguiente manera. Hasta fines de 1999 la producción de quinua del Altiplano sur fue importante, al igual que la demanda nacional y la peruana (alrededor de 4200 toneladas anuales). Por esta razón, los intermediarios ofrecían remuneraciones elevadas al productor, y compraban el quintal de grano convencional entre 4 y 2 dólares menos que el biológico, lo que correspondía del 10 al 5 por ciento menos en valor (véase el cuadro 3). No obstante, la sobreproducción registrada el año 2000 en el Altiplano sur generó una sobreoferta de quinua convencional en el mercado nacional y en Desaguadero. En esta localidad el precio del quintal de este grano pasó de 32-35 dólares en 1999 a 19-22 dólares el año 2000, situación que automáticamente repercutió en el precio de compra al productor pagado en Challapata, que disminuyó el precio promedio anual de 100 Bs./quintal.

Por su liderazgo en las exportaciones bolivianas y mundiales de quinua biológica, ANAPQUI jugó un papel determinante en la fijación del precio al productor hasta 1999. Para hacer frente a esta supremacía, entre 1997 y 1999 las empresas privadas y CECAOT proporcionaron al productor remuneraciones similares a las ofrecidas por ANAPQUI; estas oscilaron entre 40 y 38 dólares por quintal (véase el cuadro 3). Al disminuir sus ventas el año 2000, ANAPQUI redujo considerablemente su volumen de acopio. Por lo tanto, las empresas privadas que dominaron las exportaciones ese año tuvieron mayor volumen de acopio, imponiendo menores precios a los productores. Ese año ANAPQUI pagó al productor 160 Bs./quintal, mientras que CECAOT adquirió quinua puesta en Challapata en 150 Bs./quintal. Las empresas privadas pagaron aun menos al productor. Quinuabol ofreció inicialmente la misma remuneración y luego bajó a 120 Bs./quintal de quinua, mientras que Andean Valley pagó 150 Bs. puesto en la ciudad de La Paz, equivalentes a un precio de compra en Challapata de 140 Bs., y Jatary ofreció un precio de 220 Bs. mediante una remuneración fraccionada en dos tiempos y que solo cumplió con una minoría de proveedores.

La menguada actividad comercial y el reducido acopio de ANAPQUI debilitaron su red de acopio y la adhesión de muchos productores, quienes, urgidos de obtener liquidez para cubrir gastos domésticos, se vieron obligados a vender quinua a empresas competidoras de ANAPQUI, a menudo con la autorización preliminar de dirigentes de ANAPQUI, afianzando de esta manera el peso de estas empresas en el mercado de exportación y debilitando el peso de su organización.

Finalmente, si bien el año 2001 ANAPQUI parece haber recuperado una parte de sus mercados perdidos, la inserción de Jatary-Tunupa en el mercado de la gran distribución incrementa considerablemente la demanda externa de quinua biológica boliviana, y la persistencia de una oferta impor-

tante de este grano sigue afectando la capacidad de ANAPQUI para regular el precio de este tipo de grano al productor.

La viabilidad financiera de ANAPQUI

Analizando los indicadores financieros de ANAPQUI, pretendemos evaluar el aprovechamiento de sus recursos económicos (circulante, infraestructura, maquinaria, etcétera), los problemas de gerencia de la empresa, el desempeño de su personal gerencial y administrativo, y explicar el porqué de los resultados obtenidos en el balance y el estado de resultados.

Entre 1995 y 1999 ANAPQUI fue una empresa rentable con utilidades anuales que empezaron a bajar a partir de 1998. Entre 1995 y 1997 las utilidades se mantuvieron entre 100 000 y 110 000 dólares, mientras que de 1997 a 1998 bajaron a 38 700-50 000 dólares, para subir en 1999 a 60 000 dólares. No obstante, el cese de ventas a Quinua Corporation, registrado el año 2000 en ausencia de mercados complementarios y de disminución de gastos, ocasionó una pérdida de por lo menos 78 000 dólares. El cuadro 8 nos muestra que los valores del índice de rentabilidad sobre ventas¹⁴⁰ han disminuido constantemente desde 1995, con mayor énfasis entre 1998 y el año 2000. Entre 1995 y 1997 bajaron del 13 por ciento al 9,27 por ciento, y a partir de 1998 se redujeron del 3,35 por ciento a -18,7 por ciento. Estos valores muestran una falta de eficiencia comercial de ANAPQUI en constante incremento. No obstante, pese a las reiteradas recomendaciones de dos congresos y de los consejos consultivos, realizados en 1999 y el 2000, el directorio no contrató de manera permanente personal altamente experimentado en comercialización con énfasis en promoción y seguimiento de mercados. Asimismo, los valores del índice de rentabilidad sobre patrimonio¹⁴¹ bajaron drásticamente a partir de 1998, llegando a ser negativos el año 2000 (-11,9 por ciento), lo que nos muestra la ausencia de una relación adecuada entre el porcentaje de evolución de las ventas y el de variación del patrimonio (bienes, equipos, maquinarias e infraestructura de la empresa). Finalmente, los valores del índice de rentabilidad sobre activos bajaron desde 1995. La reducción fue drástica a partir de 1998, oscilando entre -6,2 por ciento y el 5,6 por ciento. Vemos que la rentabilidad de invertir en ANAPQUI es inferior a la que se puede obtener si se deposita el dinero en el sistema bancario y financiero, que pagan tasas entre el 5,5 por ciento y el 9 por ciento.

Además de la disminución de las ventas, la pérdida de rentabilidad de ANAPQUI se explica por una lenta rotación del capital. Entre 1995 y el

140. Este índice permite ver cuántos bolivianos genera una venta equivalente a 100 bolivianos.

141. Permite ver cuántos bolivianos generan bienes, equipos, maquinarias e infraestructura de propiedad real de la empresa de un valor global equivalente a 100 bolivianos.

Cuadro 8
Evolución de los indicadores financieros de ANAPQUI (1995-2000)

Años		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Índices de liquidez	Liquidez corriente	11,29	13,49	11,39	4,41	7,79	5,59
	Prueba de fuego	9,59	11,35	7,53	2,35	5,05	3,72
Índices de rotación	Rotación de materia prima		2 meses 25 días	4 meses 4 días	5 meses 29 días	4 meses 9 días	
	Rotación de productos terminados	1 mes 9 días	9 meses 13 días	11 meses 13 días	13 meses 10 días	5 meses 24 días	
Índices de endeudamiento	Índice de endeudamiento	60,00%	64,10%	71,70%	59,33%	52,60%	54,30%
	Índices de autonomía	39,00%	25,50%	20,40%	40,66%	47,00%	51,80%
Índices de rentabilidad	Sobre ventas	13,00%	11,90%	9,27%	3,35%	7,00%	-18,70%
	Sobre patrimonio	32,00%	40,16%	38,65%	6,05%	11,90%	-11,90%
	Sobre activos	12,50%	10,27%	7,88%	2,46%	5,60%	-6,20%

Fuente: Elaboración personal a partir de informes de auditorías de ANAPQUI.

año 2000, el índice de liquidez corriente¹⁴² y la prueba de fuego¹⁴³ de ANAPQUI nos demuestran que para asumir gastos imprevistos la Asociación tuvo una capacidad de pago demasiado elevada. Estos índices oscilaron respectivamente entre 13,49 y 4,41 y de 2,35 a 11,35 cuando correspondientemente deberían situarse en promedio entre 1 y 1,5 y entre 0,5 como mínimo y 1 como máximo¹⁴⁴. El estudio de la secuencia de evolución de este índice y del anterior nos muestra que esta asociación no hace trabajar suficientemente su capital para maximizar sus ganancias. Existe mucho capital ocioso que no gira rápidamente, situación acrecentada entre los años 1995 y 1997. Asimismo, observamos que ANAPQUI podría fácilmente invertir gran parte de su dinero en maquinaria, contratación de personal, promoción y mercadeo, etcétera, rubros necesarios para la transformación y comercialización de quinua y derivados y para otras actividades, sin necesidad de recurrir a préstamos de dinero. El año 2000, la lenta circulación del capital contribuye al déficit registrado.

Asimismo, la Asociación utiliza lentamente sus recursos económicos, con lo que la posibilidad de obtener ganancias elevadas disminuye. El índice de rotación de materia prima es por demás elevado, variando entre dos meses y veinticinco días hasta cinco meses y veintinueve días. Esto muestra una ineficiencia en la planificación del acopio y del procesamiento, así como en su adecuación a las ventas de la Asociación. Con esta actitud ANAPQUI aumenta sus pérdidas y reduce su potencial comercial. No debemos olvidar que a mayor tiempo de almacenamiento de materia prima, existe mayor posibilidad de tener pérdidas por ataques de ratones y de disminuir el valor nutritivo de la quinua y, por ende, de dañar la imagen de los productos de ANAPQUI. El tiempo muy elevado de almacenamiento del año 1997 se debe entre otros factores a la elevada cantidad de grano en transición¹⁴⁵ almacenado, inicialmente prevista para ser vendida al Japón. Se cometió el error de hacer rotaciones lentas del dinero, adquiriendo grandes cantidades de quinua sin seguridad comercial, en vez de realizar rápidas rota-

142. El índice de liquidez corriente brinda la posibilidad de evaluar si la empresa puede pagar deudas, realizar inversiones y gastos con dinero que tenga en efectivo, en cuentas bancarias o que pueda obtener rápidamente mediante la venta de productos terminados (quinua perlada, hojuelas, harinas, pipocas, alimentos a base de quinua, etcétera).

143. Este índice permite ver si en caso de imprevistos la empresa puede inmediatamente pagar deudas, realizar inversiones y gastos con dinero que tenga en efectivo o en cuentas bancarias, sin tener que esperar vender productos terminados para poder asumir gastos.

144. Torres, G.: *Estados financieros*. Santiago de Chile: Editorial Conosur, 1997. 2ª edición; Herrera de Romero, Y. y A. Pérez: *Uso de indicadores financieros*. Cartilla de capacitación del Primer Ciclo Educativo realizado en Tarija, Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC), La Paz, Bolivia, 1998.

145. Se llama grano en transición a la quinua producida sin insumos químicos y que cumple con las normas de certificación sin que hayan transcurrido los tres años de cuarentena requeridos para obtener el certificado biológico.

ciones que inmovilicen menos capital y generen menor capital ocioso. Asimismo, es necesario señalar que muchos dirigentes regionales tratan de vender a ANAPQUI la mayor cantidad de quinua posible, independientemente del cupo que se les autoriza, para responder a presiones de los socios de sus regionales que a su vez buscan vender a la Asociación lo máximo posible por el precio elevado que esta ofrece al productor con relación a otros compradores por quintal de este grano. Asimismo, las pérdidas de recursos no solo se producen con las materias primas, sino por el elevado tiempo de almacenamiento de los productos de quinua terminados que tienden a degradarse por las condiciones de humedad o la presencia de roedores. El índice de rotación del producto terminado es excesivamente alto, variando entre un mes y nueve días hasta nueve meses y diez días.

Por otro lado, la Asociación tiene deudas muy elevadas y una muy reducida capacidad de pago, con índices de endeudamiento que variaron entre el 52,6 por ciento y el 71,7 por ciento¹⁴⁶, que revelan que la mayoría del capital de ANAPQUI no pertenece a los socios sino a acreedores externos. La ineficiencia o lentitud de rotación del capital y de los productos terminados contribuyó a esta débil capacidad de pago. No obstante, en los tres últimos años ANAPQUI disminuyó su vulnerabilidad al mejorar su capacidad de reembolso disminuyendo el valor de este índice hasta tener cierta autonomía de pago.

REFLEXIONES FINALES

Considerando la dinámica de la oferta y la demanda mundial de la quinua, así como el comportamiento de los exportadores de este grano, hemos evaluado la capacidad comercial y empresarial de ANAPQUI y su capacidad de acopio y remuneración al productor.

Observamos que la quinua no es un producto sustituible y que el comercio internacional de este grano concierne casi exclusivamente a los ecotipos denominados quinua "real", únicamente producidos en las riberas de los salares de Bolivia. Por esto, Bolivia domina las exportaciones mundiales de este seudocereal, exportando mayoritariamente de manera no registrada grano convencional de tipo "real" al Perú, principal mercado mundial de este producto y de elevado nivel de crecimiento. Por otra parte, constatamos que la mayoría de los segmentos de los mercados de quinua de los países del Norte tienden a estancarse independientemente de la cantidad de grano que absorbe cada uno. Solo el segmento europeo de mercado biológico no solidario registra un crecimiento elevado, y se vislumbra la posibilidad de consolidación de la gran distribución, un nuevo segmento con elevados niveles de crecimiento, una demanda muy importante en cantidad y ries-

146. La literatura financiera (Torres, *op. cit.*, 1997) señala que el valor de este índice debe ser preferiblemente inferior al 50 por ciento y no exceder nunca el 60 por ciento.

gos de pagar menos precios al productor y al conjunto de los actores de la cadena de la quinua en Bolivia. Asimismo, se constata una integración vertical en la cadena de la quinua en Bolivia a través de la creación de empresas acopiadoras, beneficiadoras y exportadoras, filiales de las importadoras europeas de este producto.

Hasta 1999 ANAPQUI fue el líder de las exportaciones mundiales de quinua gracias al apoyo de cooperantes, ONG y programas internacionales, como también a su esfuerzo propio apoyado por una fundación de promoción de exportaciones que le permitió realizar la mayoría de sus exportaciones hacia los Estados Unidos por intermedio de Quinoa Corporation. Pese a su liderazgo, esta asociación no ha sabido anticipar externalidades que han mermado su competitividad, poniéndola en una situación delicada. La Asociación no hizo un seguimiento de mercados y competidores que le permitiese prever el estancamiento del mercado norteamericano y biológico-solidario europeo, así como la toma de control del mercado biológico no solidario europeo por las empresas competidoras que desarrollaron la integración vertical. ANAPQUI tampoco diseñó estrategias de promoción y penetración de mercados. De esta manera, ANAPQUI ha visto reducirse su número de clientes y la cantidad de ventas en el año 2000, lo que ha influido en las importantes pérdidas registradas ese año y ha mermado su capacidad de acopio y, consiguientemente, el compromiso de sus socios en vender de manera exclusiva la quinua a su asociación.

No obstante, la falta de competitividad de ANAPQUI parece ser en gran parte el resultado de internalidades. La ausencia de seguimiento de mercados, competidores y clientes y de estrategia comercial, así como la mala planificación y organización del beneficiado y de los envíos, explica el cese de ventas total y luego parcial a Quinoa Corporation, principal cliente de la Asociación. Asimismo, la carencia de una gestión empresarial eficiente que controle el gasto y la rápida rotación de capital, insumos y productos terminados derivó en bajos niveles de rentabilidad y elevados índices de endeudamiento registrados hasta 1999, situación que contribuyó a la obtención de resultados negativos el año 2000.

Estos resultados poco alentadores provienen en gran parte de la carencia de personal técnico y de dirigentes suficientemente preparados para este tipo de actividad. Pese a haber sido instruidos por congresos y otras instancias de concertación de ANAPQUI para contratar personal técnico altamente calificado, en ausencia de un control social fuerte, los dirigentes, de manera autoritaria, hicieron caso omiso de estas recomendaciones y prefirieron contratar personal conocido o de bajo costo. Un estudio más detenido de las relaciones sociales en estas organizaciones nos mostraría que estas determinaciones del directorio responden a menudo a manipulaciones, producto de una ausencia de preparación para liderar OECA, a comportamientos faccionalistas y a confrontaciones entre grupos de interés.

Si bien este artículo no pretende incurrir en el campo sociológico —dimensión que dejamos para un estudio ulterior—, nos parece sumamente im-

portante señalar que ANAPQUI y las OECA en general son una construcción social heterogénea que pone en relación actores sociales en dimensiones mayores que las que normalmente suelen interactuar, razón por la cual aparecen internalidades que afectan seriamente el funcionamiento económico y social de estas organizaciones. Por esto postulamos que, a diferencia de las empresas privadas, la competitividad de las OECA no depende solo de factores empresariales, mercantiles o de las políticas institucionales externas, sino, y ante todo, de dimensiones sociológicas.

Constanza Ocampo-Raeder

BIODIVERSIDAD: DEFINICIÓN Y ESTRATEGIAS PARA SU CONSERVACIÓN

(Comentarios al artículo de Alfredo Portilla)

En el Perú se están manejando hoy una serie de respuestas al interrogante de cómo se debe conservar sus recursos biológicos. Entre estas inquietudes se encuentra la presentada por Alfredo Portilla en su artículo en *Debate Agrario*¹, que argumenta la necesidad de asignar un valor monetario a la diversidad biológica. Portilla presenta una buena recopilación y tipología de formas de clasificar los diferentes recursos y explora un poco la problemática de cómo lograr la conservación utilizando herramientas económicas. Sin embargo, para que esta estrategia tenga rentabilidad a largo plazo y cumpla realmente con el objetivo de conservar la biodiversidad es necesario analizar y entender la complejidad del proceso.

Una primera consideración consiste en delinear y llegar a un consenso acerca de la amplitud del término biodiversidad. En el ámbito de la conservación, el concepto de biodiversidad se maneja de forma fragmentada e inconsistente, lo que tiene importantes consecuencias en la planificación de estrategias de su uso y conservación. En segundo lugar, Portilla brinda una serie de casos para mostrar el papel que desempeña la valorización económica de la biodiversidad en su conservación, pero lo que no menciona es que estas experiencias han ocurrido en otros países y han mostrado que no es tan sencillo y que hay una serie de factores por considerar. Resultaría penoso que teniendo estas experiencias disponibles se cometieran los mismos errores.

EL PROBLEMA DEL TÉRMINO BIODIVERSIDAD

El término biodiversidad se emplea continuamente en todo aquello que lidia con la conservación de los recursos naturales del mundo. Sin embargo,

1. Portilla, Alfredo: "Economía ambiental y diversidad biológica", en *Debate Agrario* N° 33. Lima: CEPES, setiembre del 2001.

un error común en su utilización es asumir que la biodiversidad solo se refiere al número o diversidad de especies, como es el caso del artículo de Portilla². En realidad, la biodiversidad se refiere a un concepto más amplio, y restringir su significado solo al nivel de especies puede tener graves consecuencias al momento de poner en práctica alternativas para su conservación. Dadas las inconsistencias en las formas de utilizar el término biodiversidad, vale la pena entender las diferentes interpretaciones que se da a este concepto.

Se puede considerar que la definición tradicional de biodiversidad es la extensión de variabilidad o número de diferentes tipos de formas de vida. Ocurre a diferentes niveles desde biomas, ecosistemas, poblaciones/comunidades, especies, variedades de especies y variedad genética³. Sin embargo, esta definición está siendo cuestionada por algunos círculos de conservación biológica que argumentan que es un concepto netamente cuantitativo. Por lo tanto, no incluye importantes procesos ecológicos que surgen de las interacciones entre organismos y factores abióticos que reflejan más adecuadamente la complejidad de la naturaleza.

Por otra parte, también se argumenta que en la práctica es más fácil enfocar esfuerzos de conservación solo en el nivel de especies. Autores como Terborgh señalan que la biodiversidad solo debe referirse a la diversidad de especies, ya que la especie es el producto final del proceso de evolución y que a final de cuentas es una especie la que se extingue y no vale la pena hablar de otros niveles⁴.

Además, existe otro debate que gira alrededor de la necesidad de incluir explícitamente cuestiones culturales en la definición tradicional de biodiversidad⁵. Este punto de vista, que se discutirá más a fondo, señala que la cultura humana ha sido en gran parte responsable de la creación y preservación de la diversidad biológica del mundo. Por esta razón, el concepto no puede limitarse a una visión occidental de clasificación.

Si bien estos debates pueden parecer demasiado semánticos, al planear estrategias para asegurar su conservación la amplitud y complejidad del término presentan barreras prácticas. No importa cómo se quiera limitar o ampliar el término biodiversidad, pero sí se debe tomar en cuenta que se requerirá una metodología distinta para monitorear, estudiar, conservar e

2. Aunque cabe mencionar que la tipología de Pearce y Moran sí utiliza una definición más amplia del término biodiversidad, el artículo de Portilla iguala la diversidad biológica a la diversidad de especies.

3. Wilson, E.: *Biodiversity*. Washington D.C.: National Academic Press, 1996.

4. Terborgh, J.: *Requiem for Nature*. Washington D.C.: Island Press, 1999.

5. Nabhan, G.; D. House; S. Humberto; W. Huson; L. Hernández y G. Malda: "Conservation and Use of Rare Plants by Traditional Cultures of the U.S./Mexico Borderlands", en M. Oldfield y J. Alcorn, editores: *Biodiversity: Culture, Conservation, and Ecdevelopment*. Boulder: Westview Press, 1991.

inclusive evaluar un posible aprovechamiento económico para cada caso, ya sea en el nivel de genes, variedades, especies, etcétera. Esta tarea no es imposible, pero requiere de una delineación adecuada del concepto biodiversidad y pensar a fondo las implicaciones socioculturales, económicas e institucionales que cada caso requiere para su conservación a largo plazo.

En el caso de bosques tropicales⁶, la amplitud del término se complica aún más, ya que estos ecosistemas apenas se están comprendiendo tanto ecológica cuanto socialmente. Al intentar asignar posibles valores de aprovechamiento económico a los recursos de bosques tropicales, nos encontramos con el dilema de que su mejor y peor atributo es precisamente la gran cantidad de biodiversidad que albergan. Es decir, el bosque tropical es extremadamente diverso, pero la diversidad es dispersa y en bajas densidades, y las interacciones entre sus componentes, compleja. Por este motivo, la valorización económica de la biodiversidad de bosques tropicales requiere de consideraciones especiales para asegurar que las alternativas propuestas sean rentables. A continuación se amplían estas consideraciones sobre la base del historial de algunos ejemplos específicos presentados por Portilla.

VALORIZANDO LA BIODIVERSIDAD: LECCIONES DE EXPERIENCIAS PASADAS

Portilla presenta una excelente recopilación de la situación actual de ciertos recursos naturales, tendencias y cantidades de extracción, resalta la actual importancia de estas actividades en la economía del país y apunta hacia posibles mercados y recursos a utilizar en el Perú. Asimismo, presenta una tipología, elaborada por Pearce y Moran⁷, que es clásica de estudios sobre la valorización de recursos naturales y ha sido la base para centenares de proyectos que intentan crear alternativas económicas para el uso sostenible de la biodiversidad. Efectivamente, consideramos que el identificar posibles valores económicos es un componente importante en la conservación. Sin embargo, hay que tener cuidado de hacer proyecciones prematuras y entusiasmarse demasiado con el concepto de la valorización económica de la biodiversidad en el Perú, donde apenas se comienza a documentar y entender estas tendencias.

En nuestra opinión, son demasiados los proyectos e iniciativas conservacionistas que parten sobre todo de la *posibilidad* de valores monetarios de la biodiversidad sin profundizar en los elementos que se deben considerar para que estos valores actúen como un mecanismo real en la conservación.

6. Ya que nuestra experiencia se concentra en bosques tropicales y la mayoría de los ejemplos presentados por Portilla se refieren a ellos, la discusión que sigue se basa sobre todo en acontecimientos y la realidad de la Amazonia.

7. Pearce, D. y D. Moran: *The Economic Value of Biodiversity*. UICN. Earthscan Public, 1994.

Por esto, es útil aprender de experiencias pasadas y situaciones actuales que lidian con cuestiones de impactos de extracción, comportamiento de mercados y regulaciones necesarias de instituciones para asegurar que no solo se identifiquen usos de la biodiversidad peruana sino que estos usos tengan continuidad y éxito a largo plazo.

FAUNA

Una proporción del valor económico generado por la biodiversidad del Perú proviene del comercio de especies silvestres de flora y fauna. La comercialización de fauna silvestre en este país se concentra principalmente en mercados de coleccionistas (artrópodos, peces, anfibios), artesanía o productos derivados de fauna (cueros, cuadros, flechas, etcétera), y el mercado de mascotas exóticas (aves, reptiles, anfibios). Dados los actuales índices de comercialización de recursos faunísticos, se podría considerar una importante actividad económica que sirve para fines de conservación pero solo si son manejados correctamente. Sin embargo, su éxito se ve limitado por dos problemas importantes: la sostenibilidad de extracción de estos recursos y los actuales mecanismos reguladores para la crianza de fauna silvestre (zoocriaderos).

En primer término, los volúmenes reportados por Inrena de extracción y exportación de fauna no reflejan actividades ilegales ni garantizan que esta extracción se realice de forma sostenible. Dada la naturaleza de actividades clandestinas, es difícil conocer niveles exactos de extracción, pero en ciertos casos, como el de los artrópodos, se sabe que la extracción es mucho mayor que la reportada. Asimismo, existe una tendencia global en los mercados “consumidores” de fauna silvestre hacia el fomento de la crianza de estos animales en lugar de obtenerlos de áreas naturales. Esta tendencia surge de las fuertes campañas de conservación y concienciación de los efectos que estos mercados han tenido en la reducción de poblaciones salvajes de ciertos organismos, como es el caso de guacamayos y loros. En ciertas partes del Brasil, algunas poblaciones de anfibios y peces no solo han sufrido sobreexplotación sino que, a medida que estos organismos son criados, los precios pueden caer severamente⁸.

La posibilidad de exportar fauna silvestre puede ser explorada a través de los llamados zoocriaderos. El problema de establecer un zoocriadero radica en la inversión económica, la investigación necesaria para entender la biología, los requerimientos sanitarios de crianza y los actuales requisitos establecidos por Inrena para su comercialización. Un caso interesante es la crianza de mariposa y la experiencia de la empresa Tropical Insects en Tambopata, que se dedica a la crianza, exportación y exhibición de mariposas en Madre de Dios.

8. Goulding, M.: “Amazonian Fisheries”, en E. Moran, editor: *The Dilemma of Amazonian Development*. Boulder: Westview Press, 1993, pp. 189-210.

Los fundadores, Augusto Mulanovich y Alfredo Ríos, tardaron más de cinco años en identificar plantas hospederas, crear condiciones sanitarias para su crianza y encontrar mercados (altamente competitivos, dada la competencia con otros países). Fuera de lo complicado del proceso de crianza, la empresa enfrenta dificultades con los requisitos establecidos por Inrena para la exportación y crianza de fauna. Aparte de cuestiones burocráticas y de la centralización de Inrena en Lima, los requisitos son iguales para la crianza de toda la fauna. Es decir, da lo mismo criar una mariposa que un jaguar⁹. Si Inrena o cualquier institución a cargo de regular estas actividades desea fomentar este tipo de actividad económica, debe comenzar por considerar las diferencias intrínsecas entre la gran diversidad de fauna y actuar como una entidad promotora, no solo reguladora, además de emprender un diálogo constructivo con iniciativas de crianza.

La formulación de estrategias de manejo y regulación de recursos naturales aún se está forjando en el Perú. Este proceso toma tiempo y recursos, pero se debe comenzar a establecer un marco de trabajo que al menos reconozca la complejidad de estos asuntos y fomente el intercambio de conocimientos con aquellos involucrados en la producción y extracción de fauna tanto dentro como fuera del país.

BIOPROSPECCIÓN

La bioprospección, que consiste en la búsqueda de compuestos activos en recursos biológicos para posibles usos —farmacéuticos, industriales o agrícolas— se presentó hace más de dos décadas como una alternativa económica y ambientalmente viable para la utilización de los bosques¹⁰. Aunque la bioprospección incluye otros organismos (hongos, insectos, anfibios, etcétera), su principal énfasis ha caído en el reino vegetal, y con frecuencia se citan las ganancias inmensas de los mercados farmacéuticos para resaltar su valor económico. Es tal el auge de esta idea que, en nuestra opinión, se ha convertido en el cliché de la conservación. No dudamos de que la bioprospección es una alternativa, pero la ilusión de beneficiarse de los grandes mercados farmacéuticos es extremadamente complicada y costosa¹¹. Basta considerar que el costo de producir una droga maravilla (como la aspirina) es de varios millones de dólares, y que el proceso de aprobación de organismos como la Food and Drug Administration (FDA) es de casi diez años¹².

9. Mulanovich, A. Comunicación personal, 2001.

10. Balick, M.; E. Elisabetsky y S. Laird, editores: *Medicinal Resources of the Tropical Forest: Biodiversity and its Importance to Human Health*. New York: University of Columbia Press, 1996.

11. Plotkin, M. y L. Famlore: *Sustainable Harvest and Marketing of Rainforest Products*. Conservation International. Washington D.C.: Island Press, 1992.

12. Balick y otros, *op. cit.*, 1996.

También existe el peligro de que el compuesto activo sea producido sintéticamente y sustituya la necesidad de la planta. Asimismo, en la actualidad, como correctamente escribe Portilla, no existen mecanismos ni políticas eficientes para proteger derechos intelectuales y asegurar que los beneficios regresen al país o población de origen¹³.

El ejemplo de Shaman Pharmaceuticals ilustra la problemática de la bioprospección a gran escala. Esta empresa, fundada y asesorada por algunos de los etnobotánicos pioneros, fracasó después de un largo intento. Por más de diez años invirtió una cantidad enorme de dinero y recursos humanos en crear una empresa que se dedicara a la búsqueda de productos de utilidad farmacéutica. La diferencia fundamental de esta empresa era su sentido de responsabilidad social y ambiental. Al trabajar en varios países y sobre todo con poblaciones locales, se preocuparon por asegurar derechos intelectuales, establecer áreas protegidas, incentivar la reforestación, crear viveros y establecer proyectos de desarrollo comunitario¹⁴. Efectivamente, encontraron un compuesto activo (efectivo para diabetes infantil) y se sometieron al proceso de aprobación de la FDA. En la etapa final, después de años de pruebas y millones de dólares invertidos, el compuesto no fue aprobado y se vieron forzados a cortar costos y reestructurar la compañía.

Actualmente han cambiado su nombre a Shaman Botanicals, cuyo objetivo es comercializar extractos botánicos de plantas como ginseng, uña de gato y sangre de grado, ya que existe un mercado alternativo sin restricciones tan severas como las que existen para drogas. Sin embargo, cabe mencionar que el mercado de extractos y vitaminas está creciendo tanto que se están comenzando a aplicar regulaciones más estrictas para controlar su procedencia, la veracidad de la propaganda sobre las propiedades curativas y la calidad de los productos. Este cambio sin duda afectará a todos aquellos que en la actualidad se benefician por la producción de estos productos.

FLORA

Con la "euforia" de proporcionar alternativas económicas a los usos existentes de la biodiversidad, se tiende a promover la comercialización de ciertos productos clásicos. La desventaja obvia de enfocarse en estos productos, que generalmente salen a la luz porque ya se están comercializando en otras partes, es que pueden saturar el mercado. La historia de la extracción

13. Cleaveland, D. y C. Murray: "The Worlds Crops: Genetic Resource and the Rights of Indigenous Farmers". *Current Anthropology* 38, 1997, pp. 477-516; Nazarea, V.: *Cultural Memory and Biodiversity*. Tucson: University of Arizona Press, 1998.

14. King, S.: "Pharmaceutical Discovery, Ethnobotany, Tropical Forests, and Reciprocity: Integrating Indigenous Knowledge, Conservation, and Sustainable Development", en M. Plotkin y L. Famlora, editores: *Sustainable Harvest and Marketing of Rainforest Products*. Conservation International. Washington D.C.: Island Press, 1992, pp. 231-238.

de la Amazonia en particular está plagada de ejemplos en los que esto ha sucedido. Este fenómeno delineado en modelos económicos muestra la tendencia en precios de ciertos productos no maderables del bosque. Por ejemplo, el modelo de Homma parte del momento en que un producto encuentra un mercado (buenos precios), se pone de moda (suben los precios), pero al cabo de cierto tiempo el precio se estabiliza y después cae cuando la oferta rebasa la demanda o cuando el producto se logra reproducir en condiciones de viveros o sintéticamente¹⁵. Los ejemplos conocidos en la Amazonia son el caucho y la castaña.

Para prevenir estos fenómenos predecibles de la oferta y la demanda es importante fomentar la transformación de productos, analizar adecuadamente la elasticidad de los mercados (internacionales, nacionales y regionales), y crear procesos de certificación que protejan y reflejen que estos productos están siendo obtenidos de manera sostenible o que están beneficiando a poblaciones locales¹⁶. Sumada a esta problemática, también se debe considerar la falta de infraestructura para transportar productos, mejorar la eficiencia de extracción (en bosques tropicales esto es de vital importancia, ya que los recursos son diversos pero se encuentran dispersos), capacitación en lo que respecta a la transformación de productos, organización empresarial y oportunidades confiables de crédito necesarias para cualquier proyecto de comercialización.

Este tipo de iniciativas se está realizando en el Perú y otras partes del mundo desde hace tiempo, y muchas han fracasado por enfocar solo sus esfuerzos en algunos pero no todos los aspectos mencionados, lo que demuestra que apuntar hacia un posible valor monetario en la biodiversidad es solo el primer paso de un proceso largo y complejo. Fuera de los problemas económicos y ecológicos mencionados, existen aspectos socioculturales que complican aún más los intentos para la conservación del medio.

ASPECTOS SOCIOCULTURALES EN LA VALORIZACIÓN ECONÓMICA DE LA BIODIVERSIDAD

En nuestra opinión, el mayor reto de cualquier iniciativa de conservación consiste en darse cuenta de que la conservación de la biodiversidad no ocurre en un vacío social. La forma en la que se tratan los aspectos socioculturales en la conservación tiende a ser ambigua, sobresimplificada e injusta. En particular, al discutir la valorización de estos recursos biológicos los

15. Homma, A.: "The Dynamics of Extraction in Amazonia: a Historical Perspective", en D. Nepstad y S. Schwartzman, editores: *Non Timber Products from Tropical Forests: Evaluation of a Conservation and Development Strategy*, vol. 9: *Advances in Economic Botany*. New York: New York Botanical Gardens, 1992.

16. Se recomienda ver el trabajo de Godoy *et al.*, 1993, acerca de la valorización económica de ciertos productos no maderables del bosque.

problemas asociados con derechos intelectuales, resentimientos creados en poblaciones hacia iniciativas de conservación y la falta de importancia dada al análisis sociocultural de las poblaciones involucradas, presentan un obstáculo considerable al desarrollo de cualquier estrategia de uso sostenible de la biodiversidad y su eventual conservación.

BIODIVERSIDAD Y CULTURA

Aquellos involucrados en estos esfuerzos comienzan a fijarse lentamente en la importancia del componente sociocultural en las iniciativas para la conservación de la biodiversidad¹⁷. Inclusive los términos “cultura” y “herencia cultural” se van filtrando más y más en las definiciones de biodiversidad que se manejan. No obstante, la consideración de la importancia de la cultura en la biodiversidad se limita hasta ahora a una fuente de experiencia empírica que solo sirve para obtener información de posibles productos útiles, en particular cuando se trata de encontrar nuevas variedades de cultivos o plantas medicinales¹⁸. Sin embargo, la cultura en la biodiversidad va más allá de esto, como lo muestra la siguiente cita:

“En un país que se caracteriza por la diversidad cultural de sus habitantes rurales, es difícil diseñar legislación de conservación sin considerar la dimensión cultural; la relación profunda que existe desde tiempos inmemoriales entre la naturaleza y la cultura... Cada especie de planta, grupo de animales, tipo de suelo y paisajes casi siempre tiene una expresión lingüística correspondiente, una categoría de conocimiento, un uso práctico, un significado religioso, un papel dentro de rituales, una vitalidad individual o colectiva. El proteger el patrimonio natural de un país sin garantizar la supervivencia de las culturas que le han dado significado es reducir a la naturaleza a algo irreconocible, estático, distinto, y casi muerto”¹⁹.

Las palabras de Víctor Toledo refiriéndose a su país natal, México, tienen especial eco en la realidad peruana, ya que el Perú no solo es un país rico en diversidad biológica sino también en diversidad cultural. Considerar las diferentes perspectivas de la naturaleza nos permite conocer, entender y respetar valores distintos de los de una visión netamente occidental —y en

17. Posey, D.: “Traditional Knowledge, Conservation and ‘The Rainforest Harvest’”, en M. Plotkin y L. Famlore, editores: *Sustainable Harvest and Marketing of Rainforest Products*. Conservation International. Washington D.C.: Island Press, 1992, pp. 46-50; Posey, D.: “Indigenous Ecological Knowledge”, en E. Moran, editor: *The Dilemma of Amazonian Development*. Boulder: Westview Press, 1983, pp. 225-257; Sponsel, L.; T. Headland y R. Baily, editores: *Tropical Deforestation: The Human Dimension*. New York: Columbia University Press, 1996; Stevens, S., editor: *Conservation through Cultural Survival: Indigenous People and Protected Areas*. Washington: Island Press, 1997.

18. Plotkin y Famlore, *op. cit.*, 1992; Cleaveland y Murray, *op. cit.*, 1997.

19. Nabhan y otros, *op. cit.*, 1991, p. 127.

cierta forma imperialista— de lo que es la biodiversidad. Aunque, en la práctica, el incluir la dimensión cultural en el concepto de biodiversidad complica el proceso aún más, incorporarla permite construir una visión de la naturaleza más completa y valorizar distintas formas de vivir y pensar.

EQUIDAD Y DERECHOS INTELECTUALES

La tendencia a utilizar la herencia cultural de poblaciones rurales e indígenas como una herramienta para la identificación de productos con posibles valores económicos ha resultado en frecuentes violaciones de derechos intelectuales. Aunque muchas organizaciones de prestigio como el Centro Internacional de la Papa (CIP) dan pasos para asegurar los derechos intelectuales de sus informantes, en general estas poblaciones no tienen ni voz ni mecanismos legales que protejan su conocimiento. Hoy día es común que investigadores e instituciones que trabajan con poblaciones rurales e indígenas se enfrenten con preguntas e inclusive reclamos acerca del destino de la información que recopilan. No son pocos los proyectos que se bloquean o investigadores acusados de “biopiratas”. Esto surge por la falta de metodologías confiables que incorporen derechos intelectuales y una carencia de información de estas poblaciones acerca de lo que abarcan tales derechos, ya que a veces piensan que cualquier información dada automáticamente resulta en una ganancia monetaria.

El resentimiento de la gente es justificado, ya que existe un historial en el que los beneficios generados de la comercialización de algunos productos no llegan a favorecerlos. Basta con considerar las recientes manifestaciones de campesinos e indígenas para entender la gravedad del asunto. Aunque lentamente, el tema de equidad y derechos intelectuales se está discutiendo y afinando, y ya comienzan a surgir esfuerzos laudables de certificación de productos y protección del patrimonio cultural de las etnias de este país²⁰.

Cabe mencionar también que el tema de derechos intelectuales no se limita a comunidades rurales e indígenas, sino que tiene una resonancia nacional. La fuga de conocimientos obtenidos en el Perú —como en otros países en vías de desarrollo— por investigadores e instituciones extranjeras es un serio problema desde hace tiempo. La responsabilidad de resolver este problema recae tanto en el país cuanto en los investigadores extranjeros. El Perú debe establecer normas razonables y efectivas para mantener un récord de la información, para hacerla realmente disponible al público, y también para apoyar la investigación nacional. Los extranjeros deben respe-

20. Para una excelente discusión acerca de los debates de equidad y la conservación, se recomienda el artículo de Chris van Dame en *Debate Agrario* N° 33. Lima: CEPES, 2001.

tar reglamentos, hacer un esfuerzo por traducir sus trabajos y difundir sus resultados dentro del país.

CONTRIBUCIONES DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Finalmente, quisiéramos destacar el importante papel que pueden desempeñar los científicos sociales en la conservación de la biodiversidad. Es cierto que ya se incorporan antropólogos y sociólogos en una variedad de instituciones de conservación, pero en realidad sus contribuciones y trabajos no son realmente escuchados ni apoyados, por lo que resultan en diagnósticos rápidos que solo reiteran o justifican agendas previamente establecidas. En muchos casos solo se incorpora a un científico social cuando empiezan a surgir problemas con las poblaciones involucradas. Es tal la falta de seriedad que se le da a las contribuciones de las disciplinas sociales, que es frecuente que las personas contratadas para abordar cuestiones socioculturales sean biólogos o forestales, aficionados al tema y bien intencionados, pero que carecen de la formación metodológica y teórica de estas disciplinas.

Lo cierto es que la inversión de tiempo y dinero requerida para un buen estudio sociocultural resulta enorme, e inclusive se corre el riesgo de que al final se llegue a la conclusión de que cierto proyecto no es factible ni deseado. Pero esta contribución puede ayudar enormemente a diagnosticar la factibilidad social inicial de un proyecto, como mediador continuo de opiniones y perspectivas de los involucrados, para desarrollar estrategias concretas con el fin de asegurar que los beneficios lleguen a estas poblaciones, e inclusive documentar información de la biodiversidad y formas de manejo en esa zona. Consideramos que al comenzar a discutir posibles valores económicos de la biodiversidad, también se debe enfatizar y considerar los costos sociales asociados con poner en práctica la comercialización de estos productos.

CONCLUSIONES

El trabajo de Portilla que comentamos contribuye a mostrar la utilidad de valorizar económicamente la biodiversidad con fines de conservación. Estas evaluaciones deben continuar y, asimismo, es necesario buscar nuevas alternativas dentro de la gran diversidad biológica que alberga el Perú. No obstante, el objetivo principal de este artículo es resaltar lo complejo que resulta que este tipo de valorización sea rentable a largo plazo y que funcione realmente como un mecanismo efectivo de conservación. Conocer los debates que existen acerca del concepto biodiversidad y aprender de experiencias pasadas facilita este proceso.

El Perú se encuentra en un momento crítico pero a la vez emocionante con respecto a la conservación de su biodiversidad. Las actuales iniciativas de zonificación, legislación, proyectos de manejo, certificación y desarrollo comunitario en las cuales participan organismos gubernamentales y no gu-

bernamentales muestran el poder de colaboración de entidades interdisciplinarias con experiencias diversas. Aunque las soluciones aún están lejos de ser plenamente efectivas, el Perú cuenta con profesionales capaces y dedicados al desarrollo de estrategias viables para la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, el proceso aún continúa, y debemos tener cuidado de una visión optimista frente a estas alternativas, como lo son valorizaciones económicas iniciales sin considerar las consecuencias para que sean realmente efectivas.

Grupo Chorlaví

ACCESO DE CAMPESINOS A MERCADOS ORGÁNICOS

Síntesis de una conferencia electrónica*

La agricultura orgánica es ampliamente considerada como una nueva alternativa para el desarrollo de la agricultura campesina y de las economías rurales locales, y tiene además el atractivo de sus efectos positivos sobre la conservación del medio ambiente y la protección de la salud de los productores y los consumidores. Este documento resume las principales conclusiones de una conferencia electrónica auspiciada por el Grupo Chorlaví.

I. INCENTIVOS Y MOTIVACIONES QUE FAVORECEN EL PASO DE LOS CAMPESINOS DE UNA AGRICULTURA CONVENCIONAL A UNA DE TIPO ORGÁNICO

- 1) El desarrollo de los mercados internacionales de productos orgánicos es y seguirá siendo el más poderoso estímulo o incentivo para el aumento de la oferta en los países de América Latina y el Caribe. Los analistas en general coinciden en que la tendencia de los consumidores a preferir alimentos que ellos perciban como más seguros y saludables seguirá creciendo. Se prevé también que el consumo de alimentos orgánicos sobrepase la producción interna de estos en los países desarrollados, lo que haría necesario recurrir a importaciones significativas de estos productos. Los países de América Latina y el Caribe tienen aún mayores ventajas en productos orgánicos tropicales, así como en aquellos de contraestación.
- 2) Sin embargo, en el caso de los campesinos el diferencial de precios que favorece a los productos orgánicos sobre los convencionales puede ser

* Irene Visser y Julio Berdegú, moderadores.
www.GrupoChorlavi.org/organicos

insuficiente para catalizar el paso a un sistema de agricultura orgánica. Al parecer, no siempre los mejores precios compensan los mayores riesgos en la producción primaria inherentes a un sistema distinto del convencional, que es bien conocido por los campesinos, así como los costos de la incorporación al mercado orgánico (sellos, certificación, organización y demás).

- 3) En la región hay cientos de experiencias locales de campesinos y asociaciones que, apoyados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros agentes externos, han incursionado en la agricultura orgánica, en la producción ecológica o en la agroecología, motivados básicamente por una opción político-cultural vinculada a la temática ambiental o de desarrollo rural sostenible. Algunos de estos casos, ciertamente una minoría, han evolucionado en la dirección de vincularse a los mercados de exportación, muchas veces con el apoyo del movimiento de “comercio justo” (*fair trade*). Sin embargo, una buena parte de las organizaciones involucradas en estas experiencias se resiste a la orientación exportadora y comercial de la agricultura orgánica, por considerar que desvirtúa el sentido original de la propuesta orgánica como una contestación del modelo de crecimiento agrícola “modernizador” propio de la Revolución Verde y sus efectos excluyentes del campesinado.
- 4) A pesar del notable crecimiento de la agricultura orgánica en la región, los mercados nacionales (incluyendo los mercados regionales y locales) son prácticamente inexistentes. Esta es una importante limitación para el desarrollo de la agricultura orgánica, incluida aquella que se orienta a los mercados de exportación. Un mercado nacional de productos orgánicos sería además un espacio para el aprendizaje de nuevos productores y técnicos, que hoy no tienen más alternativa que pasar directamente de la agricultura convencional a la relación con mercados muy dinámicos y sofisticados. La inexistencia o el subdesarrollo de los mercados nacionales se debe en parte a que solo una pequeña minoría de los consumidores está dispuesta o tiene capacidad para pagar más por un alimento determinado. Aun así, diversos estudios de la demanda potencial en algunos países de la región demuestran que existe un espacio suficientemente interesante que es posible desarrollar. Ello requerirá de fuertes campañas públicas de información y de educación al consumidor, para que sea capaz de comprender cuál es el valor adicional que puede obtener al preferir un producto calificado como orgánico. Asimismo, el desarrollo de mercados nacionales requiere la generación de un sistema institucional o de “reglas del juego” que sea complementario pero tal vez distinto de aquel que rige a los mercados internacionales.
- 5) Los incentivos de mercado no operan si no existen además incentivos institucionales, los que están referidos a tres elementos: (a) la asociatividad y el cambio tecnológico para la producción orgánica; (b) la articulación de cadenas agroalimentarias o agroexportadoras que ofrezcan oportunidades de acceso de los campesinos a los mercados internacio-

nales; y, (c) la certificación de la producción, elemento indispensable para tener acceso a los mercados orgánicos y a los mejores precios pagados por el consumidor por este tipo de alimentos. Sin un marco institucional favorable, es básicamente imposible que un campesino aislado, o incluso un grupo de campesinos, pueda acceder a los mercados internacionales o a los mercados nacionales de productos orgánicos (en caso de que estos existan y sean significativos). Este es el talón de Aquiles de la mayoría de los países latinoamericanos: el mercado y los incentivos de mercado existen por igual para todos los países, pero solo pueden responder a este incentivo aquellos que logran desarrollar el sistema institucional adecuado.

- 6) Los incentivos de carácter político-cultural (adscripción a una visión del mundo que valora la conservación del medio ambiente y la mayor independencia posible de los campesinos respecto de los entornos económicos externos) operan cuando hay agentes que los promueven directamente ante una población rural determinada, y, en ese sentido, su alcance es más limitado. Si bien la conciencia o motivación ecológica puede ser un importante catalizador del cambio inicial a escala local, son los incentivos de mercado e institucionales los que permiten la sustentabilidad y la amplificación de dichas experiencias iniciales. De todas formas, el convencimiento de muchos productores, organizaciones y agentes de desarrollo respecto de las ventajas inherentes a estas nuevas formas de producción, ha estado en la base de la gran mayoría de las experiencias concretas de nuestros países.
- 7) La creciente preponderancia de los incentivos económicos, con mercados relativamente pequeños y altamente concentrados en unos pocos países, europeos fundamentalmente, deja a los productores orgánicos expuestos a eventuales crisis de mercado, por saturación de estos o por una caída en la demanda efectiva producto de ciclos recesivos en las economías del Norte. Asimismo, el sobreprecio que los consumidores del Norte pagan por los productos orgánicos está directamente asociado a la restricción de la oferta a través de los sistemas de certificación; no es posible descartar que estos sistemas de certificación comiencen a operar como barreras al comercio si los productores orgánicos del Sur logran aumentar su producción y su competitividad a niveles que amenazan a los productores del Norte.

II. CAPACIDADES QUE ES NECESARIO DESARROLLAR PARA EL ACCESO DE CAMPESINOS A MERCADOS ORGÁNICOS

- 1) El mercado de productos orgánicos, con sus altísimos costos de transacción, es un caso clásico en el cual la organización de los productores debería poder cumplir diversos papeles de manera efectiva. Es casi imposible pensar en el desarrollo de una oferta significativa de productos

orgánicos si no se cuenta con un sistema fuerte de organizaciones de productores. La asociatividad es una condición indispensable para: organizar los procesos de cambio tecnológico demandados por la agricultura orgánica; financiar la compra de las cosechas y poder pagar oportunamente a los campesinos; establecer y manejar los sistemas internos de supervisión requeridos por las agencias certificadoras; reducir los costos de certificación y de asistencia técnica; organizar a los productores para enfrentar problemas técnicos que no se pueden resolver si no a través de la cooperación que involucra a muchas fincas; organizar los contactos y la relación con otros agentes en las cadenas de agregación de valor; obtener marcas y etiquetas que distingan a los productos locales; capacitar a los productores; organizar la comercialización de la producción local, etcétera.

- 2) Para acceder a los mercados orgánicos internacionales, las organizaciones locales de productores deben insertarse en cadenas de agregación de valor y de comercialización. La noción de que los productores pueden llegar directamente a los consumidores finales solo parece ser factible en escalas locales y de baja complejidad. Las cadenas de agregación de valor en los mercados orgánicos manifiestan los mismos procesos de concentración que se observan en las cadenas de productos convencionales. Tal concentración deja a los productores en una situación desmejorada en cuanto a su poder de negociación.
- 3) La certificación de calidad orgánica, con sus exigentes normas y estándares, favorece a los campesinos que están dispuestos a invertir en los procesos de desarrollo necesarios, y castiga a quienes intentan acceder a los mercados sin realizar dicho esfuerzo. Pero las normas presentan varios problemas ampliamente discutidos en la conferencia. Para comenzar, un sistema de certificación tiene, por definición, el propósito de excluir a quien no cumple la norma; en el caso de la agricultura orgánica, la norma ha sido impuesta desde fuera. La certificación es parte de una estrategia de comercialización que tiene consecuencias sobre la repartición de los costos y beneficios a lo largo de toda la cadena desde el productor hasta el consumidor final. Hay evidencias crecientes de la enorme influencia de las gigantescas cadenas transnacionales de supermercados en la promoción de determinadas normativas, en respuesta a las preferencias de los consumidores de los países del Norte. Las agencias certificadoras que operan en América Latina son casi exclusivamente de origen europeo o norteamericano, y la normativa adoptada de manera unilateral en el Norte hace extraordinariamente difícil el surgimiento de industrias nacionales de servicios de certificación. El alto costo de la certificación es una importante barrera al acceso de los campesinos a los mercados orgánicos. El alto costo se deriva de la falta de competencia por el casi monopolio que ejercen las agencias certificadoras europeas y estadounidenses. Hasta hoy, un solo país de América Latina (Argentina) ha logrado que Europa le

reconozca el derecho a que agencias nacionales se hagan cargo de la certificación. Las exigencias de las normas de certificación consideran poco o nada la realidad y las posibilidades de la agricultura campesina, en especial en lo que tiene relación con el periodo de transición. En la práctica, ello significa que si no existe algún tipo de subsidio (sea público o privado), es casi imposible que el sector campesino pueda adecuarse a esta normativa.

- 4) La capacitación de los productores es esencial en un tipo de agricultura que se considera "intensiva en conocimientos". La capacitación debe orientarse a contar con productores eficientes, con empresarios innovadores y líderes que entienden la dinámica económica de los mercados orgánicos. Si a una actividad rentable se le suma una educación al productor sobre la protección y manejo ecosistémico de los recursos naturales, se puede lograr que la motivación económica se refuerce con una motivación ecológica.
- 5) La agricultura orgánica moderna es crecientemente sofisticada desde un punto de vista tecnológico, y la inmensa mayoría de los profesionales y técnicos de las ONG y de los sistemas públicos de extensión carece de la formación necesaria. El esfuerzo realizado por las ONG en la formación de profesionales, técnicos, profesores rurales y productores en agricultura orgánica prácticamente no ha recibido apoyo de las instituciones públicas nacionales; se trata de un esfuerzo significativo que puede erosionarse si no se hace una inversión para apoyarlo y mejorarlo.
- 6) Se requiere un fuerte apoyo de la investigación para desarrollar alternativas de manejo que permitan aumentar la productividad de la agricultura orgánica. La producción orgánica es muy específica en cuanto a las condiciones locales, y ello impone limitaciones a la extrapolación de "paquetes tecnológicos orgánicos" terminados. La inversión pública en innovación tecnológica agroecológica y orgánica es indispensable, y los nuevos fondos públicos que asignan recursos para la investigación de manera competitiva deben considerar esta línea de trabajo.
- 7) El desplome de la banca de fomento y la ausencia generalizada de sistemas de financiamiento rural dificultan las inversiones necesarias para el paso a la producción orgánica. En otros casos, la falta de acceso a crédito impide retener la mano de obra necesaria en un tipo de agricultura que es intensiva en este factor de producción.
- 8) Los proyectos que se propongan fomentar el acceso de los campesinos a los mercados orgánicos deben ser rigurosamente diseñados y evaluados. La necesidad de que estos proyectos incluyan diversos tipos de apoyos y subsidios que faciliten la transición y los pasos iniciales no puede ser un argumento que debilite la cuidadosa consideración de los aspectos tecnológicos, organizativos, de gestión, económicos y comerciales, sino todo lo contrario.

III. SOBRE LOS EFECTOS E IMPACTOS EN LA CALIDAD DE VIDA DE LAS POBLACIONES RURALES Y EN EL MEDIO AMBIENTE

- 1) Cuando los campesinos tienen éxito en acceder a mercados orgánicos dinámicos, se observa un claro incremento en el ingreso de los hogares. La mayoría de los estudios de caso reportados en la conferencia documenta incrementos en los ingresos del orden de 20 a 30 por ciento. El impacto en el ingreso es mayor en los casos orientados a mercados externos, así como cuando el producto primario es procesado localmente antes de su exportación. El diferencial de ingreso es mayor cuando los mercados convencionales están deprimidos, como sucede actualmente en el caso del café. Los incrementos en los ingresos tienden a ser menores cuando la producción orgánica se orienta al autoconsumo o a mercados locales poco desarrollados. Cuando el proyecto involucra procesos de transformación y agregación de valor, se observan además otros efectos sobre la economía local a través de la contratación de servicios y de mano de obra, así como por los efectos secundarios de disponer de relaciones con un amplio número de agentes públicos y privados. Muchas de las experiencias de agricultura orgánica se han traducido en una diversificación de la oferta de alimentos. Diversos estudios reportan además una capitalización de las fincas campesinas, que contrasta con la descapitalización de quienes persisten en las formas convencionales de producción. Todos los casos indican además la obtención de otros importantes beneficios: una mayor seguridad alimentaria en el hogar, una utilización más plena de los recursos locales (comenzando por la mano de obra), una menor dependencia de insumos externos, el desarrollo de la autoestima, el fortalecimiento de la organización y de sus sistemas de relaciones, y el establecimiento de nuevas formas de convivencia en las comunidades campesinas.
- 2) Más allá de los beneficios que pueden ser capturados directamente por los campesinos que participan en la agricultura orgánica y por sus comunidades, esta forma de producción acarrea importantes beneficios públicos, en términos tanto del medio ambiente cuanto de la salud de los productores y los consumidores. Estos efectos están asociados al no uso de insumos químicos y, en ciertos rubros tropicales, a los cambios en los sistemas de uso del suelo en favor de aquellos que disminuyen los sistemas de roza y quema y la deforestación. Algunos de los casos presentados en la conferencia documentan los efectos positivos de esta forma de agricultura sobre la preservación de la biodiversidad. Estas “externalidades” positivas de la agricultura orgánica justifican la inversión pública en esta y otras formas limpias de agricultura.
- 3) Sin embargo, cuando la agricultura orgánica se orienta fundamentalmente a los mercados externos, parte de estas externalidades positivas sobre la salud humana se transfieren a los consumidores del Norte. De

la misma forma, la agricultura orgánica de exportación en ciertos casos asociados a agrosistemas tropicales como los del banano o el cacao, al parecer tiene el efecto neto de exportar nutrientes del suelo en cantidades que difícilmente pueden ser reemplazadas mediante el uso de fertilizantes orgánicos, y a un costo que no afecte la viabilidad económica del sistema.

- 4) El cálculo total de los beneficios económicos y no económicos de la agricultura campesina orgánica es complejo, porque habría que considerar las externalidades ambientales negativas y los fuertes subsidios que caracterizan a la agricultura convencional, así como las externalidades ambientales positivas de la producción orgánica. Por otra parte, los costos de comercialización de productos orgánicos son significativamente más altos que los costos de la comercialización convencional; estos mayores costos son al menos parcialmente subsidiados en la mayoría de las experiencias discutidas en la conferencia (especialmente por ONG y por proyectos de desarrollo), y no es del todo claro cuál sería el efecto sobre la rentabilidad si los productores tuvieran que asumir este gasto con cargo a sus ventas. (Y lo mismo se puede argumentar respecto del costo de la transición desde la producción convencional a la orgánica.) Pocos de los estudios disponibles sobre experiencias de agricultura orgánica en América Latina y el Caribe han documentado con suficiente detalle sus costos, beneficios y otros indicadores de desempeño, comparando los resultados logrados en diferentes circuitos de comercialización, lo que dificulta la realización de análisis comparados que permitan llegar a conclusiones de validez más general.
- 5) El acceso a mercados orgánicos de exportación conlleva los mismos riegos que se observan en el acceso a mercados internacionales de productos convencionales. Aunque las cifras son prometedoras, los efectos en el largo plazo dependen del desarrollo de la oferta y la demanda y, en consecuencia, de los sobreprecios en los mercados de destino, siendo preocupante la tendencia a la disminución de los sobreprecios de los productos orgánicos en la medida en que aumenta la oferta. Otras formas de agricultura limpia (como el manejo integrado de plagas y de nutrientes) generan productos que compiten con los orgánicos por la preferencia de los consumidores, y ello presiona los sobreprecios a la baja. Igualmente, el comercio internacional orgánico está crecientemente bajo el control o la influencia de grandes empresas procesadoras y comercializadoras, como sucede con la producción orgánica de exportación de Chile, que es comercializada en un 80 por ciento a través de un solo intermediario holandés, o con los alimentos orgánicos en Estados Unidos cuyo procesamiento y distribución ha atraído el interés de los gigantes de la agroindustria convencional. La irrupción creciente de medianos y grandes productores en la agricultura orgánica es también una amenaza para los productores campesinos, como sucede con el caso

del mercado minorista de leche orgánica en los Estados Unidos, controlado en un 70 por ciento por una sola corporación.

- 6) Los efectos del acceso a los mercados internacionales dependen del sistema de reglas que gobierna dichos mercados. Es necesario revisar las reglas internacionales del comercio de productos orgánicos, hasta hoy desarrolladas casi sin participación de los países del Sur.
- 7) Para ampliar el número de campesinos que logren participar y beneficiarse de la agricultura orgánica, es indispensable que los países de América Latina y el Caribe desarrollen sus mercados nacionales. Las políticas públicas no pueden continuar apuntando casi exclusivamente a los mercados internacionales. Al igual que en el Norte, el desarrollo de mercados nacionales en nuestra región demandará de un esfuerzo público sostenido durante varios años, que apunte tanto a la educación de los consumidores cuanto al fortalecimiento de los recursos, las organizaciones y las instituciones que son indispensables para el desarrollo de una agricultura sostenible.

IV. SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS EXPERIENCIAS DE ACCESO DE CAMPESINOS A LOS MERCADOS ORGÁNICOS

- 1) El problema de la sostenibilidad de estas experiencias de desarrollo campesino basadas en el acceso a mercados orgánicos no se puede analizar al margen de su relación con el contexto institucional y de políticas públicas. Diversos participantes en la conferencia enfatizaron en la necesidad de que estas experiencias se organicen y vinculen entre sí de tal forma de pasar del estado actual de dispersión de esfuerzos de alcance local, a uno en el cual se busque incidir sobre el desarrollo de verdaderas políticas nacionales de fomento de nuevas formas más sustentables de hacer agricultura. Ello requiere que los diversos agentes involucrados en estas experiencias desarrollen una agenda estratégica común, para lo cual se requieren canales efectivos de comunicación y plataformas que faciliten la concertación entre los actores.