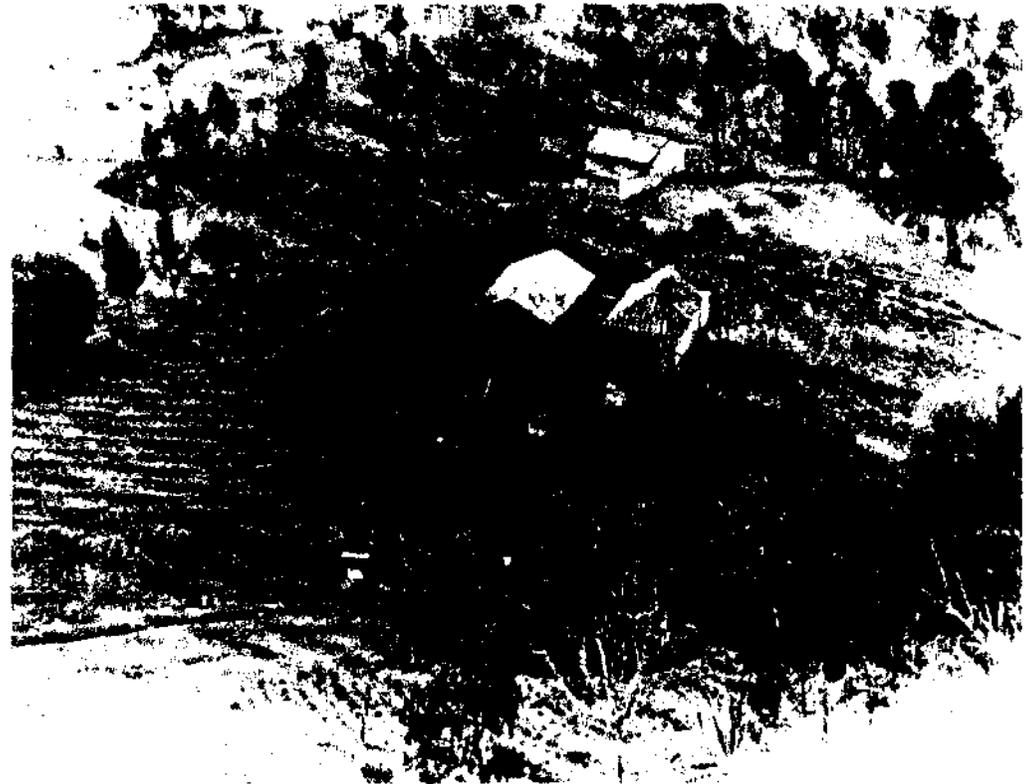




ISSN 1405 - 3187

No. 12 Año 2002

- DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE
 - RELACIONES LABORALES
 - DESARROLLO ALTERNATIVO
 - DERECHOS DE AGUA
 - OFERTA GRANÍFERA
 - PRECIOS Y TASA DE CAMBIO



Revista de la Red de instituciones vinculadas a la capacitación
en economía y políticas agrícolas en América Latina y El Caribe
REDCAPA

POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Nº 12 Año 2002

ISSN 1405 - 3187

Directora

EDELMIRA PÉREZ C.

Consejo Editorial

LUZ AMPARO FONSECA

MARÍA ADELAIDA FARAH Q.

ABSALÓN MACHADO

JUAN CAMILO CÁRDENAS

Árbitros de este número

IBÁN DE REMENTERÍA (Chile), MANUEL PÉREZ (Colombia), RENATO MALUF (Brasil), ROBERTO ESCALANTE (México), MANUEL ENRIQUE ROJAS (Colombia), MARÍA ADELAIDA FARAH (Colombia), JUAN CAMILO CÁRDENAS (Colombia), CÉSAR ORTIZ (Colombia), ELCY CORRALES (Colombia), WALDEMAR MERCADO (Perú), MIGUEL DÍAZ (Chile), NORA PRESNO (Brasil), ERIKSON TEXEIRA LIMA (Brasil), PAUL FAVERET (Brasil)

Asistente Editorial JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO

Portada

Diseño: MARÍA ADELAIDA FARAH Q. y EDELMIRA PÉREZ C.

Fotografía: "Andes Colombianos" (Boyacá - Boyacá). EDELMIRA PÉREZ C.

Preprensa e Impresión

Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas —JAVEGRAF—

El contenido de esta publicación puede reproducirse citando la fuente.
La responsabilidad de los artículos firmados corresponde a los autores.

Para toda correspondencia, envío de manuscritos
y obtención de números atrasados, dirigirse a:

Revista *Políticas Agrícolas*
Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales
Departamento de Desarrollo Rural y Regional
Transversal 4ª N° 42-00, 8° Piso.
Tel: (57) (1) 3208320. Extensiones: 4833 / 4838 / 4848
Fax: (57) (1) 3208320 Ext. 4847
E-mail: eperez@javeriana.edu.co
janeth.munoz@javeriana.edu.co

Bogotá, D.C. - Colombia

POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Nº 12 AÑO 2002

La revista *Políticas Agrícolas* trata temas de economía agraria, desarrollo rural y políticas agrícolas y está dirigida a docentes, investigadores, profesionales y demás personas interesadas en estas temáticas

CONTENIDO

<i>Presentación</i>	5
<i>El desarrollo rural sostenible de la ecorregión tropical andina. Retos y oportunidades</i>	9
LUIS LLAMBÍ	
<i>Precarización de las relaciones laborales y nuevas formas de intermediación en un mercado tradicional de trabajo agrario</i>	45
MÓNICA BENDINI, NORMA GALLEGOS	
<i>La evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia</i>	69
CÉSAR ORTIZ	
<i>El mercado de los derechos de agua en la comarca lagunera</i>	103
MANUEL FORTIS HERNÁNDEZ, RHODANTE AHLERS, JUAN A. LEOS RODRÍGUEZ, ENRIQUE SALAZAR SOSA	
<i>Los indicadores económicos tradicionales y la oferta granífera pampeana. Un estudio de caso en áreas mixtas</i>	123
GRACIELA BILELLO	123
<i>Price and exchange rate transmission for basic grains in El Salvador</i>	169
RIGOBERTO A. LÓPEZ	

PRESENTACIÓN

Grandes titulares y muchas polémicas han suscitado la cumbre mundial de la alimentación, que se celebra por estos días en Roma, en la sede de la FAO.

De los más de 800 millones de personas que pasan hambre en el mundo, la mayoría vive en África y Asia y de los 211 millones de pobres de América Latina 54 son hambrientos. Unos seis millones y medio de niños mueren de hambre, cada año, en el mundo.

En la cumbre de 1996 la FAO se había propuesto reducir el hambre a la mitad en el 2015, pero dicha meta está lejana puesto que el ritmo de erradicación es de apenas seis millones al año, es decir, cuatro veces menos de lo necesario para cumplir la meta de disminuir en 400 millones los habitantes hambrientos en el 2015.

Para reducir el hambre a la mitad, en los próximos trece años sería necesario invertir 24.000 millones de dólares al año, en proyectos agrícolas, según cálculos de la FAO.

También es claro que si se hicieran dichas inversiones y se erradicara el hambre en el mundo, la producción aumentaría y generaría unos 120 mil millones de dólares en beneficios, según esos mismos cálculos.

Pero según Andrew Mac Millan, director de operaciones de la FAO, la principal causa del atraso en la solución está en la indiferencia ante el problema. En los países ricos hay una producción excesiva de alimentos, lo cual les hace difícil ver la situación de subnutrición en el resto del mundo. Por otra parte, en los países en desarrollo y los organismos internacionales de crédito falta compromiso para abordar la solución, pues los préstamos disminuyeron en los últimos cinco años.

Pero lo más importante es la orientación de las políticas agrícolas en el mundo desarrollado, en donde según cálculos de la ONU se gastan mil millones de dólares diarios en subsidio para los productores del sector. Sólo Estados Unidos acaba de aprobar 6.400 millones de dólares anuales en subsidios, para su sector agropecuario, sin tener en cuenta el estrangulamiento de la producción agrícola en los países pobres, que genera este tipo de políticas.

Mientras tanto, desde 1990, la ayuda agrícola a países en desarrollo se ha reducido en el 45% y no han sido rebajados los aranceles para sus productos básicos, como se planteó en la cumbre del 96.

Por otra parte, las políticas se orientan a sustituir cultivos de cereales de consumo humano por piensos para animales. Más del setenta por ciento de los cereales que produce Estados Unidos van a los establos como alimento para animales y el 80% de los niños desnutridos viven en países que producen excedentes de comida para ganado.

Todo esto es sólo el resultado de la aplicación de políticas agrícolas en los diferentes países. Se hace necesario replantearse, entonces, dichas políticas para reducir no sólo el hambre sino todas las secuelas que esta situación de injusticia conlleva.

Invitamos a nuestros lectores a reflexionar y escribir sobre este tema, que es de gran trascendencia en nuestra región.

La revista *Políticas Agrícolas* agradece a todos sus colaboradores el envío de sus artículos para publicación. Para este número 12 el Comité Editorial ha seleccionado 6 artículos de especialistas de Venezuela, Argentina, México, Colombia y Estados Unidos.

Luis Llambí, en su artículo "El desarrollo rural sostenible de la ecorregión tropical andina. Retos y oportunidades", nos hace notar que en América Latina la noción de desarrollo que subyace en los programas de desarrollo rural ha evolucionado conjuntamente con las sociedades nacionales y su entorno internacional. Luego plantea que el desarrollo

sostenible busca hacer compatibles cuatro objetivos: crecimiento económico, combate a la pobreza rural, desarrollo territorial y manejo sustentable de recursos naturales buscando la conservación de los ecosistemas frágiles. El enfoque del tema se centra sobre una visión de desarrollo sostenible de la ecorregión tropical andina.

En la "Precarización de las relaciones laborales y nuevas formas de intermediación en un mercado tradicional de trabajo agrario", Mónica Bendini y Norma Gallegos analizan importantes aspectos de las transformaciones en las modalidades de convocatoria y formas de vinculación contractual en empresas rurales argentinas, en la región pampeana. Ilustran su artículo con resultados recientes de investigación, lo cual contribuye a una mejor comprensión de esta importante temática en América Latina.

Los cultivos ilícitos en varios países de América Latina han sido el origen de múltiples conflictos sociales y económicos, en especial en Colombia, en los últimos años. El tratamiento de estos problemas requiere de la definición de políticas públicas e institucionales que busquen darle solución y abrir nuevos horizontes a las poblaciones y regiones afectadas. Es esta la contribución de César Ortiz en su artículo "La evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia".

Otro problema crucial que deben afrontar los pobladores rurales de América Latina es el del manejo del agua como recurso básico para la población y la producción agrícola. Desde México Manuel Fortis Rodante Ahlers, Juan A. Leos y Enrique Salazar, nos hablan en su artículo titulado: "El mercado de los derechos de agua en la Comarca Lagunera", de la comercialización de dichos derechos en la Comarca Lagunera al norte de México.

Graciela Bilello, de Argentina, nos muestra otro aspecto de la región pampeana con su artículo: "Los indicadores económicos tradicionales y la oferta granífera pampeana. Un estudio de caso en áreas mixtas". Allí analiza los roles de los indicadores tradicionales en la construcción de la oferta granífera y el peso relativo de otras fuentes de flexibilidad, relacionadas con las dinámicas productivas, tanto de las unidades productoras como de los tipos de productores.

Finalmente, el artículo de Rigoberto A. López: "Price and exchange rate transmission for basic grains in El Salvador", hace un análisis estadístico de cómo la transmisión de la información de precios y tasas de cambio es importante para anticipar los impactos de los cambios de política tales como devaluaciones y acuerdos comerciales.

La diversidad de temas planteados contribuye a la difusión del pensamiento y de los resultados de investigación de los especialistas de América Latina en las cuestiones agrarias. La revista *Políticas Agrícolas* reitera la invitación a enviar artículos que contribuyan al avance del conocimiento sobre la generación, aplicación y resultados de las políticas en el sector.

REDCAPA sigue creyendo en que esta publicación es un excelente medio de colaboración para las universidades y demás entidades miembros de la RED y por eso hace un enorme esfuerzo por mantenerla y distribuirla, de manera especial, en el continente americano.

Edelmira Pérez C.
Directora

EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DE LA ECORREGIÓN TROPICAL ANDINA

RETOS Y OPORTUNIDADES¹

Luis Llambi²

Resumen

Toda visión (normativa) del desarrollo supone una teoría del cambio social y sus vínculos con la evolución natural, unos objetivos basados en valores supuestamente compartidos, una estrategia de los pasos para lograrlo, y su concreción en programas, políticas y proyectos específicos. En América Latina, la noción de desarrollo que subyace a los programas de desarrollo rural ha evolucionado conjuntamente con cambios en las sociedades nacionales y en su entorno internacional. El desarrollo rural sostenible intenta hacer compatible cuatro grandes objetivos: 1) el crecimiento económico; 2) el combate a la pobreza rural; 3) el desarrollo territorial; y 4) el manejo sustentable de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas frágiles. A pesar de sus especificidades regionales y locales, la ecorregión andina comparte una serie de retos y problemas comunes. Lo cual permite identificar una visión compartida del desarrollo rural sostenible para esta ecorregión.

Palabras clave: Desarrollo, Desarrollo Rural, Desarrollo Sostenible, Ecorregión, Ecorregión Andina, Políticas Públicas.

¹ Ponencia presentada en el «IV Simposio Internacional de Desarrollo Sustentable en los Andes: La Estrategia Andina para el Siglo XXI», celebrado en Mérida, Venezuela del 25 de noviembre al 2 de diciembre

² Investigador Titular, Laboratorio de Estudios Rurales y Agrícolas, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), Caracas, Venezuela. E-mail: llambi@hotmail.com

Abstract

Any vision of development supposes a theory of social change and its links to natural evolution, a common set of objectives based on shared values, a clearly defined strategy, and its specification in programmes, policies, and projects. In Latin America, rural development programmes have been grounded in a notion of development that has evolved together with changes in national societies and in its international environment. Sustainable rural development seeks to make compatible four large objectives: 1) economic growth; 2) rural poverty alleviation; 3) territorial development; and 4) a sustainable management of natural resources and the conservation of fragile ecosystems. Despite its regional and local specificities, the andean ecoregion shares a common set of challenges and problems. What this means is that a shared vision of sustainable rural development for the ecoregion is possible.

Key words: Development, Rural Development, Sustainable, Development, Ecoregion, Andean Ecoregion, Public Policies.

Introducción

El desarrollo, en tanto visión normativa de la sociedad deseable y posible, parte del supuesto de que los seres humanos somos capaces de intervenir en la evolución social y natural a fin de lograr determinados objetivos compartidos. En América Latina, la noción de desarrollo ha evolucionado tanto por cambios en cada país como por cambios en el contexto internacional. Durante el período de la postguerra, la noción de desarrollo fue sinónimo de crecimiento económico al interior de las fronteras nacionales. En cada país, esta visión del desarrollo se concretó en proyectos de desarrollo nacional, y en políticas de diversificación productiva y protección a los mercados internos. El desarrollo agrícola «nacional» buscaba replicar los éxitos de crecimiento e incremento de la productividad agrícola en los países del Norte. Los programas de reforma agraria, colonización agrícola y desarrollo rural integrado buscaban modernizar al sector agrícola y superar la pobreza rural.

Con posterioridad a la crisis de la deuda externa, ya en un nuevo contexto mundial post-Bretton Woods y post-guerra fría, el proyecto de desarrollo nacional gradualmente fue substituído por el proyecto de apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales. En el marco de las políticas de estabilización macroeconómica y reforma estructural inicialmente recomendadas por las agencias multilaterales, se pensó que las políticas sectoriales (agrícolas) y territoriales (rurales) eran innecesarias.

El Informe Brundtland y la Agenda 21, a partir de 1987, redefinieron nuevamente la noción del desarrollo y su agenda de políticas. De la creencia en un crecimiento económico ilimitado se pasó al reconocimiento de los límites que la dotación de recursos naturales plantea al crecimiento económico. Bajo el lema del desarrollo sostenible se buscaba ahora hacer compatibles los objetivos de crecimiento económico, calidad de vida de la población, y conservación de los recursos naturales.

La década de los noventa evidenció que el proyecto de desarrollo basado en la apertura a los mercados globales, los ajustes macroeconómicos, y las políticas de fortalecimiento de los mecanismos del mercado, no estaban resolviendo (y a veces agudizaban) los problemas de pobreza y desigualdad social de las sociedades latinoamericanas. Inicialmente se diseñaron políticas «compensatorias» con el fin de minimizar los costos sociales del ajuste a los temporalmente “desplazados”

o permanentemente excluidos por las reformas. Más recientemente, se redefinió nuevamente la noción de desarrollo otorgando prioridad a la superación de las fallas de mercado y las fallas de política, muchas de las cuales se consideró específicas a determinados ámbitos territoriales. Esto estableció las bases para una concepción territorializada y diferenciada del desarrollo rural sostenible.

Esta nueva visión del desarrollo, el desarrollo rural sostenible, busca hacer compatible cuatro objetivos analíticamente diferentes: 1) el crecimiento económico; 2) el combate a la pobreza rural; 3) el desarrollo territorial; y 4) el manejo sustentable de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas frágiles. Toda visión del desarrollo supone, sin embargo: a) una teoría (formalizada o no, explícita o no) del cambio social y de sus vínculos con la evolución natural; b) una visión de los objetivos que se quiere lograr (con base en unos valores supuestamente compartidos); y c) una estrategia de los pasos para lograrlo y su concreción en políticas o proyectos específicos.

El planteamiento central que subyace a este artículo es que las actuales negociaciones de las reglas de juego a escala supranacional y nacional constituyen los parámetros políticos de toda visión del desarrollo rural viable y sostenible para los países de la ecorregión andina en el siglo XXI.

El artículo tiene tres partes. En la primera, se define la ecorregión andina y se identifican los procesos que determinan cambios sociales y ambientales a diferentes escalas en la ecorregión. La segunda, se propone gestar una visión compartida del desarrollo rural sostenible para la ecorregión andina. En la tercera, se concreta la visión en una estrategia andina común y en propuestas para intervenciones de política por los diferentes agentes involucrados.

I. La ecorregión andina: escenario de cambio a diferentes escalas

La escala ecorregional

¿Es posible hablar de una ecorregión andina? ¿Es la ecorregión andina una unidad de análisis relevante, y una unidad de gestión de políticas viable? ¿Qué es lo común a toda la ecorregión y qué lo específico en cada uno de los espacios territoriales que la integran?

La ecorregión andina es una región montañosa en los trópicos. La Cordillera de los Andes se extiende por unos 7.000 kms. de América del Sur. Esta ecorregión, sin embargo, abarca tres áreas fisiográficas diferentes: una zona húmeda al norte que abarca desde la Cordillera de Mérida en Venezuela hasta el norte del Perú; una zona semiárida que abarca los Andes Centrales de Perú y Bolivia; y el Altiplano que abarca el sur del Perú, el noroeste y sur de Bolivia, el norte de Chile y parte del noroeste de Argentina.

La agricultura es el sector productivo más importante en términos de empleo, ingresos, y abastecimiento de alimentos de la ecorregión. En la ecorregión predomina el cultivo de la papa y los sistemas de producción mixtos que combinan cultivos (papa, cereales, granos, y más recientemente hortalizas y flores) con la producción animal (ganado lechero, ovinos, especies menores, y en los Andes Centrales y el Altiplano los camélidos suramericanos). Estos sistemas productivos, sin embargo, varían de país a país, y según la latitud y altitud de las diferentes localidades en un mismo país.

El cultivo en laderas, en valles intramontanos, y en el altiplano comporta grandes riesgos de deterioro ambiental. Pero, a medida que se incrementa el gradiente altitudinal, los riesgos económicos mayores son las heladas.

Existe una importante red de pequeñas ciudades y poblados en la ecorregión. Pero, la población andina, estimada en más de 30 millones de personas, es mayormente rural.

En conclusión, a pesar de las especificidades regionales y locales, existen una serie de retos y problemas comunes a las zonas rurales de la ecorregión. Las zonas montañosas son altamente vulnerables a las catástrofes naturales, y relativamente susceptibles de aislamiento físico; por lo tanto con limitado acceso a los servicios públicos y a los mercados, así como a la exclusión social (por ejemplo: étnica).

La escala supranacional: los procesos de globalización

Bajo el término paraguas de «globalización» se suelen agrupar diferentes procesos: una mayor interdependencia e integración de los mercados, la creciente movilidad de los flujos de capital financiero, el incremento de

la velocidad del cambio tecnológico, la creciente circulación de información a nivel mundial. A lo que habría que añadir los cambios climáticos globales (por ejemplo: el efecto invernadero y el calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono, la acidificación de terrenos por contaminación, la extinción de especies, la deforestación y desertificación de algunos ecosistemas tropicales).

La fuerza motriz y el hilo conductor que media entre todos estos procesos es, a mi juicio, el surgimiento de nuevas reglas de juego en las relaciones económicas y políticas entre los estados nacionales. Un proceso de renegociación de las reglas de juego (re-regulación) que está teniendo lugar en dos escenarios privilegiados: por una parte, los acuerdos (comerciales, ambientales y políticos) internacionales; y, por otra parte, las reformas de las políticas públicas de los gobiernos (nacionales, regionales, locales).

La globalización está generando profundas transformaciones en los sistemas productivos rurales. Estos cambios no tienen lugar en un vacío, sino que son dependientes, y a su vez generan profundos efectos, en el entorno ambiental. Pero no son procesos lineales. Existen innumerables retroalimentaciones entre todos ellos. Estas interrelaciones son a veces estocásticas, no sólo por la complejidad e impredecibilidad de los fenómenos, sino también por el papel que desempeñan los agentes sociales en estos procesos.

La renegociación de las reglas de juego globales en diferentes foros y escenarios supranacionales y la revolución científico-técnica actualmente en curso, son los principales retos que la globalización impone a la ecorregión andina.

La apertura de las economías nacionales a los mercados globales plantea grandes retos al desarrollo rural y el manejo sostenible de los recursos naturales en la ecorregión andina.

- *La renegociación de las reglas de juego y los tratados de libre comercio regionales*

La crisis de la deuda en 1982, y el Tratado de Marrakech que dio fin a la Ronda Uruguay y origen a la OMC en 1994, constituyen los dos

principales hitos históricos que subyacen a los actuales procesos de globalización de mercados e integración regional. El avance de las negociaciones entre la Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR a fin de crear una Zona de Libre Comercio en el 2002, y las actuales negociaciones para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005 constituyen otros importantes escenarios en la redefinición de las reglas de juego para el comercio de alimentos en el hemisferio. Estos procesos conllevan una redefinición de las ventajas comparativas con que cuentan los sistemas productivos andinos, tanto los orientados a la exportación como al consumo doméstico. Lo que equivale a una reconversión productiva que no sólo abarca al sector agrícola y a los agroecosistemas asociados, sino a las cadenas agroalimentarias en su totalidad.

La Convención sobre la Biodiversidad Biológica fue redactada en la reunión de la UNCED en Río en 1992. Su objetivo es la protección de los ecosistemas y la biodiversidad de los riesgos que supone la deforestación y otras intervenciones humanas en los ecosistemas, particularmente los tropicales. Inicialmente los Estados Unidos se negaron a firmar el acuerdo argumentando que la Convención contradecía los acuerdos sobre la protección a la propiedad intelectual establecidos en 1986 en el marco de la Ronda Uruguay. Posteriormente, el Presidente Clinton decidió firmar, pero el Senado norteamericano aún no la ha ratificado. Existen aún importantes desacuerdos, particularmente en relación al protocolo sobre bioseguridad. En particular, preocupa a las empresas biotecnológicas de los Estados Unidos que el protocolo pueda ser utilizado como pretexto para establecer barreras no tradicionales al comercio, en violación de los acuerdos de la OMC-GATT (Frisvold y Condon 1998).

El surgimiento de un nuevo derecho ambiental internacional, y la creciente consolidación de estándares ambientales, sanitarios y laborales supranacionales, plantea grandes retos a los agroecosistemas andinos. La ecorregión andina dispone de ventajas comparativas para competir eficientemente en los mercados mundiales, pero existen también riesgos ambientales, sociales y económicos que es necesario prever y abordar. Dada su gran heterogeneidad, los intereses nacionales de los países andinos a veces divergen, pero la existencia de problemas e intereses comunes plantea la necesidad de establecer una estrategia compartida.

- *La revolución científico-técnica*

Las fuerzas de la globalización también incluyen transferencias de información, ideas, y nuevas tecnologías. Algunos de estos cambios tecnológicos están siendo reforzados por el cambio en las reglas de juego globales (por ejemplo: los nuevos derechos de propiedad intelectual, las normas sobre bioseguridad, las regulaciones comerciales y las normas sobre seguridad alimentaria).

Estos cambios tecnológicos pueden tener efectos positivos y negativos en los circuitos agroalimentarios andinos, dependiendo de las políticas que adopten los gobiernos nacionales, y de los contextos institucionales en los que ellas se implementen.

Las nuevas biotecnologías agrícolas, es decir la producción de especies (vegetales y animales) modificadas genéticamente en virtud de los avances en biología molecular están experimentando un rápido avance, a nivel mundial. Actualmente, el 90% de la soya producida por Argentina y la mitad de la producida por Estados Unidos proviene de variedades genéticamente modificadas (Aerni 2001).

Hasta ahora, los avances en la agrobiotecnología han incidido más en el incremento de los rendimientos por hectárea que en la reducción de los costos de producción. Pero ya se están desarrollando nuevas variedades más resistentes a las plagas y a las condiciones de stress abióticas (Altman 1999; Pohl Nielsen, Robinson y Thierfelder 2001).

Las políticas de investigación científica y desarrollo tecnológico pueden tener importantes efectos en los sistemas productivos y en las relaciones de comercio de los países con el resto del mundo. El objetivo para los gobiernos nacionales de los países de la ecorregión tiene que ser disminuir la creciente brecha tecnológica con los países desarrollados, mediante la promoción de alianzas estratégicas entre agentes públicos y privados para la generación y transferencia tecnológica, facilitando así el crecimiento agrícola y la competitividad.

Similarmente, las nuevas tecnologías de información y comunicación (ITC) y su rápida difusión a nivel mundial generan grandes retos a los países de la ecorregión. Las ITC crean posibilidades para establecer canales de comercialización directos de los productores con los consumidores

finales, superando el relativo aislamiento físico de las zonas montañosas. No obstante, para que esta potencialidad se concrete es necesario un considerable esfuerzo de asistencia técnica e información. El trabajo con los jóvenes rurales, frecuentemente más educados y móviles que sus padres, constituye una opción promisoriosa.

La incorporación de las comunidades rurales a Internet no sólo tiene la capacidad para reducir costos de transacción en el acceso de los productores a la información de mercado, sino también para facilitar el acceso a algunos de los servicios proporcionados por el Estado o por otras organizaciones públicas a poblaciones rurales anteriormente aisladas. Todo esto plantea la necesidad de incorporar a los pobres rurales a la revolución informática (Mohan 2000).

La escala nacional: políticas de ajuste y reforma estructural

- *Las políticas macroeconómicas y sectoriales*

Durante la década de 1980 e inicios de la década de 1990, los países latinoamericanos adoptaron políticas tendientes a la estabilidad de las variables macroeconómicas y a la apertura de las economías nacionales a los flujos comerciales y financieros globales, dando fin a más de cuatro décadas de la estrategia de crecimiento basada en la protección de los mercados nacionales.

El primer paquete de políticas desmontó la mayoría de los sesgos que conspiraban contra el desarrollo del sector agrícola durante la anterior estrategia de crecimiento económico que privilegiaba la industrialización por sustitución de importaciones. La eliminación de los impuestos a las exportaciones agrícolas, la derogación de los subsidios a la importación de materias primas agrícolas y alimentos, y la depreciación de la tasa de cambio tenían como objetivo beneficiar los precios relativos agrícolas ya que se suponía que la mayoría de los productos agrícolas eran transables internacionalmente. En todo caso, los efectos de estas políticas se esperaba compensaran los impactos negativos de la eliminación de las políticas proteccionistas, la eliminación de los subsidios para los insumos y créditos agrícolas, y la reducción de las asignaciones presupuestarias para los bienes y servicios proporcionados por el Estado a los agricultores. Los

supuestos que subyacían a estas políticas eran que: i) la remoción de los sesgos se traduciría en crecimiento agrícola y reducción de la pobreza; ii) que las empresas del sector privado proveerían los bienes y servicios que eran previamente proporcionados por las agencias estatales; y iii) que los agricultores responderían rápida y eficientemente a los incentivos creados por estas políticas. Desde mediados de la década de 1990, sin embargo, se pudo constatar que a pesar del restablecimiento del crecimiento económico en la mayoría de los países, la pobreza rural y el deterioro ambiental no sólo se mantenían sino se incrementaron con la aplicación del nuevo modelo de desarrollo.

Existen innegables vínculos entre pobreza rural y conservación del ambiente. Las políticas macroeconómicas y sectoriales afectan directamente las decisiones económicas de los productores rurales e indirectamente las condiciones ambientales. En general, los agricultores pobres asignan los recursos a los que tienen acceso con el objetivo de satisfacer su necesidad de seguridad alimentaria. Frente a un contexto de riesgo natural o económico, sus acciones tienen un horizonte temporal de corto plazo dirigido a la satisfacción de sus necesidades de supervivencia inmediata.

- *Fallas de mercado y fallas de política: la necesidad de políticas "mesoeconómicas"*

Las políticas macroeconómicas y sectoriales de las décadas de 1980 y 1990 no dieron los resultados previstos. En 1990, en un documento llamado "Haciendo que el ajuste llegue a los pobres", el Banco Mundial introdujo por primera vez en el debate la necesidad de diseñar políticas "mesoeconómicas". Según este documento el error de las anteriores políticas de ajuste era que no se había tomado en cuenta suficientemente la complejidad y poca eficiencia de los mecanismos de mercado (fallas de mercado) y de los procedimientos administrativos para que la población más pobre pudiera acceder a los bienes y servicios proporcionados por el Estado (fallas de política).

Las "fallas de mercado", no sólo incluyen la inexistencia de mercados para ciertos bienes o servicios, sino, incluso cuando existen, sus fallas de funcionamiento (por ejemplo: fallas de información, existencia de marcos

regulatorios y legales que impiden un eficaz funcionamiento, etc.). Por más competitivos que puedan ser los mercados locales, los precios suelen incorporar innumerables factores de distorsión. En economías relativamente abiertas, con tipos de cambio sobrevaluados, los precios internos tienden a caer en términos reales, haciendo menos atractiva la producción doméstica por sus altos costos en comparación con los precios de los bienes importados. En estos casos, aún cuando existan mercados, estos funcionan con base en una distorsión macroeconómica, que es transmitida vía los precios a los agricultores. En las áreas rurales más aisladas, los productores tienen que incurrir en costos adicionales para acceder a los mercados de sus productos, por lo que los precios que reciben pueden no compensar los costos de transacción adicionales, lo cual explica por qué estos productores puedan decidir no vender sus productos (cfr. Gonzáles de Olarte).

Por otra parte, la falta de coherencia entre las políticas de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local), y entre las diferentes agencias incluso en un mismo nivel de gobierno (por ejemplo: diferentes ministerios), así como los trámites burocráticos para que la población pueda acceder a los bienes y servicios proporcionados por el Estado, son "fallas de política" que es necesario añadir a las "fallas de mercado".

Un ejemplo es el funcionamiento de los mercados de crédito rurales andinos. Los productores además de pagar altas tasas de interés incurrir en altos costos de transacción como resultado de los procedimientos burocráticos para acceder al servicio. Los proyectos de creación de fondos rotatorios basados en la garantía colectiva buscan reducir los costos de transacción mediante el fortalecimiento de los vínculos horizontales y los flujos de información. Pero generalmente estos proyectos no abordan los problemas derivados de los costos de transacción en la comercialización de la producción con miras a aminorar el riesgo y aumentar la rentabilidad de la producción (cfr. Gonzáles de Olarte).

En Bolivia, país donde las ONG en gran medida han suplantado al Estado en el desarrollo rural, existen ingentes dificultades administrativas para financiar inversiones productivas en los proyectos. En este país andino, las dificultades legales obligan a los municipios rurales a solicitar financiamiento para proyectos de inversión mal diseñados por contratistas locales, sin una participación efectiva de la comunidad. Todo esto incide

en altos costos de transacción tanto en la fase de solicitud de financiamiento, como en la fase de implementación una vez que estos han sido aprobados.

La escala local: heterogeneidad territorial y procesos locales

Las diferencias territoriales al interior de un país son siempre el resultado de combinaciones específicas de factores biofísicos y sociales. Todo recorte conceptual para analizar la heterogeneidad territorial (por ejemplo: cuenca, zona agroecológica, o incluso entidades político-territoriales como un municipio) dependerá siempre de los objetivos que se persigan y de los criterios que se privilegien para ello. Una cuenca hidrográfica, supone un recorte territorial basado en el recurso agua. Pero algunos problemas ambientales desbordan el ámbito territorial de las cuencas, por lo que no siempre es ésta la unidad de análisis o de gestión "local" más apropiada.

Similarmente, el municipio constituye una ficción jurídico-política creada por el Estado. Esto es así aunque en su delimitación se hayan tomado en cuenta algunas consideraciones de índole social, cultural, o políticas. Una vez dotado de existencia jurídica, sin embargo, los municipios tienden a convertirse en una realidad sociopolítica, e incluso a la formación de una identidad común. No obstante, los procesos socio-económicos también pueden desbordar la realidad jurídica y económica de un municipio.

Todo recorte territorial depende, por lo tanto, de determinados objetivos (de análisis o de gestión). Por otra parte, la escala local sólo existe en referencia a otras escalas de análisis. La heterogeneidad implícita en el análisis de la escala local determina la multiplicidad de efectos de los procesos a mayor escala. Por ejemplo, los procesos globales y las políticas nacionales no afectan de la misma manera todos los espacios rurales. Estos procesos "macro", siempre se articulan a dinámicas "locales", marcadas por diferencias históricas, culturales y políticas, relativamente autónomas. Por lo que siempre producen efectos heterogéneos y suscitan respuestas y estrategias diversas (cfr. Renard 1999).

Uno de los efectos de los procesos de globalización y las políticas de reforma ha sido el cambio en la valorización de los espacios rurales, con base en las ventajas comparativas y competitivas de que disponen para la

competencia generalizada; lo cual está dando lugar también a importantes cambios demográficos.

Algunas áreas rurales, que durante el anterior modelo de crecimiento económico habían estado perdiendo competitividad y población como resultado de la atracción de las zonas urbanas más prósperas, son hoy más prósperas. En tanto que algunas zonas rurales, anteriormente desfavorecidas por el modelo económico de crecimiento "hacia adentro", han tendido a beneficiarse con las políticas del nuevo modelo económico.

Veamos un ejemplo de esto en Ecuador. Según Martínez (1999):

"En la Provincia de Tungurahua, una estructura agraria no concentrada, la dinámica comercial de la ciudad de Ambato, un mayor nivel de acceso a la educación básica, y sobre todo las iniciativas familiares, han ido formando una espesa red de flujos productivos cuyo eje es el mercado interno, lo que ha permitido que la población rural —aún la indígena— se beneficie de esta dinámica económica (...) Un sinnúmero de pueblos rurales ubicados alrededor de las principales ciudades, sobre todo Ambato y Pelileo, han desplegado estrategias productivas diversificadas y/o coordinadas con la actividad agropecuaria (producción de camisas, jeans, chompas de cuero, zapatos, pequeña agroindustria casera, etc.). Las mismas comunidades indígenas cercanas a estos pueblos han empezado a aprovechar esta dinámica que se expande de este modo hacia lo más profundo de la ruralidad, aprovechando la existencia de una buena infraestructura (luz, agua y caminos) y la cercanía del mercado de la ciudad de Ambato, a su vez ubicada privilegiadamente en el centro del país con conexiones fáciles con el resto del mercado nacional" (Martínez, Luciano. 2000).

Por el contrario, en Bolivia, Urioste señala que la nueva ruralidad boliviana está:

"(...) caracterizada por una mayor relación con las ciudades y los espacios de migración extra predio (fuera de la finca), una mayor diferenciación al interior de las familias, entre las comunidades campesinas, mayor dispersión del núcleo familiar, mayor relevancia de la mujer como jefa del hogar rural, acelerado deterioro de la capacidad productiva de la tierra debido a la minifundización, compactación y erosión del suelo, y una mayor debilidad y complejidad de sus organizaciones de representación social. Todo esto explica y confirma la ruralización de la extrema pobreza del país" (Urioste 2000:2).

La ecorregión andina: retos y oportunidades

En resumen, la ecorregión andina confronta diferentes retos ambientales y sociales en el marco de los actuales procesos de globalización y de cambio estructural a nivel nacional. La fragilidad de algunos de sus ecosistemas puede conducir a un mayor deterioro ambiental. El aislamiento físico, como resultado de los costos de inversión en infraestructura de comunicaciones y transporte, puede dificultar el acceso de los productos rurales de la región a los mercados, así como el acceso de la población a los bienes y servicios proporcionados tanto por los mercados como por el Estado. Por último, la exclusión social y étnica a que ha sido sometida gran parte de la población rural andina desde el período colonial, sin lugar a dudas incide en los altos índices de pobreza rural.

En el marco de la globalización se incrementa el riesgo de que se acentúe el carácter excluyente y polarizador del crecimiento económico. Por ser mucho más intensivo en conocimiento e información, más competitivo y diversificado, el nuevo enfoque de desarrollo agrava las dificultades para la inserción de los agentes sociales anteriormente excluidos. En el marco de las políticas de ajuste, la pobreza rural ha tendido a incrementarse en la mayoría de los países andinos. A la pobreza rural de "vieja data", es necesario ahora añadir una "nueva pobreza rural" vinculada a las condiciones creadas por el ajuste económico.

Por el contrario, el relativo aislamiento geográfico de la ecorregión ha contribuido a la conservación de algunos recursos naturales, escénicos, y culturales que hoy en día son altamente valorados en el marco del nuevo modelo de crecimiento económico. La biodiversidad vegetal y animal de la ecoregión es también hoy una de sus principales ventajas comparativas. Su óptimo aprovechamiento en función del crecimiento económico, la superación de la pobreza, y el manejo sustentable de los recursos, supone, sin embargo, una clara visión del desarrollo posible y su concreción en una estrategia viable y en intervenciones de política por los diferentes agentes involucrados.

II. Una visión del desarrollo rural sostenible para la ecorregión andina

La noción de desarrollo: un enfoque evolutivo

Durante todo el período de la postguerra, los gobiernos latinoamericanos promovieron un proyecto de desarrollo nacional mediante la implementación de políticas de protección a los mercados internos e incentivos a la industrialización. En agricultura, el desarrollo nacional estuvo asociado a la adopción de paquetes tecnológicos y patrones de consumo agroalimentario que buscaban replicar los éxitos experimentados por los agricultores de los países del Norte, y en particular por los Estados Unidos (Friedmann 1982). Lo importante a destacar aquí es que el componente agrícola del proyecto de desarrollo nacional se basaba no sólo en supuestos tecnológicos sino también institucionales. El supuesto tecnológico era la posibilidad de emular los rendimientos físicos logrados por los agricultores del Norte mediante la adopción de los materiales genéticos (semillas certificadas) y paquetes tecnológicos (insumos químicos, maquinaria, riego) que habían sido desarrollados para las condiciones de producción de los países de origen. El supuesto institucional era la posibilidad de transplantar al contexto latinoamericano dos de los pilares sobre los que se apoyaba el modelo norteamericano: la finca familiar capitalizada; y las estaciones experimentales y agencias de extensión de las universidades estatales agrícolas (los land grant colleges).

Las reformas agrarias, los programas de colonización agrícola, los proyectos de desarrollo rural integrado, y las políticas de subsidio y protección al mercado interno, tenían como finalidad la creación del marco institucional apropiado para la creación y consolidación del sector de agricultores capitalizados que requería el modelo. La visión predominante era que la sociedad rural latinoamericana heredada del período liberal agroexportador del siglo XIX, caracterizada por una estructura bimodal de latifundios y minifundios, constituía un marco institucional y cultural retrógrado y perpetuador de la pobreza, que era necesario superar rápidamente.

Con posterioridad a 1973, fecha del golpe de estado en Chile, pero más claramente a partir de la crisis de la deuda externa en 1982, comenzó a evidenciarse la creciente inviabilidad del proyecto de desarrollo nacional en América Latina en el nuevo contexto mundial post-Bretton Woods y post-guerra fría.

Durante la década de 1980 y principios de los noventa las políticas de ajuste y reforma estructural recomendadas por las agencias multilaterales fueron adoptadas por todos los países latinoamericanos. El Consenso de Washington, como se llamó a este paquete de medidas económicas, dio prioridad a la eliminación de los déficits presupuestarios, a la restauración de la estabilidad macroeconómica y de los flujos internacionales, y a la apertura de las economías nacionales a las fuerzas del mercado global. Se pensaba que las políticas sectoriales y territoriales no eran necesarias.

Estas políticas no dieron los resultados previstos. No se tomó en cuenta la complejidad y poca eficiencia de las instituciones. La reducción del número de empleados públicos no fue paralela a la simplificación de los procesos administrativos, lo cual resultó en aún mayor ineficiencia.

Los gobiernos latinoamericanos, unos con mayor convencimiento que otros, tuvieron que aceptar las reglas de juego de un nuevo orden mundial en gestación. Gradualmente el proyecto de desarrollo nacional fue substituido por un proyecto globalizador de apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales. Un proyecto, cuyos rasgos definitivos aún están en proceso de negociación en los foros internacionales, pero cuyos lineamientos doctrinarios generales parecen contar con suficiente consenso entre las grandes potencias mundiales.

En 1987 el Informe Brundtland, y en 1992 la Agenda 21 adoptada por los signatarios de la Declaración de Río en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Ambiente (UNCED), significaron una completa redefinición de la noción de desarrollo. De la creencia en el crecimiento económico sin restricciones se pasó al reconocimiento de los límites que la dotación de recursos naturales plantea al desarrollo. La calidad de vida de la población tenía que ser compatible con la conservación y mejora de los recursos naturales y la calidad del ambiente.

Durante la década de los noventa, los reformadores también se percataron de que los supuestos beneficios automáticos del ajuste (el "trickle down") no estaba llegando a los sectores más desfavorecidos. Se trataba ahora de dar prioridad a políticas "compensatorias" dirigidas a minimizar los costos sociales del ajuste a los temporalmente "desplazados" o permanentemente "no enganchados" por las reformas.

Pero ésto tampoco resultó suficiente. Gradualmente fue surgiendo un nuevo consenso entre las agencias multilaterales y los gobiernos nacionales de que las políticas de ajuste y reforma económica implementadas desde la década de 1980 habían ignorado importantes rasgos del funcionamiento de los mecanismos de mercado y los procedimientos estatales que impedían el logro de los fines de bienestar de la mayor parte de la población. Surgieron así las llamadas políticas "mesoeconómicas", dirigidas a superar fallas estructurales y de funcionamiento de los mercados y los gobiernos, muchas de las cuáles son específicas a determinados ámbitos territoriales y sólo bajo determinadas circunstancias. Todo lo cual sentaba las bases teóricas para una concepción territorializada y diferenciada del desarrollo rural sostenible.

Los dilemas y retos del desarrollo rural sostenible

El desarrollo rural sostenible supone hacer compatible tres objetivos diferentes, aunque interrelacionados: i) el crecimiento económico, y particularmente el crecimiento agrícola; ii) una mayor equidad social y territorial; iii) el manejo sostenible de los recursos naturales. En principio, el logro simultáneo de estos tres objetivos sería perfectamente compatible. En la práctica, sin embargo, existen frecuentes dilemas y contradicciones (trade-offs) entre ellos, por lo que su compatibilidad puede suponer grandes retos en el diseño de políticas, de tecnologías, y de arreglos institucionales apropiados para lograrlo.

En esta sección analizaremos las contradicciones y vínculos entre: por una parte, el crecimiento agrícola y el deterioro ambiental; y por la otra, la pobreza rural y el deterioro ambiental.

- *Los retos del crecimiento agrícola: intensificación y extensificación versus deterioro ambiental*

El crecimiento agrícola, vía intensificación o vía extensificación en el uso de los recursos naturales, transforma inevitablemente el ambiente. El reto es saber cuándo, y bajo qué condiciones, la intervención humana supone peligros para el ambiente; y cuándo y bajo qué condiciones estas

intervenciones pueden conducir simultáneamente al crecimiento agrícola y al manejo sostenible de los recursos.

La mayoría de los peligros generados por la intervención humana en el ambiente no son intencionales, sino efectos no-intencionales y no-deseados de acciones dirigidas a otros fines³. Detrás de estos peligros suelen existir factores estructurales menos visibles (por ejemplo: políticas públicas, tecnologías y prácticas agrícolas que generan externalidades negativas), y que es indispensable discernir si queremos encontrar soluciones viables y definitivas (cfr. Salasfky y Wollenberg 2000). El reto, en estos casos, es encontrar las políticas, instituciones y/o tecnologías que pueden ser necesarias a fin de resolver estos problemas estructurales.

La presión poblacional en muchas áreas puede obligar a los agricultores a intensificar sus sistemas productivos a través de una mayor utilización de insumos industriales, aunque ésto puede conducir a un mayor deterioro del ambiente. No obstante, un uso más intensivo de las tierras ya ocupadas puede reducir la presión sobre tierras aún no ocupadas, frecuentemente más frágiles (por ejemplo: las laderas boscosas), lo cual puede redundar en la conservación del ambiente. Lo contrario también es cierto, la imposibilidad de intensificar las tierras ya ocupadas puede conducir a una ampliación de la frontera agrícola hacia tierras marginales o altamente vulnerables, y por lo tanto conducir a una mayor degradación ambiental.

En ocasiones, la diversificación de las fuentes de ingreso, o de los cultivos, es la única estrategia viable para hacer compatible el crecimiento económico rural y la sostenibilidad ambiental. La diversificación de fuentes de ingreso puede ser un requisito indispensable no sólo para reducir la presión sobre la tierra agrícola, sino también para generar recursos que financien inversiones de largo plazo en la conservación de los recursos naturales (Vosti y Reardon 1997).

3 Por ejemplo, la construcción de una carretera en una región montañosa puede tener como finalidad superar el aislamiento físico de una importante zona rural; pero sus efectos no-intencionales pueden ser un mayor deterioro ambiental.

- *Los retos del combate a la pobreza rural y el deterioro ambiental: círculos viciosos y virtuosos*

El concepto de pobreza suele abarcar múltiples dimensiones y fenómenos. Diferentes tipos de pobreza suponen diferentes causas. Los procesos biofísicos y socioeconómicos que conducen a condiciones de pobreza pueden estar presentes en diferentes escalas. La ausencia de la tecnología apropiada es sólo una, entre las posibles causas de la pobreza. Las dificultades de acceso a los recursos (o activos) productivos, de acceso a los mercados, y de acceso a bienes y servicios públicos suelen estar entre las principales causas que generan condiciones de pobreza rural. Las características de género, edad, y etnicidad también pueden ser importantes determinantes en los procesos de exclusión social que resultan en condiciones de pobreza.

La pobreza rural y el deterioro ambiental pueden estar vinculados, y retroalimentarse en un círculo vicioso de causalidad, pero ¿cuándo y bajo cuáles circunstancias? Por otra parte, ¿cuáles son los procesos que subyacen a ambos fenómenos en la ecorregión tropical andina? Y, ¿cómo pueden ser revertidos estos círculos viciosos, cuando ellos existen, en círculos virtuosos de bienestar y sostenibilidad ambiental?

Está claro que en el largo plazo, si la base natural de recursos de que dependen los pobres para su subsistencia se degrada, el incremento de la pobreza rural es inevitable.

En el corto y mediano plazo, sin embargo, los vínculos entre ambos fenómenos suelen ser más complejos, debido al surgimiento de dilemas (trade-offs) entre ambos objetivos. Pero todo depende del tipo y condiciones de pobreza, de las condiciones del ambiente natural de que dependen los hogares rurales pobres, y del contexto de políticas y tecnologías disponibles.

Por ejemplo, una política de conservación que impida a una población rural pobre el acceso a los recursos requeridos para su supervivencia, considerados tradicionalmente como de uso compartido, puede reducir el deterioro en el uso de los recursos pero lesionar los intereses de los pobres, a no ser que se diseñen e implementen políticas alternativas para la generación de ingresos.

Por el contrario, una política de alivio a la pobreza que promueva la intensificación en el uso de la tierra o de insumos de capital puede contribuir directamente a un mayor deterioro ambiental. Ciertas tecnologías, que pueden ser beneficiosas dependiendo de cómo sean empleadas, pueden resultar en un deterioro de las condiciones de vida de la población dependiendo de su manejo. Por ejemplo, el incremento en el uso de pesticidas puede ser un importante componente de una política de intensificación agrícola, pero también pueden ser particularmente nocivo para la salud de las familias rurales si estos no son empleados correctamente. El deterioro de la salud de los agricultores puede disminuir su productividad, incrementando su pobreza, y conduciendo a un mayor deterioro ambiental.

Por otra parte, en áreas donde la pobreza de los campesinos al margen de la supervivencia los empuja a la colonización de tierras en áreas de fragilidad ecológica o los conduce a sobreexplotar terrenos marginales, es frecuente observar el surgimiento de círculos viciosos entre pobreza y deterioro ambiental. Una manera de afrontar la pobreza es la intensificación en el uso de las tierras ya ocupadas (por ejemplo: mediante la mejora de su calidad o mediante la irrigación), o mediante la diversificación de las fuentes de ingreso, a fin de reducir la presión sobre las tierras marginales y evitar (o incluso revertir) la degradación ambiental. Dependiendo de los casos, también pueden requerirse reformas que hagan posible el acceso de los pobres rurales a los recursos productivos y a los mercados, y/o la difusión de las tecnologías apropiadas a fin de superar estos dilemas.

El desarrollo rural sostenible supone el diseño de políticas dirigidas a crear las condiciones para que los pobres rurales satisfagan sus necesidades de alimentación, a la vez que los incentiven a implementar estrategias de manejo de los recursos en el largo plazo.

La inversión por parte de los productores en prácticas de conservación ambiental (por ejemplo: la adopción de técnicas de manejo integrado de plagas, o de técnicas de conservación de suelos), frecuentemente requieren de inversiones públicas complementarias que las hagan rentables o de innovaciones institucionales que las hagan factibles (por ejemplo: derechos de propiedad sobre los recursos que internalicen las externalidades negativas) (cfr. Vosti y Reardon 1997).

En Perú y Bolivia, por ejemplo, la recuperación de los andenes prehispanicos generaría importantes externalidades sociales y ambientales positivas. Los andenes ayudan a la retención de aguas, detienen la erosión de los suelos y facilitan el riego; a la vez que pueden permitir a los campesinos consolidar sus instituciones de organización colectiva o mejorar sus condiciones de trabajo (González de Olarte y Trivelli 1999).

III. De la visión a la estrategia y de la estrategia a las políticas

No basta tener una clara visión del desarrollo posible y formular una estrategia viable para lograrlo, es indispensable también concretar la estrategia en intervenciones de política por parte de los diferentes agentes involucrados. Una estrategia de desarrollo rural sostenible supone hacer compatibles cuatro objetivos: 1) crecimiento económico; 2) combate a la pobreza rural; 3) desarrollo territorial; y 4) el manejo sustentable de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas frágiles. Consideremos cada uno de estos objetivos y el tipo de políticas que ellos suponen.

El crecimiento económico rural. Sus tres componentes: competitividad, seguridad alimentaria, y actividades no-agrícolas

- *Competitividad de las cadenas agrícolas*

A pesar de la importancia creciente de las actividades rurales no-agrícolas en la generación de ingresos de las familias andinas, las actividades agrícolas siguen siendo estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo rural de la ecoregión. En el contexto de la globalización de mercados, la búsqueda de la competitividad de las cadenas agroalimentarias es prioritaria. Lo cual significa no sólo incrementar los rendimientos de las materias primas agrícolas sino también añadirles valor a lo largo de toda la cadena desde la finca hasta el consumidor final.

En el marco de la apertura de mercados, están ocurriendo importantes cambios en los mercados mundiales de productos agrícolas. Los cambios en la opinión pública como resultado de una mayor toma de conciencia por parte de los consumidores con mayor capacidad adquisitiva sobre la

calidad nutricional e inocuidad de los alimentos están conduciendo a una menor demanda de “commodities” (productos agrícolas indiferenciados de alto consumo), y a una mayor demanda de productos alimentarios frescos y procesados con mayor valor agregado (por ejemplo: conservas, alimentos congelados, productos orgánicos, etc.).

Estas tendencias en el mercado mundial, conducen a la redefinición de las ventajas comparativas con las cuáles cuenta cada país en los mercados globalizados. Se abren múltiples vías para la acción colectiva y la organización de los productores, incluso los de más bajos recursos. Estrategias de valorización y diferenciación de los productos a través de calidades especiales como la “denominación de origen” y los “sellos de garantía” (por ejemplo: vinos, licores, quesos), otorgando exclusividad a la producción de una determinada región, puede generar importantes rentas a través de la penetración de nichos de mercado (cfr. Renard 1999).

Es importante explotar al máximo las ventajas comparativas y competitivas de que disponen los países de la ecorregión andina en estos mercados globalizados. La diversidad de climas, como resultado de la altitud y la latitud, les permite competir con los países de clima templado del hemisferio norte.

La competitividad de los circuitos agroalimentarios andinos supone, sin embargo, una importante reconversión productiva basada en innovaciones en productos, de mercados, de procesos, y de formas de organización. Supone también la necesidad de fomentar sistemas de información a fin de estar en capacidad de identificar los “nichos de mercado” y de diferenciar los productos finales con base en criterios de calidad. Supone una eficiente organización del suministro de la materia prima. Y supone, primordialmente, el desarrollo de “alianzas estratégicas” y de habilidades de negociación, debido al control que ejercen las empresas transnacionales de los mercados globalizados.

- *Seguridad alimentaria*

Similarmente a otros conceptos que engloba el término desarrollo rural sostenible, el concepto de seguridad alimentaria ha ido evolucionando en relación a diferentes enfoques y propuestas de política. Durante el período de crecimiento “hacia adentro”, las políticas nacionales asociaban

la seguridad alimentaria al logro de un elevado grado de autosuficiencia productiva. Desde finales de la década de 1970, acorde con la adopción del nuevo modelo de crecimiento económico, se comenzó a dar mayor prioridad a los problemas de acceso a los alimentos tanto de los países como de los núcleos domésticos. En 1983 el concepto de seguridad alimentaria que propuso la FAO es “asegurar que las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”. Lo que implica no sólo asegurar una oferta adecuada de alimentos, sino también garantizar el acceso a los mismos.

Tanto a escala nacional como de los hogares rurales, la producción de los alimentos de la dieta básica adquiere una importancia estratégica, incluso en el marco de la globalización de mercados.

A escala de la unidad doméstica, la producción de los alimentos de la dieta puede resultar estratégica. Cuando los mercados están ausentes o no son confiables, la mejor estrategia para un hogar rural pobre es producir sus propios alimentos. En estos casos, la autosuficiencia se convierte en la vía más segura para la seguridad alimentaria. Incluso cuando los mercados existen, la volatilidad de los precios puede incentivar a los hogares rurales pobres a producir sus propios alimentos. No obstante, también existen hogares rurales para los cuáles la autosuficiencia alimentaria es un objetivo inalcanzable, ya sea porque viven en áreas no aptas para la agricultura, o porque no disponen de suficientes recursos para producir sus propios alimentos. En estos casos, la seguridad alimentaria puede conducir a la diversificación de fuentes de ingreso, incluyendo la migración estacional o permanente (cfr. Fafchamps 1999).

A escala nacional, no existe un verdadero conflicto entre el objetivo de la seguridad alimentaria y la agroexportación como resultado de la escasez de recursos. Por el contrario, lejos de existir una contradicción, existen numerosas evidencias de casos de países donde ambos sectores han podido crecer simultáneamente cuando se han adoptado políticas no discriminatorias. Lejos de existir una contradicción, el dinamismo del mercado externo está estrechamente vinculado al grado de articulación alcanzado por la estructura productiva en relación a ambos mercados (cfr. Schejtman 2000).

Pueden existir un dilema entre el tipo de intervenciones a adoptar en el corto y el largo plazo. Muchas intervenciones que se juzgan

convenientes en el corto plazo, pueden dificultar la búsqueda de soluciones de largo plazo a problemas más profundos o estructurales. Por ejemplo, en el pasado modelo de crecimiento, las políticas de precios bajos a los alimentos con propósitos antiinflacionarios o redistributivos, al desestimular los incrementos de producción, terminaron por no ser sostenibles en el largo plazo. Similarmente, las importaciones subsidiadas para satisfacer déficits alimentarios al convertirse en una política permanente, no sólo desestimularon la producción interna en el corto plazo, sino también condujeron a cambios durables en los patrones alimentarios para los cuáles posteriormente la producción nacional no estaba en condiciones de satisfacer, debido a limitaciones climáticas en la dotación de recursos naturales, o incluso en el tipo de tecnología disponible en el mercado.

- *El desarrollo de las actividades rurales no-agrícolas*

El tercer componente del crecimiento económico en el marco del desarrollo rural sostenible es el desarrollo de las actividades rurales no-agrícolas. Es posible generar empleo e ingresos mediante el aprovechamiento de los encadenamientos "hacia atrás y hacia adelante", entre las actividades agrícolas y las no agrícolas de un determinado espacio rural. Mediando políticas y condiciones institucionales apropiadas, las actividades rurales no agrícolas tienden a originarse espontáneamente a partir de la demanda de bienes y servicios provenientes de una población rural que ha mejorado sus ingresos; el crecimiento de "inputs" y servicios como resultado del crecimiento agrícola local. Pero es posible también el desarrollo de actividades no encadenadas con la agricultura, mediante el aprovechamiento de otros recursos naturales locales (por ejemplo: las artesanías), debido al incremento de la demanda de bienes tanto en el mercado local como en mercados externos.

El desarrollo de las pequeñas industrias y artesanías rurales ofrece la oportunidad de aumentar y retener el valor agregado a la producción agrícola a lo largo de las cadenas agroalimentarias. Estos suelen ser procesos de producción intensivos en conocimiento y/o en habilidades gerenciales, por lo que frecuentemente sólo pueden concretarse mediante considerables esfuerzos en capacitación, acceso a líneas de financiamiento, y organización de los productores con la finalidad de generar economías de escala en los eslabones de la cadena que así lo requieran.

El desarrollo del agro y el ecoturismo también ofrecen oportunidades para generar ingreso y empleo, mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas que la naturaleza rural puede ofrecer (por ejemplo: escénicas, o ecosistemas singulares y prístinos); así como para aprovechar las ventajas de producciones orgánicas o menos intensivas en insumos industriales. Similarmente al desarrollo de un turismo orientado a la naturaleza, se está desarrollando un turismo que explota la valoración de las culturas y las especificidades étnicas locales. Este tipo de turismo tiene además la ventaja de que está en capacidad de promover la participación de la población rural organizada, en beneficio de los sectores más pobres. Su gran limitación, nuevamente, es que se trata de actividades intensivas en conocimiento y en habilidades gerenciales, por lo que se requiere la formación de personal calificado, fuentes específicas de financiamiento, y la organización de la población rural.

El combate a la pobreza rural

El combate a la pobreza rural supone en primer lugar identificar claramente las verdaderas causas, no siempre visibles, que generan las condiciones de pobreza, a fin de diseñar intervenciones capaces de combatirlas eficientemente. Nuevamente, el combate a la pobreza rural reclama la necesidad de políticas diferenciadas y focalizadas hacia sectores específicos de la población.

Son múltiples los factores que pueden conducir al incremento de la pobreza rural. Los más frecuentes son: a) las dificultades de acceso de los pobres a los recursos productivos; b) las dificultades de acceso a los mercados; c) las dificultades de acceso a los bienes y servicios proporcionados por el Estado, y d) una escasa productividad debido a dificultades de acceso a la tecnología apropiada (cfr. de Janvry et al. 1997).

Un peligro siempre presente en las políticas y proyectos de desarrollo rural, está vinculado al deseo de obtener resultados en el menor plazo posible, aún cuando la naturaleza de los problemas requieren soluciones continuas y de más largo plazo. Este conflicto entre el corto y el largo plazo, frecuentemente se manifiesta en las políticas económicas que tienen como finalidad incentivar las respuestas de los agricultores. En muchos casos los agentes de cambio seleccionan, consciente o inconscientemente, el tipo de productores que disponen de capacidad de respuesta inmediata,

en desmedro de los productores (frecuentemente los de menores recursos) que requieren de plazos más largos para desarrollar todo su potencial productivo.

Otro peligro es buscar soluciones a la pobreza rural con una visión "sectorialista" (por ejemplo: agrícola) del desarrollo rural, a pesar de que generalmente los pobres rurales en sus estrategias para evadir el riesgo optan por diversificar sus fuentes de ingreso (en diferentes sectores productivos o de servicios), y se desplazan entre diferentes espacios rurales y no-rurales (Martínez 1999:21).

El desarrollo territorial y las políticas diferenciadas

El desarrollo rural sostenible es más que el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza rural. La visión territorializada del desarrollo se sustenta en el análisis de la heterogeneidad local y de los procesos locales, es decir en la interrelación –siempre específica localmente entre los procesos biofísicos ("naturales") y sociales (económicos, políticos y culturales) en cada territorio (la escala "local"). Como señalamos anteriormente la delimitación de la escala local depende siempre de unos objetivos o criterios: los criterios analíticos del investigador; los criterios de gestión para la implementación de una política de un agente de cambio; o los criterios de la población con base en su percepción de una identidad común.

Esta visión territorializada del desarrollo, y en particular del desarrollo rural sostenible, subyace al consenso que se ha estado generando en las últimas décadas entre las agencias multilaterales y los gobiernos nacionales con la finalidad de superar las estrechas visiones "sectorialistas económicas" (por ejemplo: agrícola) o "sectorialistas sociales" (por ejemplo: asistencialista) del desarrollo rural. Visiones que impedían otorgar coherencia a las diferentes intervenciones de las agencias de cambio (estado, ONG, organizaciones populares) a fin de abordar la complejidad de los "problemas" (por ejemplo: económicos, ambientales, distributivos, políticos) que plantea el desarrollo rural de un territorio específico; así como la heterogeneidad de las necesidades y problemas entre diferentes territorios.

Esta visión territorializada del desarrollo rural sostenible conduce a plantearse que cada localidad o región debería estar en capacidad de

encontrar su propia senda de desarrollo. Y que, por lo tanto, no tiene sentido que exista un único paquete de políticas, identificadas tecnocráticamente desde una agencia central de desarrollo, aplicable a todo territorio en todo momento, independientemente del análisis de las condiciones específicas. Lo que plantea también la necesidad de identificar claramente cuáles son las limitaciones y las oportunidades que cada territorio presenta en cada período considerado, a fin de formular estrategias específicas aunque éstas estén vinculadas a una estrategia nacional (o ecorregional) común (cfr. de Janvry y Sadoulet 2000; Sarraceno 2000).

- *El fortalecimiento de los gobiernos locales*

Una visión territorializada del desarrollo rural sostenible debe aprovechar todas las oportunidades que ofrecen los procesos de reforma del Estado y la descentralización en cada país.

En todos los países andinos el estado nacional está experimentando una profunda reestructuración. Esta reestructuración es el resultado combinado de un conjunto de políticas: i) la reducción del gobierno central vía el desmantelamiento de algunas de sus funciones anteriores como resultado de los ajustes presupuestarios; ii) la descentralización vía transferencia de funciones hacia los gobiernos subnacionales (regionales o locales); iii) la privatización vía transferencia de funciones hacia la empresa privada, las organizaciones no-gubernamentales y las organizaciones populares; y iv) las reformas políticas, cuya finalidad explícita es el fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones y gestión (empowerment) de los agentes sociales y la democratización de las decisiones públicas.

Uno de los resultados más generalizados de la reforma institucional, sin embargo, es que los gobiernos regionales y/o locales (por ejemplo: las alcaldías municipales) se han convertido en instancias efectivas de poder, dejando de ser simples eslabones de mando entre el gobierno central y los ciudadanos.

Muchas de las funciones del estado están en proceso de ser transferidas, o lo han sido ya, a los gobiernos locales. No obstante, frecuentemente la capacidad de los gobiernos locales, particularmente en las áreas rurales más apartadas y de menor población, tiende a ser limitada. La mayoría

no dispone de un personal con las capacidades administrativas requeridas para el desempeño de sus nuevas funciones. En particular, carecen de suficientes elementos de juicio para negociar eficientemente con otras agencias públicas y con las empresas privadas. Sus habilidades para gestionar recursos externos, o para recaudarlos internamente, también suelen ser extremadamente limitadas; así como sus habilidades para diseñar, monitorear y evaluar proyectos de inversión.

Una política territorializada del desarrollo rural sostenible supone, por lo tanto, el necesario fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. La pequeña escala de los gobiernos, y los pequeños recursos de que disponen, también frecuentemente constituyen una importante barrera para el diseño de políticas locales de desarrollo y proyectos de inversión a fin de proveer la infraestructura y los servicios que requiere el desarrollo territorial local. Por ejemplo, la construcción de las obras de infraestructura requeridas para el desarrollo local, muchas veces desborda la capacidad financiera de una pequeña municipalidad o distrito. Lo mismo ocurre con algunos de los servicios (por ejemplo: el catastro rural) que supuestamente deben ahora prestar los gobiernos locales, que requieren de un personal, unos conocimientos técnicos y una dotación de recursos que muchas veces desbordan las posibilidades de una pequeña alcaldía rural. Dependiendo de la legislación vigente, en algunos países esto ha conducido a la constitución de mancomunidades de municipios para el logro de objetivos comunes.

- *El desarrollo territorial local y los proyectos de inversión*

En el marco de las reformas estructurales de la década de 1980 y siguientes, se produjo la sustitución de un gran número de entidades públicas estatales por Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), frecuentemente vinculadas financieramente a las organizaciones de cooperación técnica internacional, o a los gobiernos nacionales. En este proceso, la administración de las finanzas públicas con base en proyectos se convirtió en uno de los principales instrumentos de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Fue así gestándose una nueva estrategia del desarrollo rural "en base a proyectos" que tendió a reforzar la tendencia al surgimiento de ONG especializadas. De este modo, la visión del desarrollo rural "integral" con fuerte intervención estatal de los proyectos

DRI de la década de 1970 fue substituida por una visión "sectorializada" del desarrollo, administrada por las ONG locales, cada una con una agenda diferente, y unos recursos limitados en el tiempo.

Durante la década de los noventa, en el marco de los procesos de reforma del estado, la transferencia de funciones a los gobiernos locales dio origen también a mercados segmentados (regionales o locales) de asesoría técnica con base en pequeñas empresas privadas para el diseño y la implementación de proyectos de inversión específicos (por ejemplo: proyectos de extensión agrícola, de conservación de recursos naturales, de fomento a actividades rurales no-agrícolas, etc.).

La experiencia de estos últimos años demuestra resultados contrastantes. Frecuentemente, debido a la reducida cobertura espacial de los proyectos de inversión locales, la limitación de recursos de los gobiernos locales y las ONG, y la relativamente corta duración de los proyectos, los resultados no son sostenibles en el mediano o largo plazo. Más grave aún, frecuentemente son poco eficaces para abordar las causas estructurales que generan los problemas del desarrollo local. De hecho, muchos de estos proyectos de inversión local no han sido diseñados para atacar las causas estructurales —localmente específicas— de la pobreza rural y del deterioro ambiental; menos aún para asumir los retos que plantean los procesos globales y en particular la revolución científico-técnica y la apertura a mercados cada vez más globalizados.

Esto no quiere decir que se pueda juzgar a priori todo proyecto local como irrelevante o no sostenible en el tiempo. La relevancia o no de los proyectos debe ser juzgada en función de dos criterios: por una parte, la solución de problemas localmente específicos; y, por otra parte, sus posibilidades de ser replicado en otras localidades. No obstante, frecuentemente la única garantía de impactos "más allá de lo local" de los proyectos, está vinculada a su capacidad para convertirse en políticas públicas de los gobiernos nacionales o regionales.

Por el contrario, la sostenibilidad de los impactos de un proyecto en el mediano o largo plazo está vinculada a dos factores: uno, a que aborde las causas estructurales de los problemas; y, dos, a que sea capaz de generar sus propios recursos (financieros o humanos) sin necesidad de contar con flujos continuos y permanentes de subsidios externos. Lo cual, en gran medida, está relacionado con que los gobiernos locales o las

organizaciones populares de base (OPBS) hayan hecho suyo (o se hayan apropiado) el proyecto. El otro gran peligro de un proyecto de desarrollo local es que sus efectos a largo plazo puedan estar sujetos a cambios en las políticas nacionales o en las condiciones de los mercados "más allá de lo local". En otras palabras, que estos cambios puedan neutralizar sus logros o incluso producir resultados contrarios en el largo plazo. Por ejemplo, si el aumento de los rendimientos de un cultivo como resultado de un "exitoso" proyecto de extensión agrícola, ocurriera paralelamente con una tendencia a la baja en los precios del cultivo, por ejemplo como resultado de las políticas económicas del gobierno central o de cambios en los mercados internacionales en una economía abierta, el resultado final para los productores pudiera ser un mayor deterioro de sus condiciones de vida. Es por esto que es necesario que los proyectos de desarrollo rural territorializados asuman explícitamente sus vínculos con las políticas nacionales y con las tendencias previsibles de los procesos de cambio tecnológico y globalización de mercados.

El manejo de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas frágiles

El manejo integral de los recursos y la conservación de los ecosistemas frágiles son dos componentes claves en una estrategia de desarrollo rural sostenible. Pero no son los únicos. Como señalamos anteriormente, el crecimiento económico, el combate a la pobreza rural y el desarrollo territorial son también componentes fundamentales de la estrategia. El logro simultáneo de estos dispares objetivos supone, por lo tanto, disponer de un tipo de diagnóstico que permita identificar los dilemas y contradicciones (tradeoffs) que se puedan presentar en las metas de corto, mediano, y largo plazo para el logro de estos objetivos.

El logro de los objetivos ambientales del desarrollo rural sostenible supone también no sólo el diseño e implementación de políticas ambientales específicas, sino también establecer claramente la compatibilidad de estos objetivos con las otras intervenciones y políticas que comprende la estrategia.

Es importante tomar en cuenta, sin embargo, que el diseño e implementación de políticas ambientales específicas supone no sólo

regulaciones en el manejo y uso de los recursos, sino también el diseño de tecnologías y de las instituciones apropiadas para el logro simultáneo de estos dispares objetivos.

Un importante reto, por lo tanto, es el diseño de tecnologías compatibles (win-win technologies) con objetivos sociales y ambientales y que puedan ser adoptadas y eficientemente utilizadas por los productores rurales, incluyendo los agricultores más pobres. Muchas de las tecnologías "orgánicas" o de bajo uso de insumos actualmente disponibles, resultan insuficientes para el incremento de los rendimientos físicos y el mejoramiento de las condiciones de rentabilidad de la producción agropecuaria que requieren los productores de más bajos recursos. En ocasiones, el problema no sólo depende de la tecnología disponible sino de la disponibilidad o no de las condiciones institucionales y del marco de políticas adecuadas. La adopción y el uso sostenible de tecnologías ambiental y socialmente compatibles frecuentemente requieren de políticas complementarias: la inversión en infraestructura a fin de facilitar el acceso de los productores a los mercados, la dotación de servicios productivos (por ejemplo: de información) y "sociales" (por ejemplo: sanitarios) indispensables a nivel local, la diversificación de fuentes de ingreso a fin de disminuir la presión social sobre ecosistemas frágiles o recursos sumamente escasos. En particular, estas tecnologías deben ser consistentes con los objetivos de corto plazo de los hogares rurales (por ejemplo: su seguridad alimentaria), y con su dotación de recursos (por ejemplo: sus disponibilidades financieras, de fuerza de trabajo y de habilidades y conocimientos).

Por ser sumamente ilustrativo de la necesidad de compatibilizar estos objetivos a fin de superar sus posibles incompatibilidades en el largo plazo, me permito reproducir in extenso la siguiente cita:

"La Sierra (central del Perú) tiene una topografía accidentada que hace que la mayor parte de tierras cultivables y pastos naturales estén en pendientes irrigadas por lluvias. Los antiguos peruanos dieron repuesta a este problema construyendo terrazas y canales de riego en terrenos en pendiente, creando así los famosos sistemas de andenes, cuyo propósito es doble: lograr una producción agrícola mayor que en terrenos en pendiente y reducir los riesgos naturales al dotar a las tierras de sistemas de irrigación y disminuir las causas de la erosión en un contexto de

presión demográfica creciente y de una economía cerrada... Hoy, el ajuste estructural ha generado algunos efectos temporales que impiden una estabilización duradera y que generan situaciones de incertidumbre en la toma de decisiones (...). La recuperación de los andenes es una inversión poco atractiva a menos que se produzca un cambio de los cultivos de tal manera que estos generen un mayor valor agregado y tengan una demanda con mayores elasticidades-ingreso que la papa o las habas (...). Las externalidades y la indivisibilidad de los andenes obligan a la existencia de instituciones que permitan la asignación y la distribución de los recursos, ya que el mercado no puede asumir estas tareas, o bien lo hace de manera incompleta (...). (González de Olarte y Trivelli 1999:44)

En resumen: el desarrollo rural sostenible supone la identificación de los conflictos entre el manejo sostenible de los recursos, la conservación de los ecosistemas frágiles y el crecimiento económico con equidad social y territorial, así como el diseño de innovaciones tecnológicas, institucionales y de política para superar estos conflictos. Sólo así se podrán transformar los círculos viciosos entre el deterioro ambiental y la pobreza rural en círculos virtuosos de generación de bienestar social y conservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

Conclusiones

Dos principales fuerzas determinan la necesidad del desarrollo rural sostenible en el siglo XXI. Por una parte, la globalización, entendida no sólo como el surgimiento de mercados mundiales y el rápido cambio tecnológico, sino también como la búsqueda de nuevas reglas que gobiernen las relaciones sociales y económicas a diferentes niveles (global, regional, nacional, local); y, por otra parte, los retos que conlleva la actual revolución científico-técnica. Tanto las nuevas biotecnologías agrícolas, como las tecnologías informáticas, ofrecen la posibilidad de ampliar la gama de opciones abiertas a los pequeños agricultores y a otros agentes en las cadenas agroalimentarias.

Pero el desarrollo rural sostenible es un objetivo complejo. No puede existir crecimiento económico y disminución de la pobreza rural sin un

manejo sostenible de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas frágiles.

El desarrollo rural sostenible de la ecorregión andina, en tanto utopía posible, plantea grandes retos. En primer lugar, el reto de hacer compatibles la unidad y heterogeneidad territorial de la ecorregión. La solución a los problemas comunes de la ecorregión requieren una estrategia común entre los países andinos, el diseño e implementación de políticas nacionales coherentes con dicha estrategia, e intervenciones territoriales específicas.

En segundo lugar, el reto de lograr coherencia entre las políticas públicas a los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local) y entre las diferentes agencias (sectoriales) de gobierno. Los procesos de desarrollo rural sostenible sólo son posibles cuando concurren condiciones locales favorables con un entorno macro económico y político que en el corto plazo hace viable, y en el largo plazo, sostenible el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Dos condiciones del entorno económico y político son determinantes para que esto ocurra. Por una parte, una dinámica sociopolítica que otorgue seguridad y confianza a los agentes económicos. Por otra parte, un marco de políticas macroeconómicas y sectoriales coherente con los parámetros estructurales que imponen los mercados internacionales y las reglas de juego supranacionales. Más un conjunto de condiciones meso y micro-económicas: el funcionamiento apropiado de los mercados y de los mecanismos burocráticos para la implementación de las políticas públicas. Todo lo cuál supone una visión (nacional y regional) de largo plazo y una continuidad en las políticas.

Por último, es necesario combinar el desarrollo rural "desde abajo" (es decir, desde los agentes locales) con las estrategias, políticas y proyectos de desarrollo rural "desde arriba" (es decir, de las agencias nacionales o internacionales de desarrollo). En particular, la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo en el mediano y largo plazo supone que los agentes locales deban coordinar sus acciones con los agentes que determinan las macro-políticas nacionales y con las reglas que emanan del entorno supranacional. Y, no menos importante, que estas políticas sean coherentes con los objetivos y estrategias de la población rural.

Bibliografía

- AERNI, PHILIPP. 2001. "Public policy responses to Biotechnology", The UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems. Boston: Center for International Development, Harvard University (artículo inédito).
- ALTMAN, ARIE. 1999. "Plant biotechnology in the 21st century: the challenges ahead", EJB Electronic Journal of Biotechnology 2(2).
- BID. 1998. *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Washington D.C.: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División del Medio Ambiente.
- CHIRIBOGA, MANUEL y ORLANDO PLAZA. 1998. "Desarrollo Rural Microrregional y Descentralización", Pp. 143-260, en Orlando Plaza (ed.) *Desarrollo Rural: Enfoques y Métodos Alternativos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DE JANVRY, ALAIN y ELIZABETH SADOULET. 2000. "Rural poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths", Food Policy 25
- DE JANVRY, ALAIN AND ELIZABETH SADOULET. 1997. "Agrarian Heterogeneity and Precision Policies: Increasing Response and Improving Targets". Ponencia presentada en el Seminario Latino Americano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, México City, noviembre 27-29 1997 (inédito).
- FAFCHAMPS, MARCEL. 1999. *Rural poverty, risk and development*. Rome: FAO.
- FRIEDMANN, HARRIET. 1982. "The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order", American Journal of Sociology 88S:248-86
- FRISVOLD, GEORGE B. y PETER T. CONDON. 1998. "The Convention on Biological Diversity and Agriculture: Implications and Unresolved Debates", World Development 26(4):551-570
- GONZÁLES DE OLARTE, EFRAÍN y CAROLINA TRIVELLI. 1999. *Andes y Desarrollo Sustentable*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y CONDESAN.
- MARTÍNEZ, LUCIANO. 1999. *Economías Rurales: Actividades No-Agrícolas*, Quito: CAAP.
- MOHAN, UDAY. 2000. "Bridging the Digital Divide", 2020 Vision News & Views. September 2000. Washington D.C.: IFPRI
- POHL NIELSEN, CHANTAL, SHERMAN ROBINSON y KAREN THIERFELDER. 2001. "Genetic Engineering and Trade: Panacea or Dilemma for Developing Countries", World Development 29(8):1307-1324.
- RENARD, MARIE-CHRISTINE. 1999. "Globalización y mercados de calidad: una vía para los pequeños productores", Cuadernos Agrarios 17-18:76-93.
- SALAFSKY, NICK y EVA WOLLENBERG (Center for International Forestry Research). 2000. "Linking Livelihoods and Conservation: A Conceptual Framework for Assessing the Integration of Human Needs and Biodiversity", World Development 28(8):1421-1438.
- SCHJEITMAN, ALEJANDRO. 2000. "Dilemas (Reales o Falsos) que enfrenta el enfoque de la Política Alimentaria", Pp. 23-36 en Walter Belik y Renato S. Maluf. 2000. Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas, SP: Unicamp-CPDA.
- URIOSTE, MIGUEL. 2000. "Bolivia: fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra y acceso a los bosques", Documentos del Taller sobre Desarrollo Rural. San Fernando de Henares, Madrid, España. 9-27 de octubre de 2000 (inédito).
- VOSTI, STEPHEN A. y THOMAS REARDON. 1997. "Introduction: The Critical Triangle of Links among Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation", Pp. 1-15, en Stephen Vosti and Thomas Reardon (eds.) Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation: A Policy and Agroecological Perspective.

PRECARIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES Y NUEVAS FORMAS DE INTERMEDIACIÓN EN UN MERCADO TRADICIONAL DE TRABAJO AGRARIO¹

Mónica Bendini y Norma Gallegos²

Resumen

En un mercado tradicional de trabajo agrario en donde operan en la actualidad empresas globales analizamos las transformaciones en las modalidades de convocatoria y formas de vinculación contractual. Centralizamos el abordaje en las redes sociales y los sistemas de enganche que regulan el trabajo rural en zonas históricas y áreas nuevas de expansión de una cadena productiva, como también en las formas recientes de tercerización³ de la oferta de trabajo agrario en un marco de redefinición del alcance proteccionista del derecho laboral.

Palabras clave: Trabajo agrario, vinculación contractual, formas de intermediación.

1 Este texto se basa en materiales elaborados en el marco de los proyectos de investigación: "Globalización, regionalización y reestructuración en el mercado de trabajo frutícola". PIP-CONICET y "Estrategias empresariales en el desarrollo agroindustrial. Un estudio de caso: localización y trayectoria" GESA-FDyCS-UNComahue, fue presentado como ponencia al XXXIII Congreso Internacional LASA (Asociación de Estudios Latinoamericanos), en septiembre de 2001.

2 Investigadoras del Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue. Argentina.

3 El término "tercerización" hace referencia a como se externalizan servicios a "terceros", que no son del sector terciario necesariamente; por ejemplo, se externaliza o terceriza la poda, el empaque etc. Este concepto es diferente al término "terciarización" que se refiere al sector de servicios.

Abstract

We analyze the changes in the modalities of the call for jobs and in the forms of contractual links in a traditional agrarian market where global enterprises are at present controlling the economic circuit: a fruit value chain. We focus on the social nets and on the wage labour "engagement" systems, which regulate the rural work in the historical zones and in the new areas of productive expansion; as well as we attempt to enlighten the recent tercerization of this labour force in a frame of redefinition of the "protectorious" dimension of the labour rights.

Key words: agrarian market, contractual links, intermediation forms.

Introducción

En América Latina los nuevos tejidos productivos expresan el predominio de una estructuración caracterizada por una fuerte asimetría entre empresas y por procesos varios de tercerización de la mano de obra, a partir de una lógica manifiesta de reducción de costos con fuertes consecuencias sociales en términos de exclusión y de precarización del trabajo (Abramo, 1998). Las transformaciones en el proceso de trabajo no sólo tienden a reducir los costos laborales, aumentan la rotación y la inestabilidad laboral derivando en una mayor heterogeneización y complejización del mercado de trabajo. En este contexto, las nuevas modalidades productivas no eliminan los problemas de segmentación de la fuerza de trabajo; más bien reproducen desigualdades sociales y provocan exclusión, aumento de la vulnerabilidad y formas de empleo precario (Lara, 1998; Pok, 1998).

En los circuitos agroindustriales, se produce un aumento del trabajo transitorio y se intensifican los flujos no sólo de capital y de "commodities", sino también de trabajadores. La movilización de la fuerza de trabajo asociada a los procesos de flexibilización laboral se vincula también a las nuevas formas de externalización e intermediación de la mano de obra.

El empleo rural y agroindustrial en el sector exportador de frutas frescas y derivados en Argentina, se ha visto fuertemente modificado como resultado del importante proceso de reestructuración productiva de fines de la década de los 80' y, de manera más fuerte, de mediados de los 90'. Este proceso se logra sobre la base de la modernización productiva con adopción tecnológica selectiva y de la flexibilización de la mano de obra, en especial en las etapas postagrícolas. El resultado es la profundización de la integración en las cadenas de valor agrícola, con niveles crecientes de concentración y transnacionalización. Las nuevas tecnologías y el contexto normativo institucional facilitan la flexibilización y surgen nuevas variantes de precarización laboral (Bendini, 1999; Tsakoumagkos y Bendini, 2000).

En este texto analizamos la emergencia de nuevas formas de relación laboral en un mercado tradicional de trabajo agrario del norte de la Patagonia argentina, a partir de los nuevos enfoques que interpretan el mercado de trabajo agrario como un espacio en donde confluyen oferta y demanda mediadas por contextos sociales, culturales y políticos que

intervienen para definir su comportamiento, y del reconocimiento de situaciones combinadas de procesos flexibilizatorios de trabajo (C. De Grammont y Lara, 2000, Tsakoumagkos, Bendini y Gallegos, 2000).

Un mercado tradicional de trabajo agrario

La fruticultura de pepita en el norte de la Patagonia argentina⁴ sigue siendo una actividad importante en la generación de empleo después de casi setenta años de desarrollo estimándose que, en los años noventa, esta cadena productiva involucra unos 56,3 miles de trabajadores (familiares y asalariados permanentes y transitorios, rurales y no rurales); mientras que en la actualidad habría disminuido a unos 53 miles. Aunque es aceptable la hipótesis de la disminución del volumen del empleo, no existe certidumbre, en cambio, respecto de su magnitud puesto que la presencia de pseudocooperativas de trabajo como modalidad de tercerización y la persistencia de trabajo no registrado, producen el doble efecto de invisibilizar parcialmente a diferentes tipos de trabajadores e introducir una menor confiabilidad en los datos disponibles.

El funcionamiento de este mercado tradicional de trabajo agrario sigue dando cuenta de una considerable estacionalidad del empleo, principalmente para la temporada de cosecha –45% del empleo agrícola y algo menos del 40% del empleo en tareas postagrícolas de acondicionamiento, conservación y procesado de fruta– a pesar de su atenuación en algunas labores, derivada de los cambios técnicos (Bendini y Tsakoumagkos, 2000).

Persiste el tradicional requerimiento de mano de obra extrarregional para la temporada de cosecha, otrora proveniente predominantemente de Chile y del nordeste del país y, en la actualidad, mayoritariamente de las provincias del noroeste; aunque también hay empleo temporario de mano

4 Comprende una vasta zona de agricultura bajo riego de aproximadamente 135.000 ha. en las provincias de Río Negro y de Neuquén -Alto Valle del río Negro, valle inferior del río Limay y valles medios de los ríos Neuquén y Negro- y constituye una región en la que los aspectos económicos y sociales de su desarrollo están fuertemente asociados a las modalidades de expansión de la fruticultura de exportación.

de obra local, antiguos migrantes asentados en las zonas históricas de la región en la etapa de expansión de la actividad.

La mayor parte de los trabajadores estacionales toman conocimiento de las oportunidades laborales a través de parientes, amigos o «conocidos del pueblo». La existencia de estos mecanismos interpersonales configura cadenas migratorias y redes sociales e institucionales tanto para los trabajadores locales como para los extrarregionales (Radonich y Steimbregger, 1996).

Uno de los mecanismos de intermediación más importante que oficia de sistema de enganche clave desde los años 70' es la figura del "transportista". Este actor social difunde y amplía las posibilidades de trabajo en los lugares de origen de los trabajadores no locales o "afuerinos" a través de diferentes formas de convocatoria medios locales de comunicación (radio, televisión), o bien por medio de un llamado telefónico a un referente de amplia trayectoria laboral en la región frutícola, el que se convierte en "convocante" de otros trabajadores. El transportista resulta la figura clave de mediación entre las áreas de origen de estos trabajadores estacionales y los productores familiares o grandes empresas integradas demandadoras de mano de obra en las áreas de destino, configurando un sistema dinámico de enlace laboral (Radonich, Steimbregger y Ozino C., 1999).

Las empresas frutícolas desarrollan distintas estrategias de gestión y de reclutamiento de fuerza de trabajo para cubrir el déficit durante los meses estivales diferencias salariales con relación a las áreas de origen de los migrantes; contactos y acuerdos con el transportista; distintas formas de mediación a través del Estado⁵, entre otras.

Así como el Estado interviene y facilita la movilización de mano de obra del interior de las Provincias de la región, también condiciona legalmente el ingreso de trabajadores extrarregionales decretos de priorización de empleo de mano de obra local en la provincia de Río

5 En los últimos años, existen acuerdos entre las grandes empresas con las direcciones provinciales de trabajo o las áreas de administración municipales que favorecen el traslado de mano de obra desde zonas cercanas de las mismas Provincias de la región que presentan altos niveles de desempleo. En este contexto, se enmarca, por ejemplo, el desplazamiento de trabajadores de la Línea Sur rionegrina a las nuevas áreas de expansión productiva.

Negro en 1993, implementación de medidas restrictivas a nivel nacional respecto de la incorporación de mano de obra temporal extranjera. Estas medidas acontecen cuando a nivel del país en su conjunto y a modo de descomprimir la presión social generada por los crecientes índices de desempleo y subempleo, los estados provinciales –del resto del país y en especial de provincias más deprimidas– intervienen en el reclutamiento de trabajadores para realizar labores agrícolas en áreas más dinámicas de otras jurisdicciones; como el caso del estado tucumano que facilitó, en los años 90', el traslado de trabajadores a la región frutícola de la Patagonia, o el caso más reciente del propio estado neuquino que impulsa el traslado temporario de trabajadores frutícolas locales a regiones de Murcia, España, mediante acuerdos internacionales.

De esta forma, se ha ido desarrollando en este mercado tradicional de trabajo agrario un entramado de relaciones de proximidad –amigos, parientes, conocidos del pueblo– como de relaciones menos personales –transportista, convocantes, capataces, sindicalistas, agentes del estado, iglesias– que intervienen en la regulación de la oferta de trabajadores y demanda de las empresas (Radonich y Steimbregger, 1996).

Acompañan a los distintos sistemas de enganche, redes sociales e institucionales sobre la base de una compleja red de vínculos sociales, en especial, familiares y comunitarios. Estas redes sociales contribuyen a la difusión de información –posibilidades de trabajo, de financiación (traslado, residencia transitoria, pasajes)– y brindan apoyo socioafectivo (relaciones parentales y amicales de contención); reafirmando la complejidad de este mercado de trabajo (Bendini, Radonich y Steimbregger, 2001). Siendo así, en la conformación de este último, interviene la lógica de las empresas (familiares, integradas o globales) para gestionar el empleo y regular la demanda de acuerdo a sus necesidades e intereses; pero también las familias, las comunidades locales y extrarregionales, y el Estado, en sus distintas jurisdicciones, ponen en práctica estrategias y políticas que intentan regular la oferta (C. De Grammont y Lara, 2000).

Precarización de las relaciones laborales

La investigación empírica en América Latina está encontrando procesos flexibilizatorios del trabajo que se basan en combinaciones de una

flexibilización interna derivada de cambios técnicos experimentados al interior de las empresas y de una flexibilización externa inducida por procesos ocurridos en el contexto institucional, los que desembocarían sobre todo en la precarización del trabajo (Tsakoumagkos, Bendini y Gallegos, 2000).

En la Argentina de fin de siglo, las exigencias de mayor productividad en el ámbito de un mercado globalizado, así como la desregulación del mercado de trabajo con el imperativo de reducir los costos laborales, llevan a que las relaciones de trabajo se establezcan en un marco de creciente precariedad contractual, favoreciendo la diferenciación y la segmentación del mercado laboral con un incremento paulatino del sector en la periferia de su estructura.

Estas exigencias del mercado globalizado, pueden abordarse a partir de las dos nociones de flexibilización anteriormente introducidas. La flexibilización tecnológica alude a la necesidad de una reorganización de los procesos de producción, a través de la eliminación de categorías profesionales y la adopción de formas polivalentes o multifuncionales en la actividad de los trabajadores, con exigencias de mayor calificación.

La flexibilización laboral contractual se refiere al modo en el que el trabajador ingresa y sale del puesto de trabajo, tratando de modificar el esquema rígido de la relación laboral, afectando particularmente la estabilidad del trabajador (Monza, 1994). Aparecen nuevas modalidades contractuales, formas de intermediación y tercerización que en la práctica producen una precarización del contrato de trabajo.

En conjunto, se trata de dos tipos de procesos y de sus potenciales relaciones, que producen diversas conexiones, de tipo tales como «modernización-flexibilización» y «flexibilización-precariación», las que expresan localmente diferenciales condiciones de empleo y salarios.

Ahora bien, el caso de la cadena frutícola en el norte de la Patagonia parece, en efecto, combinar una flexibilización interna y una flexibilización externa. Por un lado, la incorporación de cambios técnicos estaría asociada a procesos de heterogeneización empresarial y laboral según sea el grado de esa incorporación misma. Esos cambios producen supresión, modificación o generación de puestos de trabajo. Por el otro, aunque el volumen total del empleo habría disminuido en la última década

en las tareas agrícolas y postagrícolas, los trabajadores temporarios conservarían su importancia a pesar de la desestacionalización parcial experimentada -sobre todo en las zonas de reciente expansión frutícola con mayor modernización y productividad laboral a escala regional. No existe certidumbre, sin embargo, respecto de la magnitud de esa disminución como se detalló anteriormente.

El impacto de la flexibilización externa proveniente de la legislación actual va más allá del fraude laboral y comprende aspectos de los vínculos contractuales referidos a diversas formas de transgresión y/o clandestinización del empleo; y sobre todo, incluye a las formas legales de flexibilización o desregulación, en especial los «contratos a prueba».

Una consecuencia de estos procesos, en el caso en estudio, es el hecho de que no sólo se produce exclusión de fuerza de trabajo sino también inserciones cada vez más precarias en toda la cadena, en un contexto generalizado de desempleo y subempleo, y de debilitamiento sindical. La explicación de estos procesos de precarización no puede circunscribirse a la dinámica interna del complejo frutícola, sino que responde también a condiciones de la dinámica social y a las expresiones jurídico-institucionales de la relación laboral.

A continuación centramos el análisis en la flexibilización externa, para ello se consideran algunos aspectos normativos y nuevas formas de intermediación en la fruticultura que impactan en el vínculo contractual precarizando las relaciones laborales.

Eficacia normativa

El marco normativo comprende el Régimen Nacional de Trabajo Agrario -Ley 22248- para trabajadores rurales; el Contrato de Trabajo -Ley 23808- para trabajadores de cosecha y empaque de frutas; y los Convenios Colectivos de Trabajo para trabajadores de empaque, de frigoríficos y de jugos. En 1998 fueron derogadas casi todas las modalidades contractuales promovidas y reducido el período de prueba que había sido introducidos en 1995. Pero, según es de pública actualidad, éstos y otros temas centrales del marco normativo siguen en el centro del conflicto laboral en la Argentina, Ley de Reforma Laboral de inicios del año 2000 y rebajas salariales 2000-2001.

Bobbio (1991) sostiene que una norma es eficaz cuando es observada por aquellos a quienes está destinada. Su histórica inobservancia en el caso de los trabajadores agrarios ha producido una alta vulnerabilidad: los más altos índices de trabajo informal o «no registrado»⁶. En la cadena agrícola en estudio hay, al menos, unos 3.000-3.500 trabajadores rurales «en negro»⁷.

Asimismo, las normativas sobre estabilidad y duración de la jornada también pueden constituirse en objeto de la inobservancia aludida. Además estas transgresiones alcanzan niveles extremos en el trabajo temporario, hay trabajo infantil en negro, escaso cumplimiento de las condiciones de seguridad e higiene en planta y precariedad habitacional: Las descripciones hechas por los trabajadores, las denuncias sindicales y las inspecciones oficiales demuestran que esa precariedad comprende condiciones extremas habitacionales, o la casi ausencia de vivienda, y pésimas o nulas condiciones sanitarias; y sobre todo, la desaprensión patronal en el manejo de agroquímicos peligrosos. Estas, que pueden ser «situaciones históricas», son atribuidas actualmente a limitaciones en el contralor y a la amenaza del desempleo.

Inspecciones de la Secretaría de Trabajo de la provincia de Neuquén en 1998 realizadas en 32 establecimientos con un total de 1.127 obreros, en una zona de expansión y modernización frutícola constataron: viviendas de trabajadores sin sanitarios -«utilizan como baño el monte»- o con sanitarios en mal estado, sin agua, puertas, duchas o instalación eléctrica; sin comedor -a la intemperie hecho con tablonces de bins; sin habitaciones o con serias deficiencias- divisiones hechas con bins; plaguicidas junto al piletón para cocina, lavadero e higiene; carpas-comedor y fogón-cocina en un galpón para agroquímicos y curadoras; y documentación legal no disponible⁸. Frecuentemente, las empresas declinan la vía administrativa

6 De acuerdo a Luparia (1997) el número de trabajadores no registrados alcanzaría a un millón, situación agravada por la desprotección legal que significó el dictado del Decreto-Ley 22248 que establece el Régimen Nacional de Trabajo Agrario y la exclusión de los trabajadores rurales de la LCT, no obstante la excepción que introdujo la ley 23808 para los trabajadores que desarrollen tareas de cosecha y empaque de frutas.

7 Trabajadores no registrados, no «blanqueados» laboralmente.

8 Como indicador del grado de incumplimiento de la normativa vigente se presenta el relevamiento de un caso que corresponde a una empresa integrada exportadora en una nueva área de expansión de la actividad:

ante las secretarías de trabajo, no presentándose a las audiencias y esperan la demanda laboral de la Justicia del Fuero Laboral. La dilación en la cancelación de las sanciones parecería responder a estrategias empresariales de tipo financieras; de esta forma, tampoco resultan resarcidos los trabajadores estacionales que terminan la temporada sin cambiar sus condiciones laborales.

A pesar de la vigencia desde 1971, de un marco legal binacional que regula la forma de contratación y las condiciones de seguridad del trabajador trasandino que viene a realizar tareas estacionales, existen casos de golondrinas chilenos que ingresan a nuestro país sin un contrato previo y/o sin cumplimentar con los requisitos de permiso de trabajo. Para ellos, la única forma de contratarse es en negro, exponiéndose de esta manera a la desprotección laboral.

Respecto del marco legal, desde 1990 el trabajador de cosecha se encuadra en el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo como "trabajador permanente discontinuo", el cual debería proporcionarle mayor protección ya que implica que todo trabajador estacional debe ser llamado en el momento de inicio de las actividades de recolección de la fruta, según un orden de prelación, vinculado con la antigüedad. La convocatoria para estos trabajadores debe hacerse a través de la prensa, pero como sólo es obligatorio realizar el llamado por medios locales, obviamente esta condición impide que los trabajadores golondrinas puedan informarse en

Establecimiento «A» (se trata de una gran empresa de dilatada trayectoria en la zona) inspeccionado el 2/2/98, se relevaron datos de 405 trabajadores: -No se encontró documentación disponible. -El representante del sindicato de los trabajadores rurales dijo que no tenían cobertura de obra social. -Se labró un acta de infracción a la Ley 19587 sobre seguridad e higiene en el trabajo, por deficiencias en las instalaciones, se tomaron fotos en la que se observa: a) El comedor a la intemperie hecho con bins. b) En un lugar que funciona como habitación del personal, las divisiones están hechas con cajones bins. c) Se observa un pileton muy sucio donde se lavan la ropa, los alimentos, los utensilios de cocina y se realiza la higiene personal de los trabajadores. Debajo del mismo hay unas bolsas que contienen plaguicidas (ello surge del informe que acompaña las fotos). d) De acuerdo a información obtenida a través del personal del organismo que realizó las inspecciones, los trabajadores usan cubiertas de tractores como fuentones para lavar la ropa o el aseo personal y en algunos casos usan cajones bins en lugar de camas. Esta empresa al 13 de abril de 1998, no se había presentado ante la secretaría de Trabajo correspondiente la totalidad de la documentación requerida en la inspección realizada.

sus lugares de origen. Por consiguiente, los empresarios y/o productores que requieren mano de obra extrarregional recurren a formas de convocatorias diversas, principalmente informales, que, por otra parte, les permite contratar a aquellos que les resultaron "buenos" trabajadores en la temporada anterior.

Los organismos de control reconocen que están registrados algo menos del cincuenta por ciento de los trabajadores estacionales. En las nuevas áreas de expansión productiva -donde el porcentaje de migrantes con relación al conjunto de trabajadores estacionales es más alto que en las zonas tradicionales frutícolas de la región- alrededor del ochenta por ciento de las empresas no cumplen con la normativa establecida para los trabajadores estacionales, según datos de las direcciones provinciales de trabajo por inspectorías de trabajo realizadas en temporada. Asimismo, de acuerdo a una estimación de técnicos de OSPRERA -Obra Social del Personal Rural y Estibadores de la República Argentina- en la actualidad, persistiría alrededor de un sesenta por ciento de trabajadores estacionales ligados a relaciones contractuales ilegales o en negro.

En el empaque de fruta, la introducción del período de prueba en 1995 impactó en la estabilidad de los trabajadores. La Ley 23013 de 1998 lo redujo a treinta días; pero la prolongación de este mal llamado período de prueba ha sido incorporada en la Ley de Reforma Laboral del año 2000.

Nuevas modalidades de intermediación

• Las pseudocooperativas de trabajo

Como una modalidad de tercerización aparecen las denominadas cooperativas de trabajo que prestan servicios a terceros. Estas cooperativas, actuando en un marco de aparente legalidad, constituyen en realidad pseudocooperativas de trabajo que operan en fraude a la ley laboral. Representan uno de los aspectos más extremos de la flexibilización, la absoluta precarización de la relación contractual ya que transforman al trabajador que de hecho actúa en relación de dependencia, en un trabajador pseudoautónomo, «asociado», que percibe bajos salarios, carece de estabilidad, aportes prestacionales, beneficios asistenciales, protección ante accidentes, enfermedades y demás beneficios que otorga la legislación laboral.

El INAC -Instituto Nacional de Acción Cooperativa, actual INAES – Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social– intentó regularlas mediante una resolución que reafirma el carácter asociativo del vínculo y les impone obligaciones: efectuar aportes al régimen de trabajadores autónomos, contratar un seguro de salud, pagar indemnización por accidente de trabajo, entre otras. Esa resolución resulta contradictoria porque considera al asociado como autónomo mientras obliga a la cooperativa a efectuar los aportes prestacionales. Pero esa normativa no logró detener el avance de esta modalidad de fraude y el número de cooperativas que operaron en el mercado laboral en los años posteriores a su dictado aumentó considerablemente.

Otro intento regulatorio fue el Decreto 2015/94 del Poder Ejecutivo Nacional, prohibitorio de la constitución de nuevas cooperativas de trabajo «...que, para el cumplimiento de su objeto social, prevean la contratación de servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados». Respecto de las inscriptas con anterioridad, ordena a la DGI –Dirección General Impositiva– y a la Dirección Nacional de Policía de Trabajo verificar la posible existencia de fraude laboral o la evasión de aportes prestacionales.

En cuanto a los elementos de la relación que deben considerarse a fin de evaluar si existe o no fraude laboral en el funcionamiento de una cooperativa de trabajo, la jurisprudencia mayoritaria entiende que es la auténtica participación del asociado en la vida de la cooperativa la que determina el encuadre jurídico apropiado: cuando tal participación es ficticia nos encontramos ante un fraude laboral. En otro sentido, se sostiene que la configuración del fraude estaría dada por la ausencia de cobertura médica, seguro de accidente de trabajo, de descansos y otros beneficios que gozan los trabajadores de acuerdo a las leyes vigentes.

Esta modalidad de precarización del contrato de trabajo que se pone en auge en nuestro país a inicio de los años noventa y aparece muy vinculada al desarrollo de nuevas áreas productivas, en especial en el sector de la agroindustria de frutas, presenta un significativo desarrollo en zonas como la de San Pedro en la provincia de Buenos Aires, la citrícola de Tucumán, la de Mendoza y más tardíamente en la cuenca del río Negro.

Su actividad es relativamente reciente en la fruticultura del norte de la Patagonia, por cuanto estudios anteriores realizados en la región sobre

las relaciones laborales en la fruticultura, no daban cuenta de esta modalidad de tercerización (Murmis y Feldman, 1996).

Resulta difícil de precisar el número de estas cooperativas en actividad. SOEFRNRYN -Sindicato de Obreros y Empleados Frutícolas de Río Negro y Neuquén- informa sobre 45 cooperativas que operan en su jurisdicción con pedido de cancelación en el INAES por violación del Decreto 2015/94. El sindicato estima que el número de trabajadores bajo esta modalidad por temporada oscila entre 3.000 y 4.000. En las localidades de Roca, Cinco Saltos, Villa Regina y Allen, la mayoría de los galpones de empaque –especialmente los de empresas integradas de mayor tamaño– trabajarían con estas cooperativas, según informa SOEFRNRYN, delegación Roca. Estos mismos informantes señalan un “ahorro” empresario de \$0,50/cajón merced a este tipo de fraude laboral. Además, una forma habitual de burlar los controles gubernamentales y judiciales, lo constituye su alta tasa de “disolución/recreación con nueva denominación”.

De hecho, los capataces o supervisores son puestos por los empresarios contratantes de las cooperativas. Los sindicalistas visualizan estos y otros aspectos semejantes como fraude a la legislación laboral y prestacional. Opinan que “No son los trabajadores los que se están cooperativizando, sino son los empleadores los que se están cooperativizando”. Se comunica la existencia de jornadas extensas de trabajo con promedio de 14 horas diarias. La escasez de oportunidades de empleo son consideradas como la fuente de las condiciones propicias para el auge de este tipo de pseudocooperativas. Los mismos dirigentes sindicales manifiestan su constatación de la nula información y participación de los “socios” en las asambleas.

Aunque el fraude laboral exista de todos modos, ya sea que se constituyan tales cooperativas como formas de intermediación vinculada a iniciativas empresarias o por terceros interesados en obtener un beneficio a través de la intermediación, las significativas diferencias de una y otra modalidad son de interés para los estudios sociales más allá de lo que ha sido posible detectar en esta oportunidad.

En cuanto a la intervención de los organismos de contralor –organismos nacionales y provinciales de Trabajo, Dirección de Cooperativas de Río Negro, Dirección de Personas Jurídicas de Neuquén, INAES– no se encontrarían cumpliendo con sus funciones en forma adecuada. Lo

corroboraría, según algunos informantes sindicales, el frecuente caso de cooperativas de 25 socios que en temporada trabajan con 160 personas a las que se denominan "socios transitorios" y que, obviamente, pierden tal carácter al finalizar las tareas encomendadas a la cooperativa.

Con relación al vínculo que se establece entre el trabajador y la cooperativa de trabajo, la doctrina y la jurisprudencia mayoritaria de nuestros tribunales, en forma reiterada han sostenido que no existe relación de dependencia siempre y cuando no se alegue y pruebe la existencia de fraude laboral. La complejidad que implica probarlo ha generado una situación en la que hay denuncias públicas y no acciones judiciales.

En este contexto, la Cooperativa de Producción de Servicios Agrupar Ltda., en un aviso publicado en un diario regional, ofrecía al empresariado los beneficios de la ocupación de mano de obra a través de las cooperativas de trabajo «Posibilidad de fijar los costos del servicio o tareas en función de la productividad. Se puede requerir y contratar el servicio en cualquier momento, día y horario, de acuerdo a las necesidades, por picos de producción, estacionales o demanda» (Diario La Mañana del Sur, 11/06/98). En el mismo aviso, se informa que a través de esa Cooperativa hace su presentación en la zona el Grupo Fenacoop, como: «...el más grande y diversificado prestador de servicios, contratista y ejecutor de obras más seguro y competitivo de la actualidad, con activa presencia en 17 provincias y 33 delegaciones cubriendo más de 200 localidades» (Diario La Mañana del Sur, idem).

La diversidad de servicios que se ofrecen y espacios geográficos que los mismos abarcan, nos remite a la opinión de Vázquez Vialard (1996) en el comentario al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza en «Ríos, O. M. Cooperativa de Trabajo Transporte Automotor de Cuyo T.A.C.» (Trabajo y Seguridad Social, Tomo 1992: 328) en el sentido de que «Estimamos que también cabe excluir como tal –como cooperativa de trabajo– a aquella entidad que, no obstante el cumplimiento de los resguardos formales, en razón del número de sus miembros, la sede geográfica en que funcionan sus autoridades –muy distante del lugar en que se desempeñan ciertos trabajadores– hacen prácticamente imposible que éstos puedan, en la práctica, ejercer su derecho a conformar la voluntad social y efectuar un cierto control de gestión realizada».

Al respecto, Ibarlucía (1997) es categórico cuando opina que en la casi totalidad de las cooperativas que proveen mano de obra a terceros se verifica fraude laboral⁹.

El referido aviso publicitario anteriormente citado pone de manifiesto además la estrategia que estas cooperativas de trabajo utilizan para eludir las normas vigentes: la fusión y creación de nuevas cooperativas o grupos de cooperativas. Esta constante «mutación» que les permite operar un tiempo y luego desaparecer, para reaparecer bajo otra denominación, es permanentemente denunciada por los gremios de UATRE –Unión de Trabajadores Rurales– y SOEFERNYN:

Las ventajas para los emprendimientos más nuevos o aquellos que empiezan en la actividad derivadas de la posibilidad de incorporar la figura de la cooperativa de trabajo, estarían indicando por un lado, una importante reducción de los costos laborales en el sector y por otro, que habría una tendencia descendente del trabajo en relación de dependencia en los términos de la legislación vigente a medida que aparecen nuevos emprendimientos o se reconviertan los ya existentes.

En conjunto, por una parte, se flexibilizaron la legislación laboral y su fiscalización, produciendo la precarización de los contratos laborales. Por otra, la Libreta de Trabajo Rural para el registro de los trabajadores, tiene evidentes limitaciones frente al avance de las formas de tercerización de la oferta de trabajo, en especial el de las cooperativas de trabajadores que prestan servicios a terceros y las empresas de servicios eventuales.

- *Empresas de servicios eventuales*

Las empresas de servicios eventuales, aunque no han desarrollado hasta el momento una importante actividad en la región en estudio, deben ser igualmente consideradas, por cuanto ha sido la modalidad que ha tendido a instaurarse en otros áreas productivas cuando el accionar de las pseudocooperativas ha sido denunciado como un fraude laboral.

9 En el sector agroalimentario, un ejemplo es la verificación de existencia de fraude a la ley laboral en la relación contractual entre el Frigorífico Arre-Beef y la Cooperativa de Trabajo Nuevo Millán Ltda. en la provincia de Buenos Aires (Dirección de Inspección Laboral. 1997).

La reglamentación del artículo 68 de la Ley 24013 mediante el decreto N° 342/92, impuso una serie de restricciones para la constitución y el funcionamiento de estas empresas a partir de los abusos registrados en el uso de la modalidad "contrato de trabajo de servicios eventuales" en el sector frutícola, especialmente en las zona citrícola de Tucumán.

Rubio, al definir el contrato de trabajo eventual cita a Ojeda Avilés, que toma la definición del derecho español diciendo que «probablemente sea la eventualidad, el concepto más genérico o difuso de cuantos aparecen en las normas sectoriales, una especie de ameba que en cada reglamentación o convenio recibe una forma diferente absorbiendo o expulsando otras figuras más concretas» (Rubio, 1998:50). El artículo 68 de la Ley de Empleo 24013, artículo 99 en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), establece esta modalidad contractual para satisfacer resultados concretos, con relación a servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa cuando no pueda preverse la finalización del contrato; el empleador debe probar estas circunstancias. Es importante tener en cuenta que a los trabajadores contratados bajo esta modalidad se los considera ~~en relación de dependencia con carácter permanente discontinuo.~~

Para el funcionamiento de las empresas de servicios eventuales se deben cumplir una serie de requisitos formales, entre ellos, constituirse como persona jurídica con el objeto exclusivo de poner a disposición de terceros distintos tipos de personal para cubrir temporalmente servicios extraordinarios y transitorios. Deben además, estar habilitadas para funcionar como tales por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; en caso de carecer de dicha habilitación a los trabajadores se los considera personal permanente continuo de la empresa usuaria, la que además es solidaria por el pago de las multas que correspondan. También como un modo más de evitar el fraude, se establece la solidaridad entre el empleador y la empresa de servicios eventuales con relación a las obligaciones laborales, tanto de índole salarial como prestacional.

De lo expuesto surge claramente la imposibilidad de utilizar esta modalidad contractual en el desarrollo de actividades de tipo estacional, no extraordinarias ni transitorias, como es el caso de la fruticultura.

A modo de conclusión

A comienzos de 2001, la extensión en la actividad frutícola de las distintas formas de intermediación del trabajo, en especial de las pseudocooperativas, es tema de tratamiento en sesión especial por parte de la Subcomisión de Fruticultura de la Comisión de Asuntos Económicos de la Legislatura de Río Negro. Surge en el marco de convocatorias a la Mesa provincial de Concertación¹⁰ y a propósito del requerimiento de intervención por parte de trabajadores rurales agremiados, de legisladores representantes de las nuevas áreas de expansión productiva -donde esta modalidad de tercerización provoca fuerte impacto en las comunidades locales¹¹ y por socios de cooperativas de trabajo "no fraudulentas" -ante la competencia desleal de las pseudocooperativas. Participan de la sesión en comisión también funcionarios del ejecutivo provincial de las direcciones de trabajo y de cooperativas y mutuales, y parte de los

10 La Mesa de Concertación de la Producción Frutícola fue sancionada el 15-12-89 en la Legislatura de Río Negro por ley -Ley 2355- que en su artículo 1° establece quienes son los que la constituyen: dos representantes gubernamentales del Poder Ejecutivo, del entonces Banco de Río Negro, dos representantes del Gobierno Nacional, uno del área de Trabajo y otro del área de la Administración General de Puertos, un representante de la Organización de los Productores, un representante de los Empacadores, uno de los Propietarios de frigoríficos, un representante de la Industria del jugo, uno de los Transportistas, un representante de la asociación gremial que agrupa a los Trabajadores Rurales (obreros y empleados), un representante de la asociación gremial que agrupa a los Obreros y Empleados del Empaque de Frutas, un representante de la asociación que agrupa a Obreros y Empleados de los Frigoríficos, de los Empleados del Estibaje y Portuarios y cualquier otra representación que los miembros de la mesa acuerden como necesaria.

En la Ley se establece que es función de la Mesa acordar anualmente los costos y precios que regirán para cada una de las actividades económicas que componen el sistema agroindustrial; así como establecer condiciones de pago y cláusulas de ajuste a los valores, tanto para salarios, tarifas como precios de la producción y "toda otra política que mejore el sector".

Se deja expresamente señalado que esta Mesa de Concertación «no afecta las funciones propias del Ministerio de Trabajo de la Nación, en lo atinente a la fijación de sueldos y convenios colectivos de trabajo».

11 Tal el caso de mediación del intendente en un conflicto -expresado en *piquete* de interrupción del tránsito en una ruta nacional- entre trabajadores de una pseudocooperativa y una empresa integrada líder en la exportación de frutas.

compromisos asumidos son recogidos en los contenidos de los acuerdos nacionales de competitividad del sector.

En junio de 2001, el gobierno nacional –en el marco de un conjunto de iniciativas antirecesivas que abarcan a un amplio abanico de sectores de la actividad económica y que adoptan la forma de acuerdos destinados a mejorar la competitividad y la generación de empleo– crea la Mesa de Acuerdo Precompetitivo de la Cadena de Manzanas y Peras. Esta Mesa nacional está integrada por representantes del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, como también de cámaras empresariales y de organizaciones de productores frutícolas. El contenido de los acuerdos alcanza medidas e instrumentos en el orden nacional, provincial y privado.

Dichos contenidos incluyen compromisos de los actores mencionados en materia impositiva, comercial y laboral, y propuestas más amplias sobre marcos jurisdiccionales y acuerdos intersectoriales. Están organizadas en un Convenio Marco y Convenios Complementarios (entre ellos, uno entre el gobierno nacional; los gobiernos de las provincias de Río Negro y Neuquén; CAFI, CAVIA, CINEX y Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén).

Estos convenios, partiendo de la declaración de emergencia pública del complejo, incluyen numerosas cláusulas que comprometen diferencialmente a los actores firmantes, entre las cuales las que tienen mayor relevancia para los trabajadores abarcan, entre otras:

- la articulación de mecanismos necesarios para evitar el fraude a la ley laboral mediante la desnaturalización de la figura de cooperativa de trabajo.
- la generación de un sistema simplificado para la Seguridad Social que permita regularizar la situación laboral de los trabajadores no permanentes del sector, brindando, asimismo cobertura de riesgos de trabajo.
- la verificación del cumplimiento de los compromisos laborales en el marco del Sistema Integrado de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en el ámbito del Consejo Federal del Trabajo y la Comisión de Trabajo Agrario.

- el impulso de acciones que permitan eliminar o regularizar el empleo no registrado y demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa de trabajo y de la seguridad social provoca en los mercados.

Reflexiones finales

En este texto analizamos la emergencia, hacia finales de siglo, de nuevas formas de relación laboral en un mercado tradicional de trabajo agrario del norte de la Patagonia argentina. Los desarrollos presentados dan cuenta de su configuración como un espacio en donde confluyen oferta y demanda mediadas por contextos sociales, culturales y políticos que intervienen para definir su comportamiento.

A diferencia de otras regiones agrícolas de exportación de productos de calidad, el comportamiento del empleo en esta cadena argentina, muestra que está frente a un proceso que está teniendo importantes consecuencias no especialmente en la magnitud del empleo agrario sino en las modalidades de inserción y de vinculación laboral.

Más allá del reconocimiento de una situación mixta o combinada de procesos flexibilizatorios –tecnológico y contractual– del trabajo y la contingencia de sus mutuas conexiones, el discurso actual de sindicalistas y agentes del estado local prioriza, para el tratamiento intersectorial, los distintos mecanismos y nuevas formas de precarización laboral. Tal el caso de las pseudocooperativas de trabajo, un fenómeno al que se asigna gran importancia en la fase reciente de evolución de la actividad. Además de éste, se anotan otros tres factores externos a los aspectos técnicos del proceso de trabajo que condicionan a este mercado laboral regional: la persistencia del trabajo en negro, el incumplimiento de la legislación y la ampliación de los llamados contratos a prueba.

Hay entonces factores jurídico-institucionales de precarización determinados por la dinámica social, cuya magnitud es importante dadas las evidencias disponibles. En efecto, se informa de por lo menos unos 3.000-3.500 trabajadores de la producción agrícola no registrados o en negro, de unos 3.500-4.600 trabajadores durante la temporada de cosecha contratados para tareas postagrícolas a través de las pseudocooperativas de trabajo y de un número indeterminado pero significativo de estos

misimos trabajadores con contratos a prueba y/o experimentando diversas transgresiones de la legislación laboral y prestacional vigente.

El caso presentado podría situarse en el actual debate acerca de la eficacia y equidad de la regulación y la gestión del Estado respecto de los alcances proteccionistas del derecho laboral. En este sentido, el texto incorpora el análisis respecto de la normativa vigente, su aplicación y fiscalización. Si bien las formas precarias de empleo agrario en la fruticultura del norte de la Patagonia integran débilmente la agenda de los estados nacional y locales, se presentan algunos avances en los recientes acuerdos intersectoriales de competitividad; sin embargo aún distan de un tratamiento eficaz con compromiso social y político.

En síntesis, esta situación da cuenta de mundos de trabajo cada vez más precarios e inestables, caracterizados por condiciones de acumulación flexibles; en los cuales se diversifican las modalidades de relación laboral y se diluye el alcance de la vinculación contractual con significativo retroceso en los derechos proteccionistas del trabajo.

Bibliografía

- ABRAMO, LAÍS. 1996. "Sociología do trabalho na América Latina: Novos paradigmas productivos" en Rivera, Carlos y Planell Larrinaga, Elsa (edit.) Reestructuración productiva, cambio tecnológico, género y sindicalismo en América Latina. ALAST, Puerto Rico.
- BENDINI, MÓNICA. 1999. «Entre maças e peras: Globalização, competitividade y trabalho» en Cavalcanti, J. Saleté (org.), Bendini, Mónica y Graziano da Silva, José (coedit.). Globalização Trabalho Meio Ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação. Editora Universitaria UFPE. Recife.
- BENDINI, MÓNICA; TSAKOUMAGKOS, PEDRO; RADONICH, MARTHA. y STEIMBREGER, NORMA. 2000. «Tipos contemporáneos de trabajadores y de migrantes estacionales en un mercado tradicional de trabajo agrario». En Cuadernos Agrarios. Migración y mercados de trabajo. Nueva Época. Número 19-20. Federación Editorial Mexicana. México.

BENDINI, MÓNICA; RADONICH, MARTHA y STEIMBREGER, NORMA. 2001. "Trabajadores agrícolas estacionales. Marco teórico-metodológico para un estudio de caso". Mimeo.

BOBBIO, NORBERTO. 1991. *Teoría General del Derecho. Debate. Madrid.* Cavalcanti, J. Saleté (org.), Bendini, Mónica y Graziano da Silva, José (coedit.). 1999. *Globalização Trabalho Meio Ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação.* Editora Universitaria UFPE. Recife.

C. DE GRAMMONT, HUBERT y LARA FLORES, SARA (2000) "Nuevos enfoques para el estudio del Mercado de trabajo rural en México". En Cuadernos Agrarios. Nueva Época nº 19-20, México.

DIARIO LA MAÑANA DEL SUR. 11/06/98. Neuquén.

DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN LABORAL. 1997. Resolución 953/97. Subsecretaría de Trabajo. Provincia de Buenos Aires.

FINO, TORCUATO (h.). 1997. «Panorama de la regulación social y jurídica del trabajo dependiente en la Unión Europea». En Trabajo y seguridad social. El Derecho. Buenos Aires.

FUNDACIÓN OMEGA Seguros. 1994. «Flexibilización Laboral» Conferencia. Buenos Aires.

IBARLUCÍA, MIGUEL. 1997. «Las cooperativas de trabajo: un largo camino de obstáculos» en Trabajo y Seguridad Social. El Derecho. Buenos Aires.

IZQUIERDO,, ROBERTO. 1985. «Trabajo Agrario» en Vázquez Vialard, Antonio. Tratado de Derecho del Trabajo. Astrea. Buenos Aires.

LARA FLORES, SARA. 1998. Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana. Procuraduría Agraria. Juan Pablos Editor, México.

LUPARIA, CARLOS. 1997. «El trabajo rural. Aspectos socioeconómicos. Marginación. Trabajo Informal». En Derecho del trabajo. La Ley. Buenos Aires.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. «El empleo no registrado en el período 1989-1994». En Informe 21. Proyecto Gobierno. Argentino PNUD/OIT-ARG/92/009.

MINUJIN, ALBERTO Y COSENTINO, E. 1993. «Crisis y futuro del estado de bienestar. Aportes a un debate». En Minujin, Alberto (edit). Desigualdad y Exclusión.. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo UNICEF-Losada. Buenos Aires.

MONZA, ALFREDO. 1993. «La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas». En Minujin Alberto.(edit.) op. cit.

MURMIS, MIGUEL Y FELDMAN, SILVIO. 1996.»El sistema de posiciones de trabajo en la agroindustria frutícola del Alto Valle: Algunas dimensiones para su análisis». En Bendini, Mónica y Pescio, Cristina. (Coord.) op. cit.

PRIES, LUDGER. 2001. "The Disruption of Social and Geographic Space". En International Sociology. Volume 16, number 1. SAGE Publications. London.

RADONICH, MARTHA Y STEIMBREGER, NORMA. 1996. "Redes sociales, migración contemporánea y movilidad estacional en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén". Mimeo.

RADONICH, MARTHA, STEIMBREGER, NORMA Y OZINO C., MARÍA. 1999. "Cosechando temporadas". En Bendini, Mónica y Radonich, Martha (Coord.) De golondrinas y otros migrantes. Cuaderno GESA II. Editorial La Colmena. Buenos Aires.

RÍO NEGRO ON LINE. 10 de junio de 2001. Investigación Exclusiva. Convenio para mejorar la competitividad y la generación de empleo y Convenios complementarios (1º parte y 2º parte).

RUBIO, VALENTÍN. 1998. La Reforma Laboral Ley 25013. Edit. Rubinzal Culzoni. Santa Fe.

SAPPIA, JORGE. 1996. Empleo y Flexibilidad Laboral. Astrea Buenos Aires.

SARDEGNA, MIGUEL. 1993. Régimen del contrato de trabajo y ley nacional de empleo. Ediciones La Rocca Buenos Aires.

SERVICIOS EMPRESARIOS ARGENTINOS. 1997. "Subcontratación en trabajos de recolección de frutas y empaque". Consulta Dictamen. Mimeo

TSAKOUMAGKOS, PEDRO Y BENDINI, MÓNICA. 2000. "Transformaciones agroindustriales y nuevas posiciones laborales" En Bendini, Mónica y Tsakoumagkos, Pedro (Coord.). Transformaciones agroindustriales

y laborales en nuevas y tradicionales zonas frutícolas del norte de la Patagonia. GESA-PIEA. Universidad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires.

TSAKOUMAGKOS, PEDRO, BENDINI, MÓNICA Y GALLEGOS, NORMA. 2000. "Modernización agroindustrial y mercado de trabajo ¿flexibilización o precarización? El caso de la fruticultura en la cuenca del río Negro". Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. 2000. Mimeo.

VÁZQUEZ VIALARD, ANTONIO. 1996 Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Astrea. Buenos Aires.

VON POTOBOSKY, GERALDO. 1997 «Tendencias del Derecho del Trabajo». En Trabajo y Seguridad Social. El Derecho Buenos Aires.

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

César Ortiz¹

Resumen

En este documento, se presenta un recuento general de los múltiples conflictos generados durante la evolución de los cultivos ilícitos en Colombia y se enfatiza en la necesidad de su tratamiento pacífico desde una política pública estructural e integral. En consecuencia, los análisis aquí contenidos se refieren a las causas generadoras y efectos del fenómeno del narcotráfico sobre las sociedades rurales y que se consolidan en un nuevo tipo de conflictos sociales, ambientales y económicos que afectan a las familias de colonos, campesinos e indígenas, habitantes de las regiones marginales. De igual manera, se analiza la evolución de las políticas públicas e institucionales para su tratamiento.

Palabras clave: campesinos, cultivos ilícitos, corresponsabilidad, desarrollo alternativo, política pública, política antidrogas, resolución de conflictos.

¹ Profesor del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Abstract

In this document, a general review about the conflicts generated by the evolution of illicit crops in Colombia is presented. The author emphasizes on the need of handling them in a pacific way using an integral and structural public policy. Therefore, the included analysis is referred to the generating factors and effects of the narcotrafic phenomena over the rural societies. Those factors and effects have been turning into new kinds of social, environmental and economic conflicts, which affect the country people and indigenous families. Similarly, the evolution of public policies and designed institutions for its treatment is described.

Key words: campesinos, Illicit Crops, corresponsibility, alternative development, Public Policy, Antidrug Policy, conflict Resolution.

Introducción

El presente documento articula una descripción general de la problemática de los cultivos ilícitos en Colombia y propone un abordaje para su tratamiento centrado en la resolución pacífica de los múltiples conflictos que la generan y que a su vez son generados por éstos.

Para tal fin, se presenta en la primera parte la evolución general de la problemática en Colombia, a partir de los años 30, sus efectos sobre la sociedad, la economía y el ámbito rural, hasta la aparición de la política antinarcóticos en la década del 90. En una segunda parte se describen la magnitud de los impactos generados por estos cultivos y los factores internos y externos que generan su aparición, para describir una nueva tipología de conflictos de carácter social, ambiental y económicos que son generados por los cultivos ilícitos y que afectan a las sociedades rurales.

A continuación se presenta una descripción del marco general de la política pública concebida para su tratamiento y el proceso evolutivo de la política de Desarrollo Alternativo hasta su situación actual. A partir de este análisis se recogen los argumentos necesarios para finalmente ofrecer una opción pacífica para la resolución de este complejo conflicto, a partir de cuatro pilares básicos: el principio de la corresponsabilidad, la visión de región, la institucionalidad y la resolución pacífica de conflictos.

I. Evolución histórica de la problemática

Durante los últimos 30 años, Colombia ha librado una dura batalla en contra del fenómeno de las drogas ilícitas², aplicando fundamentalmente una instrumentalidad jurídica y militar para la resolución de este complejo conflicto socioeconómico. Sin embargo, el auge de los cultivos ilícitos que se manifiesta en la actualidad en la metástasis del fenómeno en la mayoría de las regiones del país y el recrudecimiento del conflicto que articula el cultivo de ilícitos como uno de sus pilares financieros, enfrenta en la actualidad a nuestro país con uno de los problemas más graves de su historia.

2 Aunque su tratamiento se remonta a los años 20, en donde encontramos la Ley 11 de 1920 y la Ley 118 de 1928, mediante las cuales se reguló de manera general la importación y venta de drogas que generan "hábito pernicioso".

La aparición y crecimiento de la problemática de los cultivos ilícitos, ha estado determinada por un principal factor, la prohibición y en consecuencia la ilegalidad de los productos generados por la actividad y de las actividades complementarias que de allí se desprenden: el tráfico de los productos finales procesados, de los insumos necesarios para su producción, de las armas requeridas para la seguridad del proceso y el aseguramiento de los territorios en donde se desarrolla y el movimiento financiero de los dividendos.

A su vez, la aparición de nuevas zonas oferentes de drogas en Colombia se ve incentivada por los altos precios actuales y las necesidades de fuentes de financiamiento por parte de grupos armados al margen de la ley, dependiendo la intensidad y concentración de los cultivos de variados factores como la represión a la producción y al tráfico en otras zonas del país y en otros países, la relativa escasez de la oferta, la alta capacidad de compra de los demandantes, el desarrollo de nuevas variedades y la disposición de insumos, el mejoramiento de la calidad y algunos factores climáticos.

El fenómeno de los ilícitos empieza a consolidarse en Colombia en la década del 70, al incrementarse el consumo de marihuana en Estados Unidos y Europa, y al registrarse aspectos como la represión contra la producción y el tráfico en México en 1975, los cuales se consolidan como los principales factores externos que impulsaron la consolidación de la producción en nuestro país. Conjuntamente con algunos factores internos como su localización geográfica, las características agro ecológicas y la debilidad del sistema de administración de justicia, además de otros factores específicos que se detallan adelante, a finales de la década, Colombia producía cerca de 20.000 toneladas anuales de marihuana, que constituían el 60% de la demanda de Estados Unidos³.

Después de presentarse diversos aspectos como la consolidación de nuevas zonas productoras y el cambio de los hábitos de los consumidores, se genera una caída de los precios internacionales del producto que llevan a la decadencia de la actividad. A comienzos de la década de los 80, los capitales surgidos de esta actividad inician su movilización hacia un nuevo producto, la coca; que entra a satisfacer el importante crecimiento de la demanda de cocaína en Estados Unidos. La cocaína, como producto

3 Echandía, C. La amapola en el marco de las economías de ciclo corto. Análisis Político, N° 27, 1995.

agroindustrial, en razón de su alto valor por unidad de volumen, inicia su posicionamiento y, a la par, se registran hacia 1984, en el sur del Tolima, los primeros brotes de otro producto ilícito, la amapola.

En este período, la actividad del narcotráfico se intensifica e inicia el establecimiento de nexos con importantes sectores de la política, la economía y actividades sociales. En 1984, a raíz del asesinato del Ministro Rodrigo Lara Bonilla, se inician las extradiciones de narcotraficantes para ser juzgados en los Estados Unidos y el narcotráfico da comienzo a la creación de los primeros grupos paramilitares en Colombia⁴ y a la consolidación de los carteles de Cali y Medellín, que intensifican la violencia y el terrorismo.

A finales de esta década, cuando se consideraba que el país explotaba cerca de 40.000 hectáreas de coca, a un ritmo de crecimiento del 25% anual de su extensión⁵, el sistema judicial en Colombia introduce una serie de reformas al código penal⁶, que permiten la negociación de las penas por entrega voluntaria y se registra la agudización de la guerra contra los carteles de la droga.

La década del 90 se inicia con una fuerte intensificación de los cultivos de coca y de amapola. Esta última registraba para 1992 un área de 20.000 hectáreas⁷ principalmente en la región biogeográfica del Macizo Colombiano, convirtiendo a Colombia, para esta época, en el principal productor de amapola en Latinoamérica. En 1991 surge la nueva Constitución de Colombia, que introduce una reforma a la justicia que posibilita el castigo al narcotráfico, los delitos conexos y que prohíbe la

4 Bajo el pretexto de la extorsión guerrillera y la extradición crean los grupos paramilitares Muerte a Secuestradores - MAS y Los Extraditables.

5 Policía Nacional - DIRAN - DNE. El primer registro oficial se presenta para 1987 con 25.600 hectáreas de coca que se incrementan en 1988 a 34.000 y en 1989 a 42.400. En el período 1990-1992 se presenta un leve decrecimiento cercano al 5% anual como consecuencia de la caída del precio internacional.

6 Ver entre otros: Presidencia de la República, Ministerio de Justicia. Proyectos de Ley para acabar con el narcotráfico y el crimen organizado. Bogotá, 1996.

7 Ibid. Sin embargo, en el ámbito internacional la actividad amapolera de Colombia, a pesar de ser significativa no es descolante, posicionándose para esta época al nivel de Laos y Afganistán que registran 26.045 y 17.100 hectáreas respectivamente, frente a Birmania (Myanmar) con 165.800 hectáreas.

extradición, lo cual sucede como resultado de la intimidación y del soborno a los constituyentes (Rocha, 2000). Posteriormente se introduce la penalización de los delitos conexos como el lavado de activos, el contrabando de mercancías y la evasión fiscal, se permite la extradición sin retroactividad, se expide la Ley de Extinción de Dominio, a la vez que en 1996 los Estados Unidos descertifican la política antinarcóticos del gobierno colombiano y se inicia una crisis de legitimidad del mismo.

Paralelamente el gobierno colombiano inicia de manera estructurada la aplicación de una política antinarcóticos que se caracteriza por la aplicación de dos instrumentos paralelos, el desarrollo alternativo que sería desarrollado por un programa de tipo presidencial, y la interdicción, orientada a controlar el tráfico de narcóticos y precursores y la erradicación física de los cultivos. De esta manera, se inicia la fumigación de cultivos de amapola en la zona andina, y de coca en el Guaviare, lo cual combinándose con el efecto del fenómeno climatológico del Niño, conducen por una parte a la disminución considerable del cultivo de amapola⁸ y por otra al inicio del desplazamiento de los cultivos de coca a múltiples regiones del país, dentro de las cuales en el Putumayo se presenta una importante concentración⁹. De igual manera, se crea el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, orientado a ofrecer para los pequeños cultivadores de coca y amapola, alternativas de desarrollo económico.

Esta década termina con una tendencia al crecimiento de la oferta de ilícitos, caracterizada por el desarrollo del cultivo en múltiples regiones del país, la desaparición de la estructura de integración vertical de los carteles y su transformación en pequeñas organizaciones y el posicionamiento del control de los cultivos por parte de la guerrilla y el paramilitarismo. Estos aspectos se ven acompañados por el recrudecimiento del conflicto entre los actores armados, guerrilla, paramilitares y Gobierno y la profundización de la controversia sobre la eficiencia y pertinencia de la fumigación y el número de hectáreas cultivadas y erradicadas. De igual manera resalta la atención de la comunidad internacional frente al fenómeno en Colombia y la positiva respuesta política y económica al proceso de paz.

8 *Ibid.* Se registra un promedio de aproximadamente 6.000 hectáreas para el período 1995-2000.

9 *Ibid.* Para 2000, se registran oficialmente 56.800 hectáreas.

II. Causas y magnitud de los impactos, marco general

Como puede apreciarse, el narcotráfico en Colombia establece sus raíces en las profundas debilidades institucionales del nivel nacional y regional. Sin embargo, una vez debilitada la estructura básica del narcotráfico, los actores armados inician un posicionamiento sobre la producción y el tráfico de ilícitos con iguales fines lucrativos pero con otro destino, el control territorial y el fortalecimiento financiero. Sobre este contexto, la institucionalidad del Estado central se ha orientado fundamentalmente a atacar los efectos del fenómeno, olvidando el análisis y tratamiento de sus causas generadoras. Veamos en consecuencia, cuáles son los factores que generan la aparición del fenómeno y los conflictos socioeconómicos que genera sobre las sociedades rurales.

Causas del problema

Los campesinos, colonos e indígenas que tienen cultivos ilícitos al interior de sus sistemas de producción, lo hacen como resultado de una decisión económica racional, la cual genera una valoración y una significación propia sobre la coca o la amapola, como fuente de ingresos segura y estable para la subsistencia de la familia campesina. Esta decisión se ve reforzada por un contexto de vulnerabilidad de la población, su marginalidad y pobreza. De esta manera, los cultivos ilícitos en nuestro país se manifiestan en dos escalas, grandes cultivos empresariales administrados y controlados por el narcotráfico o por otros grupos al margen de la ley, y pequeños cultivos de subsistencia en zonas de economía campesina. La aparición de este fenómeno se origina en causalidades externas e internas de nuestro país y que en su conjunto definen el problema mundial de las drogas.

• Causas externas

Para apreciar estas causas es necesario revisar la situación actual del problema mundial de las drogas. Éste se caracteriza por una oferta de drogas psicoactivas de origen natural, localizada principalmente en los países del tercer mundo, coca, amapola; mientras que la demanda se localiza fundamentalmente en los países industrializados, aunque con recientes registros de incremento en los países productores¹⁰.

10 En Colombia se registra el mayor consumo en Antioquia y la marihuana como principal producto ilegal consumido. Ospina, E, DNE, Minjusticia, Embajada

El comercio de la droga genera importantes ganancias que en su mayoría son percibidas por los países industrializados. La ilegalidad del negocio de las drogas es el principal factor de incremento de las ganancias en la cadena productiva de los ilícitos¹¹. De igual manera, la mayoría de estos ingresos son generados a lo largo de los canales de comercialización, pero definitivamente los principales niveles de ingresos por este concepto son percibidos durante la fase de distribución, mientras que no más de 10% de los mismos retornan a los países productores.

A su vez, desde 1997 Colombia es el país que más produce hoja de coca en el mundo, superando a Perú y Bolivia. Durante la década de los 90, puede apreciarse una estabilización del área cultivada en los tres países en aproximadamente 200.000 has, a su vez como un resultado aparente de la estabilización y leve disminución de la demanda de Estados Unidos, siendo este último actualmente el principal consumidor de cocaína.

Tanto la posición geográfica, como la variedad de climas y la cercanía a los principales mercados de Estados Unidos disminuyen el costo del tráfico de la heroína, en comparación con el triángulo asiático. Por otra parte, hasta los acontecimientos del 11 de septiembre, Afganistán producía el 70% de la producción mundial de opio, la cual, aunque no se cuenta hasta el momento con cifras fidedignas, tuvo que reducirse sustancialmente, lo cual conducirá a una recomposición de la oferta mundial de este producto. Mientras tanto, las Naciones Unidas reportan¹² que en países como Myanmar y Laos, la política de erradicación ha sido exitosa alcanzando cifras de disminución que rondan el 30% durante los últimos dos años, mientras que en países como Guatemala, Vietnam y Tailandia la producción de opio desapareció casi en su totalidad durante la década del 90.

Puede apreciarse entonces, que mientras la oferta de heroína que proviene de Medio Oriente y Asia disminuye, se registran cifras de crecimiento en el consumo de países como Estados Unidos, sobre todo

de Estados Unidos. Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Bogotá, 1997.

11 Rubio (2001) presenta cifras que ubican el tamaño global del negocio de los cultivos ilícitos entre US\$100 billones y US\$1.000 billones al año.

12 Informe mundial sobre las drogas 2000. Naciones Unidas. 2000.

en la población adolescente¹³ y una variación en la forma de consumo que lo hace más seguro¹⁴, generándose de esta manera las condiciones externas necesarias para el potencial incremento de la producción de heroína en los países latinoamericanos.

A su vez, la necesidad de proteger y dinamizar las actividades básicas del ciclo de la producción de sustancias ilícitas: producción, procesamiento, transporte y consumo, generan una serie de actividades complementarias que son fundamentalmente el tráfico y suministro de armas para la protección del ciclo de la actividad, el tráfico y comercialización¹⁵ de los precursores necesarios para las actividades de producción y procesamiento y la intrincada rama de actividades financieras para el lavado de activos provenientes del negocio.

De esta manera, encontramos los tres principales factores externos que además de complementar la actividad se constituyen en factores generadores: la ilegalidad¹⁶, la demanda y los negocios conexos al narcotráfico.

• *Causas internas*

En Colombia, los factores internos que generan la aparición de los cultivos ilícitos son fundamentalmente de carácter estructural y estratégico. Los primeros surgen de la débil acción del Estado frente al cumplimiento de su rol fundamental para con la sociedad rural, el cual consiste en garantizar un proceso de desarrollo integrado a la sociedad nacional y en consecuencia de mayores niveles de bienestar. Para la mayoría de las regiones en las cuales se registran cultivos ilícitos, este rol ha sido limitado, aspecto que puede apreciarse en los bajos e inapropiados niveles de apoyo

13 En el 2000 este crecimiento alcanzó el 2.4%, según estudios de la DEA.

14 Inhalación de heroína pura, lo cual reduce posibilidades de contagio por SIDA al inyectarla.

15 El eficiente proceso de transferencia de tecnología en la producción de ilícitos, permite generar rápidamente la implementación de procesos sustitutos a los tradicionales para la producción y procesamiento, posibilitando el uso de una amplia gama de precursores químicos.

16 Aunque la ilegalidad es a su vez un factor interno, al compartir nuestro país las disposiciones jurídicas internacionales a este respecto.

y acompañamiento de las instituciones del nivel central, aspecto que se ve reforzado por la debilidad técnica, administrativa y financiera de los gobiernos departamentales y/o municipales.

Surge de allí uno de los principales factores que generan la aparición de los cultivos ilícitos, la marginalidad de las sociedades rurales que les impide acceder en condiciones de equidad a la prestación de servicios sociales y a los factores de producción. De igual manera, aspectos como la crisis del sector en la década del 90, que estimulada por la ausencia de una política gradual de enfrentamiento al nuevo entorno económico, causó una disminución en un millón de hectáreas del área sembrada en cultivos transitorios¹⁷, la paulatina concentración de la propiedad rural, el desplazamiento forzoso, el desempleo y el microfundio, se conjugan como el principal conjunto de factores internos que causan y complejizan esta problemática.

Durante la década del 90 se consolida una situación en la que los cultivos transitorios continuaban su disminución como resultado de la caída de los precios internacionales, la apreciación del peso, la desprotección de la producción interna, y por problemas de competitividad generados no solamente por dificultades de marginalidad interna sino también por la vigencia de altos subsidios a la producción agropecuaria en los países industrializados y la implementación de barreras para-arancelarias a la comercialización de productos nacionales¹⁸. Adicionalmente, la disminución de los precios internacionales del café y problemas fitosanitarios en cultivos tradicionales como el cacao y la papa, afectaron seriamente la rentabilidad de estos cultivos propiciando la reconversión de importantes zonas hacia el cultivo de coca y amapola.

En esta década se registró adicionalmente el aumento de las tasas de interés con un impacto negativo sobre las inversiones en actividades agrícolas de largo plazo, y sobre la rentabilidad de las actividades

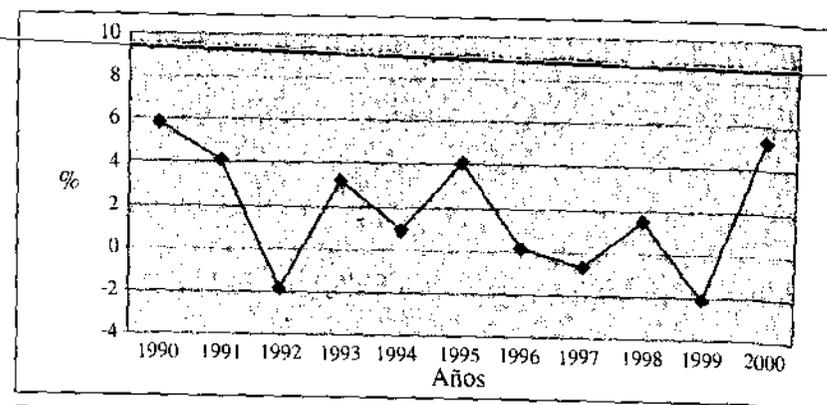
17 Contraloría General de la República de Colombia, Modelo, Política e Institucionalidad Agropecuaria y Rural. Imprenta Nacional, Bogotá, 2002.

18 Una mayor ilustración sobre los problemas de carácter internacional que afectan las producciones nacionales en Latinoamérica, tales como la liberalización de los regímenes comerciales y cambiarios y el acceso a los mercados puede verse en: CEPAL: "Una Década de Luces y Sombras. América Latina y el Caribe en los Años Noventa". Naciones Unidas, 2001.

agropecuarias al incrementarse los costos financieros al mismo ritmo que la DTF¹⁹.

Esta situación condujo a resultados negativos del producto interno agrícola en los años 1992, 1997 y 1999²⁰ (ver Gráfico 1), la reducción de las áreas cultivadas, (ver Tablas 1 y 2) el incremento considerable de las importaciones sectoriales, el deterioro de los ingresos de los productores rurales y en general un comportamiento negativo de los principales indicadores de desempeño sectorial. En consecuencia, durante los noventa, el PIB del sector agropecuario creció únicamente a una tasa promedio anual de 1.40% en comparación con 2.60 % en los ochenta y 4.57 % en los setenta. Así mismo, la participación del sector dentro del producto total cayó durante el mismo período de 22% a 18%. Adicionalmente a lo anterior, la tasa de desempleo rural en el período 1991-1997 pasó de 3.5% a 5.8%, lo cual refleja una pérdida de más de 230.000 empleos en el sector agropecuario²¹.

Gráfico 1
PIB agropecuario – crecimiento anual 1991-2001



Fuente: PUJ - DDR, con base en datos DNP, DANE, reportados en: Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural. Contraloría General de la República. Imprenta Nacional, Bogotá, 2002.

19 DTF: promedio periódico de depósitos bancarios a término fijo.

20 -1.84%, 0.67% y -2.11% respectivamente. Contraloría General de la República de Colombia. Ibid.

21 Documento CONPES 3076, Programa de Oferta Agropecuaria - PROAGRO, mayo 2000.

Tabla 1
Área cosechada de cultivos transitorios y permanentes (hectáreas). Promedio de los periodos 1991-1995/1996-2000

Cultivos	Promedio 1991-1995	Promedio 1996-2000	Variación absoluta (Has) 91/95-96/00	Variación absoluta (%) 91/95-96/00
Transitorios	2,078,363	1,607,375	-470,988	-22.7
Cereales	1,443,911	1,098,733	-345,178	-23.9
Oleaginosas	233,154	107,132	-126,022	-54.1
Otros cultivos	554,540	466,157	-88,383	-15.9
Papa	169,188	169,532	344	0.2
Hortalizas	85,564	100,178	14,614	17.1
Permanentes	1,336,017	1,421,487	85,470	6.4
Banano y plátano	424,489	423,286	-1,203	-0.3
Caña azucarera	127,406	168,509	41,103	32.3
Caña panelera	201,838	212,447	10,609	5.3
Tubérculos y raíces	197,754	208,409	10,655	5.4
Oleaginosas	124,288	137,546	13,258	10.7
Palma africana	112,351	124,874	12,523	11.1
Otros cultivos	260,241	271,289	11,048	4.2
Cacao	120,111	101,929	-18,182	-15.1
Frutales	111,997	140,229	28,232	25.2
Agricultura sin café	3,414,380	3,028,863	-385,517	-11.3
Café	929,000	890,831	-38,169	-4.1
Agricultura con café	4,343,380	3,919,694	-423,686	-9.8
Cultivos ilícitos*	41,600	169,289	127,689	306.9
Coca	40,100	163,289	123,189	307.2
Amapola	1,500	6,500	5,000	333.3

Fuente: SAC, MAG, PUJ-DDR.

* Valores totales para los años 1990 y 2000.

Tabla 2
Área cosechada de cultivos transitorios y permanentes (hectáreas) comparación años 1990-2000

Cultivos	1990	2000	Variación (%) 90-2000
Transitorios	2,515,630	1,612,322	-35.9
Cereales	1,742,000	1,134,251	-34.9
Oleaginosas	131,950	27,905	-78.9
Otros cultivos	641,680	450,166	-29.8
Papa	161,350	170,719	5.8
Hortalizas	87,600	108,084	23.4
Permanentes	2,321,019	2,251,640	-3.0
Banano y plátano	431,880	384,203	-11.0
Caña de azúcar	314,460	403,003	28.2
Tubérculos y raíces	219,733	209,810	-4.5
Oleaginosas	104,460	148,848	42.5
Palma africana	88,600	134,772	52.1
Otros cultivos	277,479	219,784	-20.8
Cacao	120,712	93,492	-22.5
Frutales	70,900	158,707	123.8
Agricultura sin café	4,836,649	3,863,962	-20.1
Café	1,009,000	850,000	-15.8
Agricultura con café	5,845,649	4,713,962	-19.4
Cultivos ilícitos	41,600	169,289	306.9
Coca	37,500	163,289	335.4
Amapola	2,900	6,500	124.1

Fuente: DNP, SIMCI, PUJ-DDR. Cálculos PUJ-DDR.

A su vez, las principales ventajas de los cultivos ilícitos radican en el alto precio por unidad de volumen, lo cual facilita su procesamiento, empaque y transporte, la seguridad en el proceso de comercialización y

la oportunidad en el acceso a capital, tecnología e insumos. Por su parte, las actividades lícitas no cuentan con estas ventajas y los altos costos de transacción para los servicios de apoyo, los riesgos generados por las fallas de mercado y la localización marginal de los procesos productivos, entre otros, dificultan su eficiente desenvolvimiento. Lo anterior permite apreciar por qué los niveles de ingresos de las principales alternativas lícitas son superadas fácilmente por los cultivos de coca y amapola.

La diferencia fundamental radica, entonces, en la seguridad y estabilidad que ofrecen los ingresos provenientes de coca y amapola, mientras que los ingresos de los demás productos dependen de múltiples factores, entorpecidos por los deficientes procesos de comercialización.

Por estas razones, los campesinos, colonos e indígenas después de una reflexión racional que se adopta finalmente en el seno de la sociedad rural, toman la decisión de iniciar la explotación de cultivos de coca, amapola y marihuana, como una actividad que les permita alcanzar lo que el estado central no les garantiza, mayores niveles de bienestar. De allí surge la articulación de estos cultivos a los sistemas de producción de las economías campesina e indígena y su legitimidad en el seno de las sociedades rurales. En consecuencia, tenemos una actividad que para el Estado central es ilegal pero para las comunidades e institucionalidad rural es legítima, en cuanto propende por el alcance del principio básico e indiscutible de alcanzar una forma de vida digna para ellos y para sus familias.

Estudios realizados por el PLANTE²² ratifican esta compleja gama de factores generadores, dentro de la cual tienen adicionalmente una alta significación, la pobreza y la persistencia de la crisis del sector agropecuario. Concurren a este marco causal la vulnerabilidad de los grupos de comunidades indígenas y campesinos, como medio propicio para el desarrollo de las acciones del narcotráfico.

22 Al respecto ver: Documentos sobre 28 Planes Regionales de Desarrollo Alternativo. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo PLANTE, Subdirección de Planeación, 2000.

Dimensión actual del problema

La producción y transformación de hoja de coca y amapola definitivamente es un fenómeno creciente, que se ve alimentado por la dificultad del país para resolver con sus propios recursos los factores estructurales que generan su aparición.

En la actualidad, el SIMCI²³ reporta un área total de coca que supera las 160.000 hectáreas y de amapola que asciende a 6.500 hectáreas²⁴, lo cual coloca a Colombia como el principal productor de cocaína en el mundo y el primer productor de heroína en América.

En la actualidad, se considera que el 70% de la producción de estos cultivos está en manos de los pequeños productores²⁵, lo cual le permite a los intermediarios del narcotráfico mantener una oferta permanente de materia prima, controlar los costos de producción, y lo más importante diluir el riesgo que implicaría la implementación y control de cultivos a gran escala.

La dimensión del problema puede apreciarse al comparar los cultivos de coca, amapola y marihuana en el país con la actividad agrícola tradicional. El peso de los cultivos ilícitos alcanza el 3% del área total dedicada a la agricultura, mientras que la mano de obra consumida por estas actividades asciende a 69.000 empleos equivalentes al 2% de los generados por el total de la agricultura²⁶.

A pesar de lo anterior la participación de los pequeños productores campesinos frente a las utilidades del negocio es mínima. En efecto, los análisis sobre costos de producción e ingresos reportados por el PLANTE, muestran que los ingresos de los campesinos no superan los US\$5.000 y

23 Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-SIMCI, coordinado por la Dirección Nacional de Estupefacientes en convenio con las Naciones Unidas.

24 Sin embargo, los Planes Regionales de Desarrollo Alternativo el PLANTE, reportan un área de amapola cercana a las 7.600 hectáreas.

25 SIMCI, cifra obtenida como resultado de los ejercicios de mapificación a partir de tomas satelitales.

26 Al respecto ver: Rocha, C. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Datos reportados para 1998.

US\$2.300 dólares año por familia, provenientes de un promedio de 0.25 y 3 hectáreas de cultivos de amapola y coca, respectivamente.

Conflictos generados por el fenómeno

La dimensión física del problema se ve agravada por los múltiples conflictos que surgen por su creciente articulación funcional a la guerra interna que vive el país, y que provienen del desarrollo del ciclo de los ilícitos, que deben ser revisados antes de apreciar los contenidos de la política general.

- *En el ámbito social*

El cultivo de ilícitos genera un flujo poblacional que, aunque permanece o se desplaza de acuerdo al comportamiento de los precios, genera disminución general de las condiciones de bienestar, por la débil capacidad de las administraciones locales para garantizar apropiados niveles de cobertura de los servicios públicos y el desbalance entre la oferta de recursos y productos disponibles localmente y las necesidades del grupo poblacional ampliado.

El flujo poblacional indiscriminado, el cambio de los patrones de consumo, la intervención de actores armados, conlleva niveles de descomposición social e institucional que rompen y dificultan los procesos organizativos, generan violencia y crean incertidumbre acerca del futuro de los asentamientos poblacionales. Esto ha deteriorado la institucionalidad tradicional (Thoumi, 1994) y ha inducido a su transformación (Molina, 1995), en un proceso cuyas manifestaciones más evidentes son la proliferación de actividades delictivas, el malestar colectivo y las reformas al marco institucional²⁷.

De manera particular, el ciclo de los cultivos ilícitos genera una actividad criminal intensa. En las regiones con cultivos ilícitos se presentan diversas condiciones favorables para la ocurrencia de toda clase de delitos:

²⁷ Rocha, R. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. P.151. Siglo del hombre editores, UNDCP. Santafé de Bogotá, 2000.

el carácter de frontera agrícola, la precaria presencia del estado y los intensos flujos poblacionales. En estas zonas y condiciones, el rol del Estado y de la administración de justicia es reemplazado por la guerrilla y organizaciones paramilitares que cobran impuestos, imponen precios y controlan en general el ciclo de la actividad. Para realizar estas actividades, estos ejércitos requieren de armas que son financiadas por el narcotráfico lo cual a su vez genera la compleja confrontación entre la guerrilla, los paramilitares y el estado. En este marco de violencia, niños y jóvenes pierden su perspectiva de futuro a través del reclutamiento forzoso de los distintos actores armados; autoridades locales pierden su autonomía de gobierno y terminan articulados a las estrategias de la guerra; las comunidades terminan siendo manipuladas por los actores armados perdiendo su autonomía organizativa y su participación en los procesos decisionales de orden local.

Los conflictos sociales generados por el ciclo de los ilícitos, puede verse agravado aún más al involucrar el estado un factor adicional de violencia, la fumigación. Se elimina por esta vía la única posibilidad de lograr un mayor bienestar para la población campesina, genera una crisis económica coyuntural para los pequeños productores al privársele de su principal fuente de ingresos y profundiza el desplazamiento de familias rurales hacia los cinturones de miseria de las ciudades, hacia zonas de frontera agrícola, coadyuvando a su ampliación y/o hacia nuevas zonas posibilitando la aparición de nuevos focos de cultivos y la destrucción de importantes áreas de bosque natural.

Como puede apreciarse, los conflictos en lo social se manifiestan entre la población y las administraciones municipales, el sistema de administración de justicia y las instituciones del Estado central. Adicionalmente, el instrumento de la fumigación intensifica el conflicto entre los habitantes rurales y las instituciones del Estado, al disminuirse su confianza en ellas y vulnerarse la credibilidad en el instrumento paralelo del desarrollo alternativo.

- *En el ámbito ambiental*

Los primeros efectos tienen que ver con la deforestación (Ver Tablas 3 y 4) y sus implicaciones sobre el régimen de aguas y la biodiversidad. Pero

estos efectos son diferenciados²⁸. En el caso de los cultivos de coca y amapola, y su desarrollo como monocultivos a gran escala, se compromete la estructura y funcionamiento de los ecosistemas de la Amazonia y la Orinoquía y de los sistemas de alta montaña, al establecerse otra forma de uso que es totalmente inadecuada con la vocación natural de estos suelos. Estos efectos son similares cuando se desarrollan actividades agropecuarias como el monocultivo de pastos en la Amazonia y de papa en la zona andina.

La tala de bosques amazónicos y alto andinos restringe su utilización productiva en el largo plazo y la oferta de bienes y servicios ambientales claves para la economía colombiana,²⁹ porque en estos ecosistemas ocurre la producción de agua y de regulación del clima para buena parte del territorio del país.

Sin embargo, son discutibles estos efectos en los cultivos de subsistencia, puesto que su articulación se realiza sobre sistemas de producción en funcionamiento, lo cual restringe la necesidad de talar nuevas áreas de bosque de niebla o amazónico. Por otra parte, la implementación de 1 a 5 hectáreas de cultivo de coca o la implementación de 0.25 a 1.0 hectáreas de amapola es significativamente inferior al área necesaria para establecer explotaciones ganaderas o cultivos agrícolas que generen iguales niveles de ingresos.

Por otra parte, el Ministerio del Medio Ambiente reporta que entre 1984 y 1998, se utilizaron para la producción de estupefacientes más de 900.000 toneladas de precursores químicos que finalmente fueron

28 Para construir este cálculo se tomaron cifras de Linares (2002) construidas en la zona de El Picudo (departamento del Putumayo) y cifras contenidas en los Planes Regionales de Desarrollo Alternativo del PLANTE (2000). A su vez, la DNE y el Ministerio del Medio Ambiente plantean un promedio generalizado de 1: 4, es decir 4 hectáreas deforestadas por cada hectárea de coca sembrada y 1:2.5 para amapola.

29 En el Macizo colombiano, en donde se desarrolla el 90% de la producción amapolera, se produce el 60% del agua del país andino. De ese territorio depende el 21% de la producción hidroenergética y el 100% de la economía agroindustrial de los valles del Cauca y del Magdalena, lo mismo que la estabilidad de un sector importante de nuestra caficultura.

vertidos a las fuentes de agua, lo cual aunado a los efectos de la fumigación, consolidan el segundo conflicto, aún no evaluado suficientemente.

- *En el ámbito económico*

La dinámica de los cultivos ilícitos en una región produce un importante conflicto económico al generarse el abandono paulatino de las principales actividades productivas lícitas, lo cual rompe los sistemas de producción local, con lo que se inicia el olvido de técnicas y conocimientos sobre el manejo del entorno local y regional.

Tabla 3
Área de bosque destruido por cultivos de amapola durante la década del noventa

Año	Área estimada de cultivo Ilícito de amapola (has)	Área estimada de bosque destruido (has)
1990	1,500	1,500
1991	2,900	4,400
1992	20,000	24,400
1993	7,500	31,900
1994	6,800	38,700
1995	2,180	40,880
1996	2,100	42,980
1997	2,200	45,180
1998	5,080	50,260
1999	7,350	57,610
2000	6,500	73,860

Fuente: PUI-DDR. Se estima un área máxima de 1.0 hectárea destruida para establecer 1 hectárea de amapola, debido a la alta predominancia de pequeños productores (90%) que articulan la amapola a sus sistemas de producción. Las cifras de bosque destruido se presentan de manera acumulada.

Tabla 4
Área de bosque destruido por cultivos
de coca durante la década del noventa

Año	Área estimada de cultivo ilícito de coca (has)	Área estimada de bosque destruido (has)
1990	40,100	80,200
1991	37,500	80,200
1992	37,100	80,200
1993	39,700	80,200
1994	45,000	90,800
1995	50,900	102,600
1996	67,200	135,200
1997	79,500	159,800
1998	101,800	204,400
1999	160,119	321,038
2000	163,289	327,378

Fuente: PUJ-DDR. Con base en datos de Linares (2002) para el Putumayo. Se estima un área de 2.0 hectáreas destruidas para establecer 1 hectárea de coca. i) Las cifras de bosque destruido se presentan de manera acumulada; ii) no se diferencian áreas de reconversión; iii) no se incluyen efectos de la fumigación.

Adicionalmente, en épocas de bonanza se presenta un fenómeno de inflación en la economía local que incide fundamentalmente en los precios de los bienes básicos de consumo, desfigura las relaciones de intercambio comercial, dificulta el acceso a los factores de producción a nivel regional, e incrementa los costos de producción de la economía lícita.

Los ingresos percibidos por el narcotráfico han dado lugar también a la concentración de la riqueza y de la propiedad rural³⁰, lo cual aunado a los factores de violencia, estimulan los procesos de desplazamiento

30 Estos procesos han sido notorios en zonas como el Magdalena Medio y la trocha ganadera que comunica al Meta y Guaviare. Adicionalmente ver: Reyes, A. La Compra de Tierras por Narcotraficantes en Colombia. En: Thoumi, F. *Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social*. DNE, UNDCP. Editorial Planeta, Bogotá, 1997.

poblacional hacia las zonas marginales, generando flujos adicionales de población hacia zonas urbanas y productoras de ilícitos, y profundizando la situación de marginalidad, conflicto e inequidad social que vive el país.

La mayoría de los efectos de este complejo conflicto son recibidos por las familias de campesinos, porque son quienes cultivan, perciben los menores ingresos, aportan la mano de obra familiar, sufren los efectos de la violencia generada por el narcotráfico y la actividad de los cuerpos armados (del Estado y privados), la inflación, la escasez de alimentos, la destrucción de sus familias por el alcoholismo, la drogadicción, el desplazamiento y la muerte.

III. Marco de la política antidrogas y evolución de la política de desarrollo alternativo

Las acciones que Colombia viene desarrollando en el campo de la política antidrogas, responden a los compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena en 1988, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Plan Mundial de Acción, aprobado durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de junio de 1998. Por su parte, la política nacional vigente se consigna en el "Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002".

Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002

En Colombia participan de la política de control al cultivo y la producción ilícita de drogas como actores centrales, el Consejo Nacional de Estupefacientes³¹ quien se encarga de la formulación de políticas para la lucha contra la producción, tráfico y consumo; la Dirección Nacional de Estupefacientes³² quien desempeña un papel coordinador para el desarrollo

31 Creado mediante el decreto 1206 de 1973 del Ministerio de Justicia.

32 Creada mediante el decreto 494 de 1990 y adoptado como legislación permanente por el decreto 2272 de 1991, del Ministerio de Justicia.

y la ejecución de las políticas en materia de control prevención y represión de estupefacientes, además de las actividades relacionadas con la figura de extinción de dominio, con el apoyo de los Consejos Seccionales de Estupefacientes; el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo y la Policía Antinarcoóticos, a través de las actividades de coordinación general de las estrategias de desarrollo alternativo y de control e interdicción, respectivamente. El marco de política antidrogas está soportado, adicionalmente, en los Planes Nacionales de Desarrollo y en múltiples disposiciones jurídicas reflejadas en decretos y leyes, dentro de las cuales resalta la Ley 30 de 1986 y su reglamento, el Estatuto Nacional de Estupefacientes.

El Plan Nacional de Lucha contra las Drogas establece, como objetivo general, la “reducción progresiva y sistemática de las causas y manifestaciones del problema de las drogas en forma articulada a la política de paz”. El plan establece objetivos estratégicos para los programas de desarrollo alternativo, interdicción, fortalecimiento jurídico e institucional, reducción de la demanda interna, gestión ambiental y política internacional³³.

De manera particular al programa de desarrollo alternativo le es definido un objetivo estratégico dirigido a reducir la participación de la población afectada por los cultivos ilícitos, como medio de subsistencia, y articularla a la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de paz en Colombia. Para alcanzar este objetivo, le son definidas tres metas básicas que se orientan a la generación de condiciones económicas, sociales y culturales que hagan viable la eliminación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina y de pueblos indígenas; la articulación al desarrollo nacional de aquellas regiones afectadas por los cultivos ilícitos mediante modelos de gestión para el desarrollo regional y la armonización de las intervenciones institucionales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.

33 Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia, 1998-2002. DNE. 2000

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas

El problema de las drogas ilícitas hace parte de la agenda global, con desarrollos convencionales puntuales como es el caso de la Convención de Viena de 1988, de la cual es Parte contratante el Estado Colombiano. Esta convención convoca a la adopción de las medidas necesarias para evitar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio, es decir recoge la idea de la prevención y del control. La Convención antepone o condiciona la erradicación al ofrecimiento de soluciones sustitutivas al cultivo ilícito. Hoy bajo el concepto de desarrollo alternativo.

Así mismo, se han producido otras iniciativas adoptadas al más alto nivel político, que dan un marco de consenso al tema del desarrollo alternativo al igual que un enfoque renovado frente al tema de la reducción de la oferta; es el caso del Plan de Acción Internacional de Cooperación en materia de Erradicación de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo. Dicho plan es un insumo importante para la construcción de la propuesta global de reducción de la oferta propuesta por el PNUFID, en la medida en que se establecen pautas para la acción institucional a nivel interno y para la cooperación internacional.³⁴

Evolución de la política de desarrollo alternativo del PNR al PLANTE

La institucionalidad que se creó para la implementación del enfoque de Desarrollo Alternativo en Colombia evolucionó a medida que se profundizaba en la complejidad y el conocimiento de la problemática. De esta manera, los esfuerzos iniciales son apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas-UNDCP y el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR, quienes alcanzan una cobertura de 21 municipios con zonas productoras de coca de los departamentos de Cauca, Nariño, Caquetá, Guaviare y Putumayo. La

34 Ver: párrafos 17 y 18 de la Declaración Política de la AG/ONU, adoptada el 10 de junio de 1998.

orientación de este primer esfuerzo se diseñó con una visión de corto plazo, centrada en la producción agropecuaria y adelantada en las veredas en las cuales se desarrollaban los cultivos ilícitos, bajo un precepto de sustitución de cultivos, complementado con la creación de organizaciones de productores y la financiación de pequeñas obras de infraestructura, salud y educación³⁵.

A partir de 1995 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo PLANTE³⁶ con cobertura en 10 departamentos. El PLANTE establece, de manera complementaria con la erradicación forzosa, un modelo de intervención de corte municipal³⁷, orientado en este momento por la intención de resolver los efectos del fenómeno. Para la financiación de estas actividades se tramita y obtiene el único préstamo internacional en el mundo dirigido a desarrollo alternativo, por valor de US\$90 millones³⁸ y se continúan adelantando las acciones de apoyo de las Naciones Unidas³⁹, articulado adicionalmente una estrategia de coordinación institucional para la inversión de recursos complementarios.

A partir de 1997, el PLANTE reorienta nuevamente su modelo de intervención que lo conduce a una propuesta con enfoque regional de los factores estructurales que generan el problema⁴⁰.

35 Las inversiones no superaron los US\$25 millones de dólares, pero generaron un importante aprendizaje en cuanto a orígenes y aproximaciones sobre la problemática. Ver: UNDCP-UNOPS, Resumen general de proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. Mimeo. Bogotá, 2.000.

36 La Ley N° 368 del 5 de mayo de 1997 crea el PLANTE. El Decreto de la Presidencia de la República N° 2586 del 23 de octubre de 1997 crea el Fondo PLANTE y finalmente la Resolución N° 4001 de la Presidencia de la República del 29 de octubre de 1997, establece la delegación de las funciones del Director del Fondo PLANTE.

37 Ver: Planes Operativos Municipales, PLANTE, 1997.

38 Al cual el gobierno nacional debía articular una contrapartida de US\$60 millones de dólares. Ver: PLANTE. Documento de Empréstito 984-OC-CO, marzo de 1997.

39 Esta vez con un nuevo proyecto, el AD/COL/96/B91, por valor de US\$5.3 millones que se inicia en 1996 y se complementa con un nuevo proyecto en 1999, por valor de US\$6.5 millones, para la "Zona de Distensión" en la cual se adelantaron los diálogos con la guerrilla de las FARC.

40 PLANTE: Modelo de gestión y regionalización, mimeo, 1999.

Este modelo de intervención plantea tres elementos centrales que se refieren a: i) El reconocimiento de las particularidades de las poblaciones y de sus sistemas de producción. A partir de allí se activan procesos de concertación que involucran la participación de las sociedades rurales. ii) Una oferta institucional que promueve proyectos de desarrollo socioeconómico, de tipo regional y acompañados por inversiones complementarias en dependencia de los requerimientos de los proyectos y en el marco de la cadena agroalimentaria. iii) La convocatoria a la participación de la institucionalidad rural y del sector privado para la construcción participativa de Planes Regionales de Desarrollo Alternativo.

Sin embargo, al igual que las anteriores propuestas, la disposición de instrumentos jurídicos, económicos y financieros para el desarrollo pleno de las mismas fue precaria⁴¹, mientras que prevalecen las dificultades y obstáculos como el anquilosado clientelismo en las regiones; la visión economicista sobre los proyectos, que ignora la realidad socioeconómica y cultural de la sociedad rural y predefine la orientación de los recursos hacia áreas con mayores potenciales competitivos⁴²; el divorcio de la política de desarrollo alternativo del conjunto de la política nacional, la debilidad institucional, la utopía de la intervención de la empresa privada y la violencia, entre otros.

De igual manera, resalta en este panorama la marcada limitación de la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones tanto para la planificación como para la selección de los proyectos y la ejecución de los recursos de inversión del programa de desarrollo alternativo. De esta manera, los impactos de la propuesta de intervención para el desarrollo alternativo en Colombia, sólo se podrán apreciar en el ámbito sectorial

41 El Plan de inversiones del gobierno Pastrana, estableció una meta financiera con recursos nacionales para el PLANTE que no superó los 45.000 millones de pesos. Estas bajas apropiaciones generaron una ejecución ineficiente del empréstito 984OC-CO, suscrito con el BID, la cual no superó el 30% y por lo cual se acordó la suspensión de la segunda parte del mismo.

42 A manera de ejemplo, los principales proyectos del PLANTE, financiados con recursos provenientes de la AID, en los departamentos de Tolima y Huila se están concentrando en las zonas planas y estructurándose a través de consorcios en los cuales los pequeños productores no tienen mucha posibilidad de articularse, a excepción de la venta de mano de obra. Por lo tanto, es poco probable que los cultivadores de amapola que están en las zonas de alta montaña abandonen su cultivos para convertirse en jornaleros.

agropecuario, al encontrarse restringidas sus acciones fundamentalmente a este ámbito, mientras que la visión de desarrollo regional y la visión de mediano y largo plazo hacia el cambio de los factores estructurales que impiden el desarrollo de las regiones y que se constituyen en el motivo de la aparición del fenómeno de los cultivos ilícitos, ha sido abandonada.

Tal vez uno de los aspectos más discutidos en la actualidad es el reciente retorno a la idea de financiar pequeños proyectos de subsistencia a cambio de la erradicación manual en un período de un año⁴³ en las zonas cocaleras amazónicas, ignorando nuevamente la realidad demarcada por las particularidades socioeconómicas y culturales de la población y las características agro ecológicas de una región amazónica con una marcada vocación forestal.

Como corolario puede apreciarse una muy lenta evolución de la política; la marcada ausencia de la sociedad rural en su gestión, diseño y administración; la debilidad de sus instrumentos de operacionalización; la desarticulación con el conjunto institucional nacional y la profundización de la desconfianza de la población en las instituciones del Estado como producto de la particular bimodalidad en su diseño.

IV. La opción pacífica para la resolución del conflicto

Una vez analizados en detalle la multicausalidad del fenómeno y la complejidad de los conflictos generados por este, es posible afirmar la imposibilidad de resolución del gran conflicto de los cultivos ilícitos a través de propuestas individuales economicistas⁴⁴, tecnocráticas o

43 La propuesta se ha denominado "Pactos Sociales de Desarrollo Alternativo" mediante los cuales se entrega a las familias de pequeños productores de coca una suma no superior a los US\$900 dólares en insumos y especies menores, a cambio de la erradicación total de coca en sus predios.

44 Como la articulada en el Plan Colombia que percibe la solución a través de la implementación de clusters con cultivos permanentes, con el apoyo del sector privado y la vinculación de los campesinos como aportantes de mano de obra. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2.000-2002, Reporte al grupo de apoyo al proceso de Paz.

impositivas⁴⁵, considero que la única opción para su resolución requiere de un abordaje integral y pacífico, que requiere como primera medida evitar la adición de nuevas acciones de fuerza de ninguna de las partes. Es necesario recordar en este punto, la importante similitud del problema que analizamos aquí con la prohibición del alcohol en los Estados Unidos durante los años 30.

La sociedad colombiana debe iniciar un proceso sostenido de análisis respecto a la legalización y normatización de la producción y consumo de sustancias sicotrópicas, al igual que ya lo han hecho varios países entre los que se cuentan Holanda y Canadá⁴⁶. Este seguramente será un proceso lento y enmarcado en una discusión ética, económica y de política internacional muy compleja, pero definitivamente necesario como única vía de superar este conflicto. Desafortunadamente avanzamos en una vía contraria. En la actualidad, ya se aprecian los efectos de la aplicación del modelo propuesto por el Plan Colombia, con un incremento del gasto militar y una marcada orientación hacia la aplicación del modelo interdictivo.

Abordaje integral y pacífico del problema

Como puede apreciarse a partir del análisis de los factores internos y externos que generan la aparición de los cultivos ilícitos, nuestro país no se constituye de ninguna manera en el único generador de la problemática, puesto que los principales factores de la misma surgen en otros contextos.

45 Como las articuladas en las propuestas de 1) Las FARC para el Caguán, en la que las personas que no estén de acuerdo deben abandonar la región. Ver: Planificación de mecanismos para la sustitución de cultivos ilícitos. Documento presentado a la audiencia pública de sustitución de cultivos ilícitos y medio ambiente. 2) El mecanismo de fumigación como instrumento de erradicación forzosa. Ver plan de refuerzo de la estrategia de fumigación. Ministerio del Interior, documento de trabajo que describe el proceso de aprobación de la Ley HR4425 del Congreso de Estados Unidos de América en apoyo al Plan Colombia. Julio de 2000.

46 Holanda ha legalizado su consumo sustentándolo en la teoría de la reducción del daño, mientras que Canadá ha legalizado el consumo de marihuana con fines terapéuticos, pero en una decisión histórica a partir del 2000 reglamentó su producción y designó la primera compañía privada en el mundo que produce marihuana legalmente.

De igual manera, cotidianamente vemos cómo los países productores y en particular las sociedades rurales, reciben el mayor impacto de los conflictos generados por el ciclo de los cultivos ilícitos; en Colombia, esto se refleja en el significativo efecto de la actividad productiva y de la fumigación sobre el medio ambiente; en el incremento de la violencia en las zonas de producción al constituirse en un factor central para la financiación de grupos armados al margen de la ley⁴⁷; en la pérdida invaluable de recursos humanos y deterioro del tejido social rural; en la progresiva afectación por la violencia y la corrupción de la institucionalidad local y regional; en el deterioro y pérdida paulatina de importantes valores humanos como el respeto a la vida y derechos de las personas, los cuales en conjunto han conducido al debilitamiento de nuestra sociedad.

Por esta razón, una aproximación a la resolución integral de este complejo conflicto debe vincular, además de las acciones sociales y económicas necesarias desde el Estado para cumplir sus funciones esenciales, los siguientes cuatro pilares:

- *El principio de la corresponsabilidad*

Como se mencionó anteriormente, el principio de la corresponsabilidad debe fundamentarse en el reconocimiento internacional del desafío que conlleva enfrentar el problema desde una visión integral y en su contexto general. El abordaje de la problemática desde la óptica unilateral de la oferta, es inequitativo para nuestro país, que inclusive ha incurrido en el endeudamiento con la banca multilateral para atacar el problema. De igual manera es ineficiente, puesto que mientras se mantenga la dinámica de los demás factores del fenómeno y su motor centrado en la ilegalidad, será imposible para un país como Colombia resolverlo definitivamente.

Se hace urgente el inicio del tratamiento integral del fenómeno que permita no solamente reactivar nuestra economía, recuperar nuestra

47 Ver entre otros: i) Linda, D. Caught in the crosshairs, Toronto Star, August 6, 2000. ii) Chomsky, N. Equívocos del Plan Colombia, *El Tiempo*, Lecturas Dominicales, 6 de agosto de 2000.

sociedad, dinamizar las economías regionales, recuperar los valores deteriorados y lo más importante, rescatar a la población campesina e indígena que viene siendo utilizada por el narcotráfico en la producción de los cultivos ilícitos. Esta es la vía más adecuada para que la comunidad internacional pueda contribuir a la consolidación del proceso de paz en nuestro país.

- *La perspectiva de región*

El tratamiento del problema de los cultivos ilícitos supera la visión individual y local para su solución, puesto que el mismo se manifiesta en una dimensión superior. Esto se expresa en los flujos poblacionales, la oferta ambiental que se ve comprometida por los cultivos, la estructura física y funcional en la cual estos se desarrollan, en las dinámicas económicas, sociales y culturales que se ven afectadas y en las relaciones de poder que se generan a su alrededor.

El tránsito de una intervención marcadamente local, a una de enfoque regional, permitirá concretar un modelo de Desarrollo Alternativo en el que se cuente con una oferta institucional que posibilite la participación organizada de las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos así como aquellas que compartiendo el mismo territorio, viven sus efectos y con las cuales se requiere adelantar acciones de prevención. Por esta razón, la aproximación al problema para su resolución exige una perspectiva regional de intervención que posibilite la eliminación de las causales estructurales de la aparición de los cultivos ilícitos y procesos sostenidos de desarrollo rural regional para las sociedades rurales allí asentadas.

- *La institucionalidad*

Buena parte de las dificultades que enfrenta la acción gubernamental, guardan relación con los cruces de competencias e intereses superpuestos en territorios comunes y con el énfasis de las acciones de corte normativo, regulatorio y de control en que se ven envueltas. El incremento de la autonomía de las organizaciones campesinas e indígenas es requerido como acción complementaria para evitar su vulnerabilidad a la manipulación.

La superación de esta situación se debe encontrar en la configuración de un esquema de desarrollo de la institucionalidad menos basado en la capacidad de intervención de las agencias del Estado y más ubicado en transparentar reglas del juego claras para la gestión del desarrollo alternativo.

- *El enfoque de resolución pacífica de conflictos*

El desarrollo alternativo se ve limitado en su capacidad operacional e instrumental frente a la que tiene el narcotráfico para intervenir sobre las áreas y poblaciones afectadas. Esto requiere, además, de las acciones descritas anteriormente, nuevas aproximaciones que permitan alcanzar mayores niveles de eficiencia para superar los múltiples conflictos que surgen como efecto de las actividades ilícitas que se reflejan en:

- La judicialización de las familias de campesinos e indígenas que se ven afectados por la producción de ilícitos como medio de subsistencia.
- La vulnerabilidad sobre los derechos de la propiedad de las poblaciones rurales en zonas afectadas por el conflicto y los cultivos ilícitos.
- La existencia de grupos poblacionales ocupando el sistema nacional de áreas protegidas.
- La limitada disposición de instrumentos financieros, tecnológicos e institucionales que permitan apoyar de manera integral y competitiva el desarrollo de las regiones afectadas por los ilícitos.

Desde esta perspectiva, la prestación y garantía del servicio de Justicia es uno de los principales roles que el Estado debe proveer para garantizar la estabilidad en los niveles de bienestar de sus habitantes, ya que regula sus relaciones familiares, políticas, sociales, económicas y comerciales. En consecuencia, deben superarse los imaginarios que los ciudadanos tienen de una justicia opresora, dominada por la impunidad, lentitud, corrupción, entre otros. En las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, el vacío dejado por la ausencia del Estado y su papel como administrador de justicia, es llenado o bien por mecanismos violentos de resolución de conflictos en manos de particulares o grupos armados; o bien por mecanismos pacíficos de solución de conflictos que las comunidades

han ido desarrollando alternativamente al derecho oficial y que paulatinamente se han ido convirtiendo en los mecanismos legítimos de solución de controversias.

Para el desarrollo alternativo, es importante recuperar y apoyar la capacidad de las comunidades de generar mecanismos de autorregulación de sus relaciones interpersonales y comunitarias, a partir de los principios establecidos en la Constitución Nacional⁴⁸, con el objeto de consolidar herramientas legítimas para la solución de controversias específicas, pero sobre todo para apalancar el necesario proceso de reconstrucción del tejido social y el empoderamiento de las comunidades hacia su desarrollo integral, posibilitándoles su participación activa en la toma de decisiones sobre los procesos de desarrollo en las regiones que habitan⁴⁹.

Adicionalmente, a través de este acercamiento y reenfoque desde la sociedad civil se posibilitaría la materialización de los “pactos de desarrollo alternativo”, la recuperación de la confianza perdida en las instituciones del Estado, se elimine la judicialización de los campesinos e indígenas y se explore la consolidación de la única vía posible para la resolución de los conflictos generados por los cultivos ilícitos, la opción pacífica.

En un contexto tan afectado por la actividad ilícita y la violencia, que ha acarreado tantos y tan altos costos sociales y económicos, adelantar estas necesarias acciones definitivamente no es sencillo; animar la discusión sobre la legalización de la producción y el consumo de sustancias sicotrópicas como acción que golpearía la racionalidad y origen del problema, tampoco lo es, pero necesariamente la resolución pacífica del mismo requiere de un proceso que abarque ambas dimensiones.

48 La Constitución Nacional articula mecanismos comunitarios de resolución de conflictos como el conciliador en equidad, la jurisdicción de paz y la jurisdicción indígena. Ver artículos 116, 246 y 247.

49 Se han desarrollado importantes propuestas que demuestran la eficiencia de esta figura por parte de instituciones como el Plan Nacional de Rehabilitación, el Ministerio de Justicia y por parte de gobiernos departamentales y municipales. Ver entre otros: Zapata, M. Informe Final Coordinación de Unidades de Mediación y Conciliación. Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Mimeo. Bogotá, 1999.

Bibliografía

BID-PLANTE. Documento de Empréstito 984-OC-CO, marzo de 1997.

BMZ-GTZ. *Drogas y desarrollo*. 1998.

CAMARGO, P. Editor. *La Legalización de la Droga*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. Ed. Radar, Bogotá, 1994.

ECHANDÍA, C. *La amapola en el marco de las economías de ciclo corto*. Análisis Político, Universidad Nacional. N° 27, 1995.

HOPENHAYN, M. Editor. *La grieta de las drogas*. Desintegración Social y Políticas Públicas en América Latina. Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile, 1997.

LERMA, C. *Conflicto y Justicia*. Ministerio de Justicia y del Derecho-USAID - Fundación Luis Carlos Galán. Bogotá, 1998.

MEREDIZ, I; MALE, J. *Alternative Development in the Andean Area*. UNDCP, 1997.

MINISTERIO DE JUSTICIA, UNDCP. Consulta técnica internacional sobre el cultivo ilícito de amapola en Latinoamérica. Documentos 01, 03, 11 y 17. Bogotá, 1993.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Fondo Editorial de la Cancillería de San Carlos. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas*. Bogotá, 1999.

Modelo de gestión y regionalización, para el desarrollo alternativo. PLANTE. Subdirección de Planeación, mimeo, 1999.

NACIONES UNIDAS, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes - JIFE, informes para 1997 y 1998. Viena, 1999.

OSPINA, E, DNE, Minjusticia, Embajada de Estados Unidos. *Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*, Bogotá, 1997.

PERAFÁN, C. *Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas*. El Caso de Colombia. BID, Washington, 1999.

Plan nacional de lucha contra las drogas: Colombia, 1998-2002. DNE. 2000

PALOU, J. *Una alianza entre Estado y Comunidades*. CyT Amazonia. Boletín N° 3, julio de 1998.

Planes Regionales de Desarrollo Alternativo. PLANTE, Subdirección de Planeación, 2000 (28 documentos).

Planes Operativos Municipales, PLANTE, 1997.

Presidencia de la República, Ministerio de Justicia. *Proyectos de Ley para acabar con el narcotráfico y el crimen organizado*. Bogotá, 1996.

Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2000-2002*, Reporte al grupo de apoyo al proceso de Paz.

ROCHA, C. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. UNDCP, Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 2000.

Simposio Internacional de coca y cocaína. *Memorias*. Universidad de los Andes, UNDCP, Ministerio de Salud, Bogotá, 1995.

THEILEN, U.; CABIESES, H. GTZ-AIDIA. *Conceptos, Tipologías y Estrategias para el Desarrollo Alternativo en el Perú*. Lima, 1999.

THOUMI, F. *Drogas ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social*. DNE, UNDCP. Editorial Planeta, Bogotá, 1997.

UNDCP-UNOPS, *Resumen general de proyectos de desarrollo alternativo en Colombia*. Mimeo. Bogotá, 2000.

UNDCP-ODCCP. *Global Illicit Drug Trends*. Pre-publication draft. 2000.

VARGAS, R. *Cultivos ilícitos y proceso de paz en Colombia*. Acción Andina-TNI, Bogotá, 2000.

ZAPATA, M. *Informe final coordinación de unidades de mediación y conciliación*. Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Mimeo. Bogotá, 1999.

EL MERCADO DE LOS DERECHOS DE AGUA EN LA COMARCA LAGUNERA

Manuel Fortis Hernández¹, Rhodante Ahlers²,
Juan A. Leos Rodríguez³, y Enrique Salazar Sosa⁴

Resumen

El presente trabajo tienen como propósito analizar el efecto de las políticas de privatización y libre mercado que se han instrumentado en el sector agropecuario de México. Particularmente se estudia la comercialización de los derechos de agua de gravedad en la Comarca Lagunera que comprende los estados de Coahuila y Durango (norte de México), ya que después de las reformas al marco legal hechas en 1992 del artículo 27, se han acelerado las transferencias de estos derechos propiciando múltiples vías a la reconcentración de la tierra y agua en esta región. Para llevar a cabo esta investigación se diseñó un estudio de mercado y a través de un muestreo se aplicaron encuestas a los responsables de los 17 módulos de riego que pertenecen al Distrito de Riego 017, asimismo, se entrevistaron a 50 involucrados directos en este comercio, lo que permitió analizar indicadores tales como: precios de derechos, volúmenes de agua transferidos, superficies de cultivos, etc.

Palabras clave: reformas, mercado, derechos, reconcentración.

1 y 4 Instituto Tecnológico Agropecuario No. 10 (SEP-DGETA) – DEP. POSTGRADO-FAZ (UJED). México.

Abstract

The work is purpose of the to analyze the effect of the policies of privatization and free market that have been effected in the agriculture sector of Mexico. Particularly the commercialization of the gravity water rights in the Region Lagunera is studied, including the states of Coahuila and Durango (north of Mexico), after the reforms of the legal framework facts in 1992 of the article 27, they have accelerated the transferences of this right creating multiple ways for the concentration of the ground and water in this region. To carry out this investigation was designed a study of market and through samples were applied surveys to the responsible for the 17 modules of irrigation that they belong to the District of Irrigation 017, likewise, they were interviewed to 50 involved directly in this commerce, that permitted to analyze indicators such as: prices of rights, volumes of water downloaded, tillage surfaces, etc.

Key words: reforms, market, right, concentration.

Introducción

El nuevo orden económico internacional caracterizado por una apertura económica y competitividad comercial, además de la privatización en todos los sectores de la economía, ha llevado a países de Europa y América a la adopción de normas de eficiencia y calidad. En el caso del agua, varios de estos países han realizado cambios de fondo en sus leyes, en sus instituciones y en sus esquemas para la administración y comercialización de este recurso.

En este sentido, México introdujo cambios legales y económicos durante los primeros años de la década de los noventa para implementar los mecanismos del mercado en todos los sectores, incluyendo la agricultura y el recurso agua. En el sector agropecuario, estas transformaciones siguen la tendencia de la liberación que en el ámbito mundial esta dirigido a descentralizar y comercializar la agricultura. Con las recientes reformas al artículo 27 de la Constitución Mexicana se ha dado inicio a la privatización de derechos de propiedad de la tierra y con la modificación a la Ley de Aguas Nacionales ahora se permite la transmisión de derechos de agua para animar a los productores a cultivar bajo mecanismos de libre mercado.

En la Comarca Lagunera, la compraventa de los derechos de agua se ha venido dando de manera informal por mucho tiempo y en la actualidad se está adaptando a la nueva estructura legal. Desde el año de 1992, con fundamento en la Ley de Aguas Nacionales y su reglamentación de enero de 1994 puesta en operación por la Comisión Nacional del Agua (CNA), se permite la transmisión de derechos derivados de las concesiones o asignaciones de aguas superficiales dentro de una misma cuenca, o de aguas del subsuelo dentro de un mismo acuífero, siempre y cuando estén vigentes e inscritos los títulos de concesión, asignación y permisos en el registro público de derechos de agua (REDPA).

Sin embargo, todavía existe mucha controversia y preocupación de comercializar un recurso tan esencial para la producción agrícola, ya que no se adapta fácilmente a los mecanismos de un mercado formal, puesto que presenta características de uso colectivo, no es propiedad fija; y particularmente, el agua que se comercializa y se consume no es la misma que la que es administrada. Y en segundo lugar, el agua en el campo tiene una función social y política, sobre todo en lugares donde existe escasez como en la Comarca Lagunera.

Aunado a este problema se suma la marcada diferencia en la tenencia de la tierra entre el sector ejidal y privado que existe en esta región, lo que ha orillado a los primeros a rentar sus tierras y derechos de agua en plazos de tiempo y precios muy variados a un número muy pequeño de agricultores privados que han concentrado la mayor parte de la tierra y agua.

Por lo anterior, se hace necesario estudiar la situación actual de las transferencias de los derechos de concesión del agua de gravedad y su impacto en la producción agrícola, ya que la nueva ruralidad que se está gestando en esta Comarca ha sido consecuencia de las transformaciones de los actuales procesos de globalización regional y de los ajustes estructurales de este sector.

Es así, que esta investigación tiene como objetivos prioritarios estimar la situación actual de los niveles de comercialización de los derechos de concesión del agua de gravedad, en el Distrito de Riego 017 de la Comarca Lagunera, e identificar los precios y grado de competencia que se da en el comercio de este recurso.

Al respecto, existe en la actualidad un debate en el ámbito internacional sobre los mercados de agua, ya que en todos los países se sostiene en sus constituciones que las aguas son patrimonio inalienable e imprescriptible de una nación. Lo que un estado puede por tanto otorgar son derechos de uso de aguas y vertimiento en las mismas. Ambos derechos deben estar normalmente sujetos a pagos, plazos y caducidad. Son derechos reales de tipo administrativo (CEPAL, 1995).

En el caso del agua, la comercialización de los derechos de concesión de agua se limitaría a un mercado de derechos de uso y vertimiento y las compraventas estarían sujetos a no causar daños a terceros ni al medio ambiente. Lo que obliga a que los derechos de agua deben estar inscritos en un registro público para que pueda existir un mercado como tal (Perry et al., 1997).

Sin embargo, la característica de fluidez del agua y su uso colectivo dificulta las transacciones comerciales en comparación con otras mercancías, ya que esta no es una propiedad fija. Los derechos del agua en general no son bien definidos y en muchos casos ni existen (Gould, 1998; Moore, 1989; Zwartveen, 1997), o son definidos como

proporcionales al flujo y vinculado al título de la tierra. Esto particularmente es un problema, ya que cuando los derechos están bien definidos, cada individuo puede tomar decisiones en relación al recurso de una manera responsable.

En este sentido, un mercado de aguas en términos abstractos viene a ser un "ámbito" institucional donde se definen las responsabilidades de los usuarios y se solucionan sus conflictos, esperando que dicho mercado establezca una mejor asignación, mejore la eficiencia del uso y, racionalice el consumo de este recurso. Respecto a su valor éste debe estar asociado a su costo de oportunidad y a su presencia física, la lógica lleva a la necesidad de implementar un sistema de mercado flexible (Bauer, 1997).

Los mercados que funcionan en forma satisfactoria suelen ser mecanismos eficaces para asignar los recursos entre los diferentes usos y a través del tiempo. Para que estos funcionen bien, es preciso que se cumplan ciertas condiciones esenciales, por ejemplo; factores de protección y productos divisibles, ausencia de bienes públicos, ausencia de externalidades, ausencia de irreversibilidades, derechos de propiedad sobre los recursos claros y seguros, es preciso que la competencia prevalezca (Panayotou, 1997).

Si estas condiciones no se cumplen, el mercado libre no podrá asignar con eficacia los recursos y por el contrario se estarán imponiendo límites a la utilidad del mercado a través de los beneficios y costos monetarios grandes, y será mayor la incertidumbre y las irreversibilidades.

En relación con los precios, estos deben variar en función del costo de oportunidad y a su presencia física dentro de la cuenca hidrográfica pudiendo tomar incluso valores para los diferentes usos, en función del cambio de la calidad y cantidad, de la época del año y de situaciones hidrológicas extremas sean éstas favorables o desfavorables (Eyal et al., 1997).

Por otra parte, existe preocupación en cuanto a los efectos de concentración que este mercado puede producir, pues son generalmente los usuarios con más recursos los que compran los derechos de los usuarios con menos poder económico. Con esto se satisface uno de los objetivos de optimización económica, pero hay preocupación en cuanto a los efectos sociales y ecológicos de estos procesos de concentración (Ibarra, 1996).

Lo anterior resalta la importancia de realizar estudios donde se analice cómo es que trabajan los mercados del agua en la actualidad, y en este caso, este pretende ser uno de ellos.

Materiales y métodos

El estudio se lleva a cabo en los años 1998-1999 en la región denominada Comarca Lagunera, ubicada al centro-norte de la república mexicana, abarca los estados de Coahuila y Durango. Para este análisis se consideró a 17 Módulos de Riego (Asociaciones Civiles de Usuarios) que conforman el Distrito de Riego (DR) 017, el cual posee una superficie media de riego de 86,918 hectáreas, más del 83% del total de la superficie de riego en esta región. A estas asociaciones se les concesionan derechos para utilizar las aguas del Río Nazas, beneficiando a 33,158 usuarios (CNA, 1998). En este estudio se consideran a los módulos de riego como los usuarios primarios del DR 017 y a los productores agrícolas de éste como usuarios secundarios o como usuarios primarios de los módulos de riego, en promedio cada modulo tiene 1,817 productores del sector social y 132 productores privados (pequeños propietarios).

Cabe hacer mención que la totalidad de las aguas superficiales en la región es utilizada con fines agrícolas exclusivamente y el volumen a utilizar para cada ciclo varía de acuerdo a los almacenamientos existentes en las presas Lázaro Cárdenas y Francisco Zarco. Un ciclo normal de riegos representa una superficie de 87,240 ha. que demandan un volumen de 1,345 millones de metros cúbicos (Mm³) de agua.

Dado que el presente trabajo es de los pioneros en esta línea, para determinar la magnitud de la comercialización de los derechos de riego con agua del río Nazas, así como los procesos más importantes de esta transacción, se utilizaron los análisis de indicadores tales como; número de usuarios (sector social y pequeña propiedad), número de derechos de concesión otorgados, dotaciones de tierra para siembra autorizada, precios de estos derechos, volúmenes de agua, superficies de cultivos, cuotas de riego, etc., para ubicar cualitativa y cuantitativamente este mercado.

La metodología incluye la recopilación de datos primarios a través de una muestra representativa de los usuarios de riego (Cochran, 1971) de

este distrito, y por medio de las entrevistas directas y aplicación de encuestas a los responsables de los 17 Módulos de Riego y funcionarios de la CNA, se pudo determinar el nivel de oferta, demanda, precios y grado de competencia de los derechos de agua. Así mismo, se llevaron a cabo entrevistas personales y sondeos (cuyos resultados deberán tomarse con reserva, debido a que no es una muestra representativa de la población) con los personajes directamente involucrados en este comercio como son: ejidatarios, pequeños propietarios, intermediarios, notarios públicos, comisariados ejidales y asociaciones políticas. Esto se hizo con el fin de detectar los efectos económicos, sociales y legales que existen para ceder ó comprar los derechos de agua y evaluar el impacto que esto ha ocasionado.

Se utilizaron datos secundarios de registros estadísticos de varios años del patrón de cultivos, superficies, rendimientos, costos de producción, precios, valor de la producción en el DR 017 y se asociaron con indicadores de productividad, eficiencia, conservación y re-asignación del agua de gravedad durante varios años, esta información se obtuvo en las distintas instituciones gubernamentales y privadas relacionadas con la comercialización de los derechos de agua, tales como: Comisión Nacional del Agua, Distritos de Riego, Módulos de Riego, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, 1998).

También se corrieron modelos de regresión múltiple para relacionar los volúmenes de agua versus superficie regada, para que fuera tomada como indicador de la oferta y demanda, y así tener información de que pasa por cada m³ de agua que esta disponible para el riego en ciclos anteriores. Para el cálculo de los derechos de riego se tomo en cuenta las obligaciones que tienen los usuarios del DR 017 (cuotas de riego y faenas) y los apoyos institucionales (subsidios) que recibieron en ese año como el PROCAMPO y en su caso \$2,000.00 por ha. de algodón sembrada. En relación con el cálculo de los costos de los derechos de agua para los diferentes cultivos, éste se hizo relacionando el pago del derecho y los requerimientos de agua para cada cultivo, esto facilitó la estimación del precio por metro cúbico de agua utilizada en el riego de los cultivos, parámetro importante para el que toma la decisión de rentar un derecho y saber a que cultivo destinarlo.

Se calculó la productividad marginal del agua a través de un modelo de programación matemática (Palacios et al., 1998) como un estimador

global del precio del recurso para que reflejara su valor social o real en términos monetarios (precio sombra). Finalmente, se dio un seguimiento minucioso a los tramites "legales" que se tienen que hacer para formalizar la renta de los derechos del agua de gravedad y notificarlos ante la Comisión Nacional de Agua.

Resultados y discusión

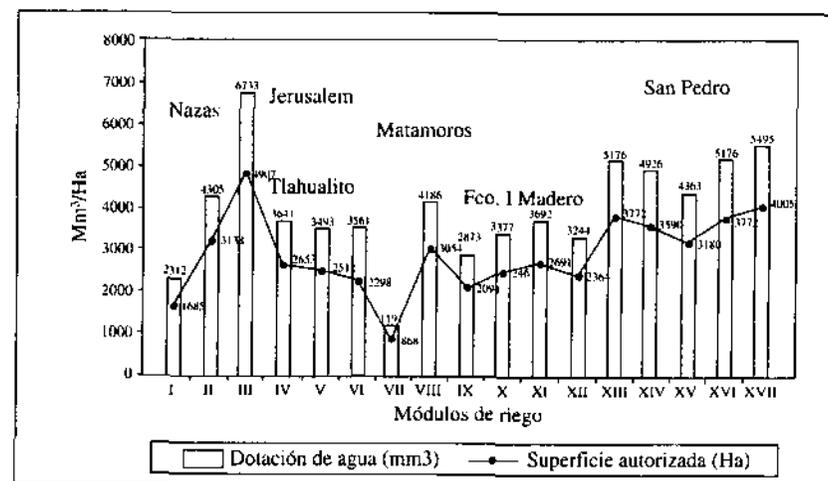
En relación con la oferta total de agua concesionada en este distrito, ésta tuvo que ver con la capacidad de almacenamiento en las presas que en el años de 1998 fue de 4,874 Mm³, destinándose un volumen para riego de 830 Mm³, quedando un volumen de agua almacenado, después del ciclo agrícola, de 320 millones de m³. Durante este año se autorizó extraerse 830 Mm³ de agua para el ciclo agrícola primavera-verano para distribuirse en los 17 módulos que forman parte del DR 017, este volumen total de agua se utilizó para el riego de presiembra (180 Mm³) y para los tres auxilios de los cultivos (496 Mm³). La diferencia (154 Mm³), se debe a las pérdidas por conducción, evaporación, filtración, manejo y establecimiento de cultivos en la parte cercana a la presa Francisco Zarco.

Si se aplica un modelo matemático y se relacionan las variables volúmenes netos y superficie física regada en años anteriores, se encontraría que por cada millón de metros cúbicos de agua, 62.17 ha. pueden ser cosechadas, sin embargo, lo más importante de esto ha sido que la planeación del riego se ha realizado en base a la superficie susceptible de ser regada y no tomando en cuenta los requerimientos de agua que demandan los cultivos.

Respecto a la demanda total de agua para riego, esta dada por los usuarios que pertenecen a este distrito y como se definió en la metodología se considera a los módulos de riego como los usuarios primarios del DR 017 y a los productores agrícolas de éste como usuarios secundarios o como usuarios primarios de los módulos. Por lo que las demandas de agua para el establecimiento de los cultivos durante el ciclo agrícola primavera-verano 1998 de cada módulo, se presentan en la Figura 1. Cabe señalar que las condiciones de almacenamiento de las presas determinaron estos volúmenes de agua y las superficies a sembrar.

Los módulos de riego que mayor superficie establecieron fueron: el III (4,907 ha) perteneciente a la zona alta del Edo. de Durango; el XVII (4,005 ha), y los módulos XIII y XV con 3,772 ha, pertenecientes a la zona baja de Coahuila.

Figura 1
Dotación de agua de riego y superficies autorizadas
para cada módulo del DR 017



Fuente: Comisión Nacional del Agua (CNA). Estadísticas del Distrito de Riego 017. Región Lagunera.

El mercado de agua en el Distrito de Riego 017

La comercialización de los derechos de agua en el distrito se ha identificado en la práctica con la comercialización de los derechos de agua como el rentismo de los derechos, principalmente en el sector ejidal, que consiste en que un productor cede a otro, por una cantidad de dinero y tiempo, sus derechos para el usufructo del recurso. Las rentas y ventas de derechos de tierra y agua se realizaban antes de las modificaciones al artículo 27 Constitucional y a la Ley Nacional de Aguas, que aunque ilegales, se conocían como ventas "a muerte", validadas tiempo después por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la CNA. Hay que mencionar que los pequeños propietarios practican la renta como parte de una estrategia

propia de su actividad agrícola o de soporte a su actividad ganadera, también existen arrendatarios que vienen de fuera para rentar tierra y agua para sembrar hortalizas con la condición de dejar las tierras niveladas.

De acuerdo a los resultados arrojados por las entrevistas y encuestas, los mecanismos principales de renta de los derechos de agua han sido:

- La renta de agua que se realiza a través de las autoridades ejidales, cuando el arrendatario (o un intermediario) se dirige al Comisariado y ofrece rentar una cantidad de derechos de agua (algunas veces con tierra) a un determinado precio, se convoca a una asamblea ejidal y se toman los acuerdos pertinentes para después dar fe ante Notario Público.
- bien, el arrendatario, que en la mayoría de los casos son pequeños propietario representados por un intermediario, y arrendador (ejidatario) se ponen de acuerdo en el precio y plazo de tiempo de la renta, para posteriormente notariarlos y notificar a la CNA para su alojamiento en la propiedad del arrendatario y sobre todo para darle seguridad al arrendatario; en los 3 años ha aumentado esta forma de renta. Uno de los factores mencionados por los ejidatarios que ha ocasionado este mercado ha sido "el riesgo que implica invertir en el campo como consecuencia de las condiciones económicas que prevalecen en la región".

Los resultados muestran que la mayor parte de los derechos de agua que se comercializan está compuesto por agricultores ejidales que integran los 17 módulos de riego, en este caso se puede decir que la oferta potencial de derechos está dada por los 30,972 usuarios del sector social. Pertenecen a Coahuila 18,502 y a Durango 12,470, concentrándose la mayor cantidad de usuarios en los módulos XIII, XIV Y VIII, y los módulos I, II y III concentran la menor cantidad de derechos.

En un ciclo normal de riego la superficie que le corresponden a los productores ejidales en promedio es de 2.5 ha, mientras que a los productores privados de 4.5 ha. De la superficie total de producción corresponde un 93.2% a los ejidatarios y sólo el 6.8% a los privados⁵.

5 A la pequeña propiedad le corresponde en promedio una dotación de riego del 10% de su propiedad.

Durante el ciclo agrícola primavera-verano 1998-99, la superficie de riego para el sector ejidal se redujo considerablemente por las escasas lluvias y bajos almacenamientos en las presas. En el Cuadro 1, se puede observar que la superficie en promedio fue de 1.4 ha (56% de su dotación) para el sector social y 3.0 ha (67%) para el pequeño, sin embargo, hubo módulos (IX, VII, XII) en los cuales la superficie promedio autorizada fue de una hectárea o menos. Todo esto propició que una gran cantidad de usuarios de estos módulos rentaran sus derechos de agua, en la mayoría de los casos a pequeños propietarios.

Cuadro 1
Superficie de riego por tipo de propiedad
para dos ciclos agrícolas

Estado	Tenencia	Promedio (ha) ^a			Usuarios (%)		Superficie (%)	
		Normal ¹	1998	Var. %	Normal	1998	Normal	1998
Coahuila	Ejido	2.4	1.1	-46	94.0	94.0	90.0	86.0
	Pequeña propiedad	4.2	2.7	-64	6.0	6.0	10.0	14.0
Durango	Ejido	2.6	1.8	-69	92.0	92.0	86.0	87.0
	Pequeña propiedad	5.0	3.2	-64	8.0	8.0	14.0	13.0
Total	Ejido	2.5	1.4	-56	93.0	93.0	88.0	86.0
Distrito	Pequeña propiedad	4.5	3.0	-67	7.0	7.0	12.0	14.0

Fuente: Comisión Nacional del Agua, Distrito de Riego 017. Región Lagunera. 1998.

¹ Se refiere a un ciclo normal de riego.

^a Hectáreas por usuario.

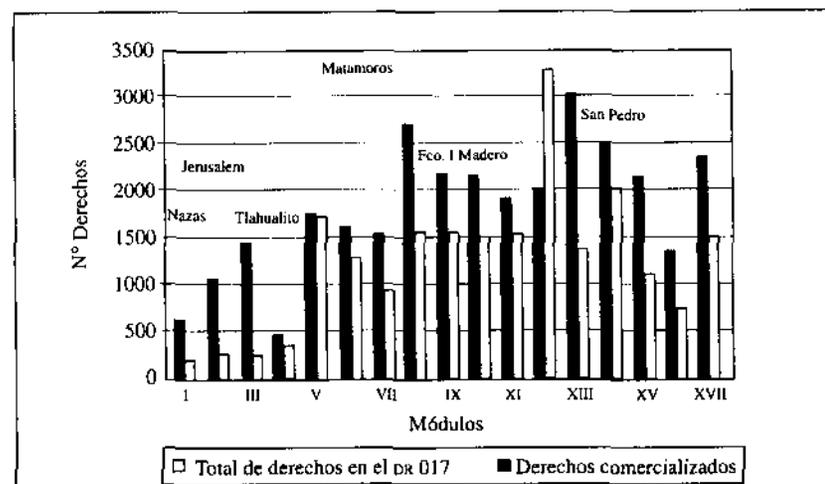
Aunado a una escasa dotación de agua y tierra, a los altos costos de producción de los cultivos (\$12,866.90/ha para algodón), al riesgo de invertir en la agricultura y en general a los problemas de rentabilidad de ésta, la decisión de rentar los derechos de agua fue tomada por los productores del sector social de la Comarca Lagunera. Específicamente, los factores determinantes de la Oferta, basándose en los resultados de las encuestas realizadas, señalan como principales a los siguientes: económicos (40%), estos se relacionan con la rentabilidad y la inversión

productiva de los cultivos; ecológicos (50%), esto tiene que ver con la disponibilidad de agua en las presas ya que dependiendo de ésta el agricultor sabrá la superficie que le corresponderá sembrar en cada ciclo agrícola y por consecuencia la decisión de utilizar sus derechos o bien comercializarlos; tecnológicos (5%), si existe una alternativa tecnológica que pueda representar un incremento en la productividad y a bajo costo, el productor podrá considerar la posibilidad de quedarse con su derecho de agua y sembrar el cultivo alternativo que requiera menos agua, y le represente un ingreso mayor; institucionales (2%), éstos se refieren en primera instancia a la política que se sigue para la dotación de agua a cada productor por parte del Comité Hidráulico de la región; a los cambios en las reformas legales tendientes a liberar la agricultura; al tipo de política en relación a los precios de los productos; a la eliminación de precios de garantía, y en general, a la liberación de los precios internos y su alineación automática con los precios internacionales, quedando desprotegidos gran parte de los agricultores locales y orillándolos a comercializar sus derechos.

También los estudios realizados señalan que la falta de información oficial para planear mejor las actividades agrícolas incidió para que ellos tomaran la decisión de rentar sus derechos. Y con un 3%, se menciona a la incertidumbre, la tradición y a las reglas internas de los ejidos como factores a tomar en cuenta para decidir rentar o no los derechos de agua. Basándose en lo anterior se presenta a la Figura 2, los derechos de agua que fueron rentados en este distrito.

En la Figura 2, se puede apreciar que los usuarios de los módulos que más derechos de agua rentaron fueron los que pertenecen a los módulos XII, XIV, V, y VIII, éstos corresponden a los módulos que menor dotación de tierra dispusieron; 0.47, 1.2, 1.2 y 0.99 ha, respectivamente. Mientras que los módulos que corresponden a la parte alta del distrito de riego (I, II y III), tienen más acceso y disponibilidad al agua, además de que tuvieron mayor superficie para sembrar; 2.4, 2.6 y 3.0 ha, por lo que pocos rentaron sus derechos.

Figura 2
Renta de derechos de agua en el DR 017, 1998



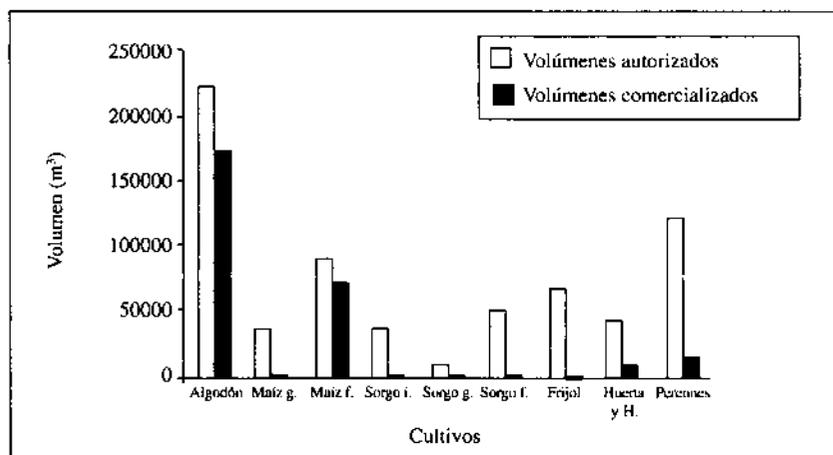
Fuente: Elaboración propia con base a resultados de las encuestas aplicadas en el distrito de riego (1998-1999).

Cabe destacar que en este ciclo agrícola los pequeños propietarios pertenecientes a los módulos IV, XIV y XVI tuvieron en promedio la dotación de tierra más baja; 0.7, 1.5 y 1.4 ha, lo que los orilló a demandar derechos de agua para cultivos perennes como el nogal. Por lo que tuvieron que trasladar derechos de otros módulos para subsanar los déficit de agua de sus cultivos, sin embargo, las autoridades del distrito de riego no quisieron proporcionar la información oficial. El número de derechos de agua que fueron rentados en este distrito durante el periodo de estudio fue de aproximadamente 20,000 derechos; el 60% del total de derechos del distrito de riego y el 64% de derechos del sector social.

Los cultivos a los que se destinaron estos derechos fueron los siguientes: 12,633 ha para algodón (55%); 5,391 ha para maíz forrajero (24%); 2,831 ha de sorgo forrajero (12%); 1,162 ha para perennes (5%); 637 ha de huerta y hortalizas (3%), y sorgo industrial (1%). Por lo que se puede señalar que los derechos de agua se destinan para regar cultivos de muy alta rentabilidad y posteriormente para abastecer la demanda interna de forrajes de la cuenca lechera más grande de México.

En relación a los volúmenes de agua comercializados éstos se distribuyeron de la siguiente manera; algodón 173,324.76 m³; maíz forrajero 73,965 m³; sorgo forrajero 38,841 m³; sorgo industrial 2,050 m³; huerta y hortalizas 8,739 m³; y los cultivos perennes 15,943 m³. En la Figura 3, se puede apreciar los volúmenes totales y comercializados durante este ciclo agrícola.

Figura 3
Distribución de los volúmenes de riego concesionados y comercializados en el DR 017, 1998



Fuente: Elaboración con base a resultados de las encuestas aplicadas en el distrito de riego (1998-1999).

En este estudio se detectaron imperfecciones del mercado a través de la presencia de un oligopsonio, o sea, acaparadores de derechos de agua que tienen influencia en la demanda y precios de los derechos, la información que se recabo señala que en tan solo 4 módulos de riego menos de 10 pequeños propietarios concentraron cerca del 50% de los derechos comercializados. Los precios de los derechos de agua varían en todos los módulos de riego y oscilan en un rango de \$1,000.00 a \$1,800.00/ha, se puede manejar un promedio de \$1,500.00 por ciclo agrícola por hectárea, es importante señalar que dependiendo del módulo de riego los derechos de agua para regar una hectárea varían, por ejemplo, en el módulo VIII para regar una hectárea se necesitaban 1.8 derechos de agua. Estos

precios pagados son independientes de las cuotas de riego y las "faenas" que pagan cada ciclo agrícola los usuarios de cada módulo de riego, también los apoyos gubernamentales como el PROCAMPO se le queda al dueño original del derecho de agua.

El precio de un derecho lo define un grupo de arrendatarios que marcan un precio de referencia mediante el cual se rigen todos los demás, la oferta de agua determina en parte este precio.

En este distrito se ha dado el caso de ejidatarios que han rentado por treinta años sus derechos de agua por una cantidad de \$10,500.00/derecho, independientemente de que este derecho sólo alcance para regar 0.8 ha como en el año de 1998 ó 0.3 ha como en 1999, ya que estos valores varían año con año dependiendo de la disponibilidad de agua en las presas. Además se establece mediante un contrato de arrendamiento (cesión de derechos de agua de gravedad) notariado, que los apoyos oficiales estatales o municipales como el programa denominado PROCAMPO será para el beneficio del arrendatario. También se han notariado casos de arrendadores ejidatarios que han rentado sus derechos a particulares por treinta años obligatorios, con opción de compra. Esta modalidad se basa en un contrato de arrendamiento certificado por un notario público donde se indica por el arrendador y arrendatario que se ha obtenido la opinión favorable de la CNA, desde el punto de vista legal y técnico, para alojar estos derechos en la propiedad del arrendatario.

En cuanto a los meses en que se da esta comercialización, se puede mencionar que durante los meses de octubre a diciembre se acelera este mercado, ya que es cuando se toma la decisión en el Comité Hidráulico de cuánta agua aprovechar y qué superficie autorizar a cada módulo de riego, siendo en el mes de febrero cuando todos los derechos deben estar arreglados.

Por otra parte, se analizó el efecto directo de los precios del agua (\$/m³) en la producción agrícola de la región mediante algunos indicadores económicos básicos como son la ganancia neta y la tasa de rentabilidad por cultivo/hectárea que el productor esperaría obtener. En este sentido se realizó el análisis para seis cultivos en particular; algodón, frijol, maíz forrajero, sorgo forrajero, alfalfa y nogal, por ser de los más representativos en este mercado. Los costos de los derechos de agua calculados a partir de las láminas de riego para cada cultivo y tomando en cuenta los

\$1,800.00/ha que se pagan por un derecho fueron: algodón \$0.15/m³; maíz forrajero \$0.15/m³; sorgo forrajero \$0.13/m³; frijol \$0.19/m³; nogal \$0.07/m³ y alfalfa \$0.05/m³.

En el Cuadro 2, se pueden observar los indicadores económicos que se han calculado en base al presupuesto del ingreso privado de los cultivos establecidos en este mercado de agua, donde se incluye el costo de los derechos de agua y la renta de la tierra, ya que en algunos casos se han rentado la tierra y el agua de manera conjunta y en el entendido de que cualquier persona que desee invertir en el campo tendría que pagar estos costos.

Cuadro 2
Indicadores económicos de cultivos establecidos bajo los mecanismos de la renta de derechos de agua en el DR 017 (1998)

Indicadores (\$/ha)	Algodón	Maíz f	Sorgo f	Alfalfa	Frijol	Nogal
(1) Ingreso total	19,282	5,625	4,800	8,400	8,906	16,500
- (2) Insumos comerciales	3,947	1,692	1,578	3,044	1,661	2,352
- (3) Seguro agrícola	318	75	73	144	184	770
- (4) Insumos ind. comerciábiles	2,045	1,155	1,155	2,635	1,520	1,550
= (5) Valor agregado neto	12,972	2,703	1,994	2,578	5,542	11,829
- (6) Labores manuales	3,866	367	414	673	559	1,272
- (7) Tierra y agua	1,800	1,800	1,800	1,800	1,800	1,800
- (8) Admón. y servicios	2,666	143	320	245	120	201
= (9) Remunera. al capital productor						
(10) Absoluta	2,640	394	(540)*	(141)	3,063	8,556
(11) Relativa 1 (%)	32	8	(10)	(2)	52	108
- (12) Crédito de avío	908	410	315	144	417	770
= (13) Remuneración al capital						
(14) Absoluta	3,733	(16)	(855)	(285)	2,646	7,786
(15) Relativa (%)	24	(0)	(15)	(3)	42	89

Fuente: Elaboración propia.

* Los valores entre paréntesis son negativos.

En el mismo Cuadro 2, se observa que considerando los precios que paga el arrendador por los derechos de agua y tierra, el algodón, frijol y nogal tienen remuneraciones altas por hectárea (ganancias netas), con valores que van desde \$1,733.0/ha hasta \$7,786.00 para el caso del nogal. Así mismo, la remuneración al capital relativa (rentabilidad) es positiva en estos tres cultivos. Sin embargo, para el caso de los cultivos forrajeros estos indicadores son negativos sobre todo para el caso del sorgo forrajero (15%), lo que confirma una vez más que la gran demanda de forrajes motiva este patrón de cultivos, no importando los principios fundamentales que el mercado de agua se supone debería dirigir; cultivos con baja demanda de agua y altamente rentables.

Finalmente, para tener una referencia de cual sería el precio real (precio sombra) del recurso agua dada las condiciones de sequía prevalecientes en la región y considerando el mercado se estimó éste en base a un modelo de programación lineal relacionando la variación del beneficio total con la variación del volumen total de agua utilizada en el DR 017. Tratando de obtener el máximo beneficio con el volumen de agua de que dispone, teóricamente el agricultor pensará en establecer primero los cultivos que sean más rentables, después, cultivos menos rentables y de fácil cultivo y por último, cultivos poco rentables y de fácil comercialización.

El valor calculado a través del modelo matemático fue de \$0.93/m³. Este valor representa el precio que estaría dispuesto a pagar el agricultor por una unidad adicional de agua (dada la escasez del recurso), el cual es equivalente al incremento en su beneficio. Es decir, si el volumen de agua disponible en la Comarca Lagunera es de 830 Mm³, el incremento en beneficio por m³ adicional será de \$0.93/m³, este valor representa a la productividad marginal del agua, por lo que cualquier mejora en la eficiencia en el uso y comercialización de este recurso llegará a ser económica si llega a ser, por unidad de volumen, como máximo igual a su productividad marginal.

Conclusiones

En el Distrito de Riego 017 se da en la práctica la comercialización de los derechos de agua, este se ha identificado como el rentismo,

principalmente del sector ejidal, que consiste en que un productor cede a otro, por una cantidad de dinero y tiempo, sus derechos para el usufructo del recurso.

Las principales causas determinantes que reflejan la respuesta general de los productores a rentar sus derechos de agua son: la rentabilidad de los cultivos (40%) y la disponibilidad de agua en las presas (50%), que se refleja en las distintas dotaciones de agua que cada año se han asignado a los ejidatarios y pequeños propietarios.

Los derechos de agua que fueron rentados en el DR 017 durante el ciclo agrícola 1998-'99 suman 20,000; el 60% del total de derechos del DR 017 ó el 64% de derechos del sector social.

Los precios que se pagan en este distrito en promedio son de \$1,500.00 por derecho para un ciclo agrícola y para regar una hectárea; por metro cúbico son de \$0.1035/m³ precio que el mercado del agua fija y de \$0.930/m³ que es el precio sombra estimado por el modelo matemático. Estos precios los fija un grupo de productores privados quienes acaparan y concentran los derechos de agua como parte de su estrategia de producción. En este sentido, la comercialización de los derechos de agua refleja la existencia de un mercado que no es competitivo sino de tipo oligopsonio.

En este sentido, el 60% de los cultivos son rentables, sin embargo, para el caso de los cultivos forrajeros éstos presentan problemas de rentabilidad, lo que confirma que la producción agrícola local esta influenciada por la gran demanda interna de forrajes y en la cual el mercado de agua acapara más del 50% para la producción de estos cultivos.

Las reformas realizadas a la Ley Nacional de Aguas han propiciado la legalización de múltiples vías a la reconcentración del agua en la Comarca Lagunera, lo que ha ocasionado que la estructura agraria en este Distrito se caracterice por una bimodalidad, es decir, por la coexistencia de unidades de producción capitalizadas y orientadas a los mercados nacionales e internacionales y de predios familiares pobres, de producción y autoconsumo, y con pequeñas superficies de tierra y dotaciones mínimas de agua.

La efectividad del mercado del agua y su eficiente asignación en este distrito, depende de la capacidad que se tenga en el futuro para abrir la información y hacerla pública, de eliminar las imperfecciones existentes, de poner las reglas claras del juego y hacer respetar la legislación vigente, además de la educación, entrenamiento, concientización y transparencia por parte de las personas involucradas en la gestión, asignación, manejo y comercialización de este preciado recurso.

Bibliografía

- BAUER, J. C. 1997. *Bringing Water down to earth: The political economy of water rights in Chile, 1976-95*. University of California. Berkeley, U.S.A. World Development, vol. 25. pp. 639-659.
- CEPAL, 1995. Mercados de derechos de agua: entorno legal. División de Recursos Naturales y Energía. LC/R. 1485. enero. Ver. Español.
- COCHRAN, W. 1972. *Técnicas de Muestreo*. Cía. Ed. Continental, S.A. México, D.F. 507 p.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. 1998. Estadísticas del Distrito de Riego 017. Gerencia Regional. Torreón, Coahuila. México. 120 p.
- EYAL, B., EITHAN, H., Y ZILBERMAN, D. 1997. *Allocation and Pricing at the Water District Level*. Amer. J. Agr. Econ. 79. August. USA.
- GOULD, G.A. 1998. *Water right transfers and third party effects*. Land and Water Law Review 23. pp. 567-579.
- IBARRA, M.J.L. 1996. *Recent changes in the Mexican Constitution and their impact on the agrarian reform*. In *Reforming Mexico's agrarian reform*, de L. Randell. pp. 49-62. M.E. Sharpe, New York.
- MOORE, M. 1989. *The fruits and fallacies of neoliberalism: The case of irrigation policy*. The Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton. World Development, vol. 17, No.11, pp. 1733-1750. Printed in Great Britain. UK.
- PANAYOTOU, T. 1997. *Economics, Environmental and Development. Development discussion paper. N° 259*. Cambridge, Mass., Harvard Institutional Center for Economics Growth. Harvard Institute for International Development. USA.

- PALACIOS, V. Y EXEBIO, Q. 1988. *Introducción a la teoría de la operación de distritos y sistemas de riego*. Centro de Hidrociencias, Colegio de postgraduados. Montecillos, México. 359 p.
- PERRY, C., ROCK, M., Y SECKLER, D. 1997. *Water as an economics good: ¿A solution or a problem?* Research Report 14. International Irrigation Management Institute, Colombo, Sri Lanka.
- SAGAR, 1998. *Anuarios Estadísticos de la producción regional. Varios años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997*. Delegación regional, Cd. Lerdo, Dgo. Dgo.
- ZWARTEVEEN, M.Z. 1997. *Water: From basic need to commodity. A discussion on gender and water rights in the context of irrigation*. World Development 8. Pp. 1335-1351.

LOS INDICADORES ECONÓMICOS TRADICIONALES Y LA OFERTA GRANÍFERA PAMPEANA

UN ESTUDIO DE CASO EN ÁREAS MIXTAS

Graciela Bilello¹

Resumen

La región pampeana argentina, durante la últimas tres décadas, ha evidenciado un proceso genéricamente llamado "agriculturización", fuerte expansión agrícola que se produjo en el marco de precios declinantes tanto para la agricultura como para las actividades pecuarias.

El presente trabajo analiza el rol de los indicadores económicos tradicionales en la construcción de la oferta granífera pampeana, así como el peso relativo de otras fuentes de flexibilidad relacionadas con las dinámicas productivas de las unidades productoras según tipos de productores que las conducen.

Palabras clave: agriculturización, flexibilidad económica, heterogeneidad social.

¹ Ingeniera Agrónoma. MS en investigación aplicada. Profesora Investigadora del Área de Economía Agraria. Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Programa Institucional de Investigación y Transferencia Tecnológica (PIITTEFA). E-mail: gbilello@faa.unicen.edu.ar

Abstract

The Argentine pampas have experienced during the last three decades a process which is generically called "agriculturization" that has meant a great expansion of crop production. This took place within a frame of falling prices for the main grains as well as beef.

This paper analyzes the role of traditional economical indicators in the construction of the Pampas grain offer, and also the relative weight of other sources of flexibility related to the productive dynamics of the productive units in terms of the type of farmers that manage them.

Key words: agriculturization, economic flexibility, social heterogeneity.

I. Introducción

La importancia del estudio de la dinámica de los procesos productivos agropecuarios radica en el hecho de que su interpretación resulta sustantiva al hablar de desarrollo económico y social. En la economía argentina el sector agropecuario y particularmente el pampeano, sigue constituyendo el eje dinámico de acumulación y captación de divisas y por ende constituyendo un rubro protagónico en el logro del desarrollo. En este aspecto el concepto está entendido como una transformación integral de la sociedad, a la que se le asignan tres contenidos: crecimiento económico, distribución progresivamente más equitativa del ingreso y disminución de la pobreza.

La literatura económica ortodoxa otorga a los precios un rol protagónico tanto en la asignación de recursos y organización de los procesos productivos, como en el aumento/disminución de la producción, teniendo en cuenta que "los recursos generalmente se asignan tomando en cuenta el beneficio máximo" (Bishop y Toussaint, 1966:122).

De tal manera la "política de precios" ha sido considerada durante décadas como la herramienta fundamental para la orientación y estímulo de la producción, sobre todo en el sector agropecuario, en el que el principal recurso productivo es la tierra.

Este rol ha sido relativizado en los últimos años ante el auge en Latinoamérica, de políticas de corte neoliberal, no intervencionistas, pero sin dejar de asignar importancia a la fuerza orientadora a los precios, ahora surgidos de la "libre puja de las fuerzas del mercado".

No obstante, para el caso concreto de la oferta granífera de la región pampeana argentina, en el período que va desde 1970 hasta la fecha, la región ha evidenciado un fuerte aumento de la producción granífera, proceso que genéricamente ha dado en llamarse "agriculturización", noción que denota tanto la ampliación como la intensificación del cultivo de los principales granos cerealeros y oleaginosos. Teniendo en cuenta que las fronteras agrícolas fueron ocupadas en su totalidad promediando los años 40', el fenómeno se ha dado a expensas de áreas antes dedicadas a la ganadería.

Este posicionamiento, sumado a una mayor incorporación tecnológica que mejoró sustancialmente la productividad y por ende, los resultados

económicos de la agricultura con relación a las actividades pecuarias, determinó que la meta de superar los 60 millones de toneladas de granos por año, que antes parecía inalcanzable, se lograra en más de una campaña, durante el mencionado período.

El avance de la agricultura del período en cuestión, se produjo, no obstante, en el marco de precios declinantes tanto para la agricultura como para las actividades pecuarias, por lo que puede pensarse que no son estos indicadores definitorios para la programación de actividades en las unidades productivas agrarias de la región.

Cabe preguntarse, entonces, si esta tendencia expansiva de la agricultura ha de mantenerse en el tiempo y cuáles serían los mecanismos de respuesta del sector, a partir de los cuales se puedan predecir comportamientos futuros y que permitirían generar una oferta granaria sostenida y creciente.

Asimismo, surge como interrogante, ¿cuál es el límite de avance de la frontera agrícola por sobre áreas ganaderas, marcado por las condiciones agroecológicas de las regiones y la posibilidad de incrementar la producción sin comprometer seriamente la capacidad productiva de los recursos?

Resulta innegable, por otro lado, que este proceso se ha dado en forma conjunta con la implementación de políticas macroeconómicas que produjeron profundas transformaciones en la estructura social agraria. La reforma financiera en la década del 70' y las políticas de corte neoliberal de los 90', aunque con orientaciones diferentes, marcaron cambios en la organización y estrategias de las unidades productivas agropecuarias.

La necesidad de diversificar el riesgo de las inversiones en un primer momento y la búsqueda de aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala a partir de la aplicación del Plan de Convertibilidad, determinaron transformaciones en el agro que profundizaron las diferencias entre los distintos actores sociales intervinientes.

La preeminencia de la producción agrícola tecnificada por sobre la ganadería tradicional relacionada a una cuestión de riesgo como rasgo "moderno", no siempre se halla ajena a la articulación entre agentes agrarios, incluidos los contratistas agrarios mayoritariamente sobremecanizados.

En este punto resulta interesante analizar el comportamiento de los productores frente al proceso de expansión agrícola. Es de esperar que éste haya sido diferencial respondiendo a la heterogeneidad propia de los mismos, las características de las explotaciones que conducen y la capacidad agroecológica del recurso suelo que controlan.

El presente trabajo se plantea analizar el rol de los indicadores económicos tradicionales, tales como precios, precios relativos y márgenes en la construcción de la oferta granífera pampeana así como estudiar el peso relativo de otras fuentes de flexibilidad o inflexibilidad relacionadas con las dinámicas productivas de las unidades productoras según tipos.

II. Antecedentes

La producción granífera pampeana constituye un caso considerado único por su dinamismo, hecho que demuestra una vez más las características diferenciales de esta región con respecto a otras áreas del país e incluso del resto de Latinoamérica, que marcaron para esta extensa llanura fértil, un desarrollo de tipo capitalista con flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados internacionales.

El desarrollo de la agricultura pampeana, iniciado a fines de siglo XIX, alcanzó su maduración entre 1920-40, con la ocupación total de la frontera agrícola. Luego de un período de declinación en los años cuarenta y parte de los cincuenta, se produce una recuperación hasta los sesenta y una decidida expansión a partir de la segunda mitad de los setenta. Es este último período el que dio en caracterizarse como "agriculturización". (Barsky-Lattuada-Llovet, 1988).

El proceso en sí, reconoce algunas subfases, la primera entre el 70' y el 85', motorizada en forma sucesiva, por la tecnificación del maíz, la incorporación de la soja, y la posibilidad del doble cultivo anual combinada con trigo, lo que marcaría la intensificación del uso del suelo; y posteriormente la difusión de híbridos en girasol.

Lo que siguió fue un 'impasse', asociado a la crisis económica general de fines de los 80', para llegar a la presente década en la que se verifica, a partir de 1991, con la implementación del llamado Plan de

Convertibilidad, un reimpulso del proceso, con una nueva expansión agrícola.

“Esta se da, no obstante, con características diferentes y en el marco de políticas macroeconómicas marcadamente distintas. La expansión agrícola de la primera subfase y sobre todo la que corresponde a la primera mitad de los 80’, respondió a la necesidad de inversión de fondos en actividades económicas de menor riesgo que la especulación financiera que había sufrido una fuerte crisis. Esto se frenó a fines de la década. Ya en los ’90, la aplicación de un plan de ajuste estructural y de desregulación y liberalización económica modificó nuevamente el escenario macroeconómico y por ende, el esquema productivo agrícola. Sus efectos más destacados son la agudización de las tendencias concentradoras y la búsqueda de escala. Se produce la llegada de un nuevo flujo de capital financiero, pero esta vez de fondos provenientes mayoritariamente de fuera del sector”. (Posada-Martínez de Ibarreta, 1998: 114).

En primera instancia la etapa histórica que va desde el 76’ hasta los 90’ marcó para la Argentina el abandono del modelo sustitutivo de importaciones y su correspondiente régimen social de acumulación. La reforma financiera del 1977 sancionada por un gobierno militar llevó a que la valorización financiera de los activos ocupara un lugar central en las estrategias empresariales, de las que no escapó el agro. En este período se reducen los planteles ganaderos, sin un correlato proporcional en la superficie agrícola, que sí aumentó su productividad por la incorporación tecnológica. Recién cuando el sistema bancario empieza a evidenciar cierta fragilidad, en los primeros 80’, parte de las ganancias financieras se vuelcan a la actividad más rentable del momento, la agricultura. (Posada-Martínez de Ibarreta, 1998: 116).

El esquema macroeconómico implementado a partir del llamado plan de Convertibilidad, vigente desde 1991 y sancionado en un contexto de democracia política, se asienta en el objetivo prioritario de la estabilidad de precios, a través de un instrumento cambiario como es la convertibilidad de la moneda. Se caracterizó por la alineación con las políticas de libre mercado; el retroceso del estado como proveedor de bienes y servicios, instrumentado a través del proceso de privatizaciones de las empresas públicas; la apertura de la economía mediante la baja o eliminación de aranceles, como así también de barreras no arancelarias; la integración

regional en el MERCOSUR y la renuncia del estado a inducir las decisiones de los agentes económicos mediante la desregulación.

Esto último implicó en el ámbito agrario la supresión de organismos esenciales que intervenían en el funcionamiento de los mercados agropecuarios, tales como la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, sin los cuales es impensable realizar una política de precios. La última vez en implementarse un precio sostén fue para trigo en 1990 (Bilello-Cantón, 2000).

Las políticas de ajuste estructural vigentes introducen un impacto que habrá de redefinir, sin duda, tanto el lugar de los diferentes tipos de productores, como el papel del propio sector agropecuario pampeano en el país y en el comercio internacional. Algunos de los fenómenos recientes (crisis de los pequeños y medianos productores, pools de siembra, fin del estancamiento ganadero, etc.) necesitan ser interpretados en este contexto (Barsky, 1992 A; Bilello e Iriarte, 1992; Giarraca y Teubal, 1993; Lattuada, 1996; De Nicola, Propersi y Qüesta, 1998).

En varios estudios sobre la agricultura argentina, los precios relativos tendrían un papel muy importante en la evolución del desarrollo agrícola y en el crecimiento económico regional. De acuerdo a estas investigaciones, el efecto de las distorsiones de precios relativos era muy importante en la implementación de nuevas técnicas. Los precios de los insumos para la agricultura producidos internamente –cuya importación tenía importantes barreras arancelarias y no arancelarias–, eran sustancialmente superiores a los precios internacionales y frenaban las posibilidades de avance tecnológico en el agro. (Cavallo, Domeneck y Mundlak, 1991).

Otros enfoques han buscado la explicación del fenómeno a partir de las conductas diferenciales de los protagonistas, estudiados según tipologías, que responden a distintas variables. Ejemplos para el caso pampeano: la discusión sobre el terrateniente capitalista. (Flichman, 1978; Sábato, J., 1980; Barsky, 1992 B); los aportes sobre los chacareros pampeanos. (Archetti y Stölen, 1975; Tort, 1983; Cloquell et al., 1983); además de trabajos semejantes en otras regiones o países. A continuación, se ha generalizado un enfoque en el que la caracterización de estrategias diferenciales (de trabajo e ingresos) para distintos tipos de productores se utilizan en la explicación de las causas y los senderos de procesos

agrarios específicos. (González y Bilello, 1996; González, Bilello, Román y Puppi, 1998; Bilello, González y Román, 1999).

Considerando la evolución por zonas dentro de la región pampeana divididas en agrícolas, mixtas y ganaderas, se señala que "si bien en todas el crecimiento para los últimos 37 años ha sido positivo, los mayores avances se lograron en la zona mixta, con una tasa de crecimiento anual del 3,38 %, superando ligeramente a la agrícola" (Pizarro, 1998: 34).

El proceso ha sido profusamente estudiado en las zonas netamente agrícolas de la región pampeana, las llamadas zonas núcleo. No ha pasado lo mismo con las áreas mixtas, las que además de haber sido algo más dinámicas en la expansión de los cultivos según lo menciona la bibliografía, reconocen ciertas especificidades marcadas fundamentalmente por la persistencia de los rodeos en los establecimientos.

III. Objetivos

Por todo lo expuesto, el presente trabajo se plantea identificar y analizar indicadores involucrados en el estudio de las relaciones entre variables económicas (precios, márgenes) y evolución de la producción granífera pampeana (superficie, volumen, intensificación) dadas ciertas condicionantes de la estructura agraria (productores y otros agentes involucrados, sus estrategias e interrelaciones), tomando como caso de estudio un partido² representativo de las áreas mixtas de la región pampeana argentina.

IV. Metodología

La metodología empleada se basa en el análisis de los procesos económico-productivos mediante la utilización de fuentes secundarias de información, como censos y series estadísticas oficiales y privadas. Con el propósito de analizar los distintos grados o tipos de flexibilidad en la oferta se recurrió a fuentes primarias de información fundamentalmente entrevistas a informantes calificados y encuestas en profundidad a productores en casos seleccionados.

2 Subdivisión político-geográfica de la Provincia de Buenos Aires.

Los pasos metodológicos seguidos fueron los siguientes:

- a) Medición de la evolución del área sembrada y producción de la zona, en un período de tiempo, lo que se constituye en un indicador de "agriculturización".
- b) Análisis de series de precios y márgenes de productos que compiten por la misma superficie, lo que indica la evolución de los estímulos económicos.
- c) Caracterización de las actividades agropecuarias y determinación de los cultivos que motorizaron la agriculturización en la zona. Construcción del "precio agrícola".
- d) Determinación del "precio ganadero" asimilado a la invernada.
- e) Cálculo de correlaciones estadísticas tomando como variable dependiente el área sembrada total de la canasta agrícola del partido y como variables independientes, sucesivamente el precio agrícola de la canasta; el cociente precio agrícola/precio ganadero; el margen bruto agrícola y el cociente entre margen bruto agrícola/margen bruto ganadero.
- f) Realización de estudios de caso a 16 productores representativos de los cuatro tipos agrarios detectados en el partido en un estudio previo, para los cuales se contaba con información de la campaña 95/96 ya que habían sido encuestados en esa oportunidad.
- g) Análisis de la información de las unidades productivas, comparando ambas campañas, con prioridad en aquellos datos que tuvieran relación con la superficie, régimen de tenencia y uso de la tierra.

V. El partido de azul

El área seleccionada fue el Partido de Azul que se encuentra ubicado en el centro de la Provincia de Buenos Aires. Ocupa un área de 661.500 ha, lo que representa un 2,6% de la superficie bonaerense.

De acuerdo con las características ecológicas y modalidades de producción, más de la mitad del partido está comprendido en la llamada Pampa Deprimida. Esta zona abarca aproximadamente 8.536.000 ha, la

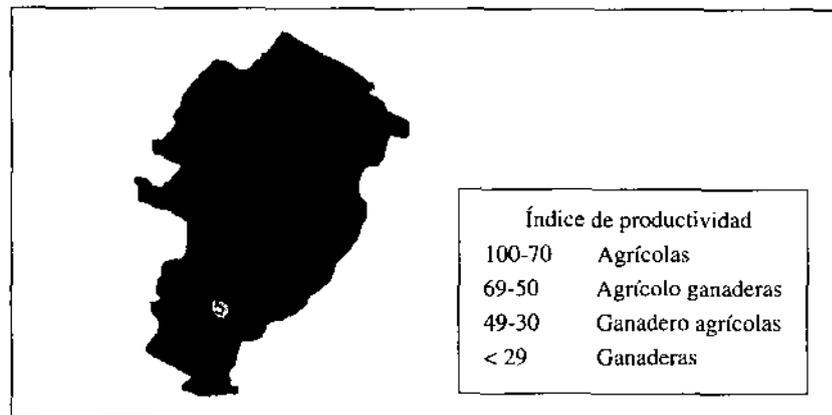
mayor parte de aptitud ganadera y algo más de 1 millón de ha de suelos con aptitud agrícola.

La determinación de los Índices de Productividad de las tierras ha sido realizada para toda la provincia de Buenos Aires en el marco del Convenio SAGYP-INTA-PNUD y se detallan en su Mapa de Suelos. (Proyecto Arg. 85/019, 1989).

Los mencionados índices consisten en un ordenamiento numérico de la capacidad productiva de las tierras basada en la descripción de las unidades cartográficas y los dominios edáficos en concordancia con las regiones climáticas resultan orientativos de la potencialidad productiva de una región.

Para el Partido de Azul se puede determinar que sólo 42.534 ha (un 6,4% del total de la superficie) poseen valores superiores a 70, considerándose como netamente agrícolas. Un 28,2% de la superficie (186.345 ha) tiene aptitud agrícola ganadera, 143.479 ha (el 22%) tienen capacidad ganadera agrícola y finalmente 289.142 ha son netamente ganaderas, lo que representa un 43,7% del total.

Mapa 1: Partido de Azul.
Áreas agroeconómicas según productividad de las tierras



Fuente: Elaboración propia con base en el Mapa de Suelos de la Provincia de Buenos Aires.

Estos datos muestran la existencia de dos áreas bien definidas: una ganadera hacia el norte del partido y otra mixta hacia el sur, con predominio territorial de la primera. La actividad predominante en la zona ganadera es la cría extensiva, mientras que en la mixta las explotaciones son agrícola ganaderas, con tendencia al engorde de vacunos.

Lo antedicho configura una región, que dadas sus características agroecológicas, plantea variadas posibilidades y alternativas productivas pero con una marcada predominancia de aptitud para la ganadería extensiva.

VI. La producción agropecuaria

Agricultura

A pesar de las condiciones señaladas, el partido no ha escapado al proceso de agriculturización ocurrido en el resto de la región pampeana, sino que por el contrario, muestra un crecimiento del área agrícola muy superior. Esto se evidencia, tanto en el aumento de la superficie dedicada a cultivos, como en la producción agrícola total correspondiente a los siete principales granos (maíz, girasol, soja, trigo, lino, sorgo y alpiste), producidos en la zona. La superficie destinada a cultivos agrícolas en el Partido de Azul, pasó de ocupar el 11,2% de la superficie total en 1970/71 a más del 21% en el 98/99'

Se cumple de este modo, la primera premisa de la agriculturización que es la extensificación, medida en términos de la incorporación de nuevas superficies a los cultivos. El incremento de la superficie agrícola entre el promedio del trienio 1970/73 y el de 1996/99 fue del 106%.

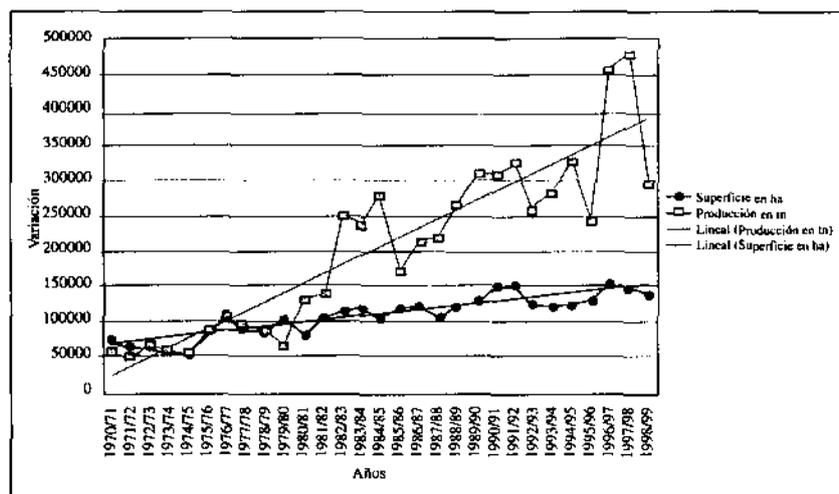
Analizando la distribución por cultivos en Azul, el trigo es el que, excepto en dos campañas, ocupa la mayor superficie y en términos relativos, el que más ha crecido en el período analizado. Resulta destacable además, la aparición de la soja a mediados de la década del 80' y el virtual abandono, ya en años más recientes, del sorgo y del lino.

En lo que respecta a maíz y girasol parecen comportarse como cultivos sustitutos, siendo los aumentos de superficie de uno, compensados por la disminución de las hectáreas del otro (ver ANEXO 1).

Con relación a la producción obtenida en estos mismos granos, una comparación entre el promedio del primero y el último trienio de la serie arroja un aumento de la cantidad total de producto medida en toneladas del 560%.

Se verifica la segunda premisa del proceso de agriculturización que es la "intensificación", expresada en incrementos de la producción granaria total, con mucho más peso de ésta, marcada fundamentalmente por significativos aumentos en los rendimientos de los principales cultivos involucrados, como resultante de una mayor incorporación tecnológica.

Gráfico 1
Partido de Azul. Variaciones en el área sembrada
y la producción de los principales cultivos.
Serie 1970/71-1998/99



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA).

Significativamente, los incrementos más espectaculares en los rendimientos unitarios se han dado en maíz, trigo y girasol, que están entre los cultivos que más aportan a la producción agrícola total. Escapa a esta norma, la soja, que una vez adoptada en la zona, a partir del hallazgo

de variedades adecuadas a los foto y termoperíodos locales, no ha variado sustancialmente su productividad, que oscila en los 2.000 kg por ha.

El maíz pasó de producir un promedio de 1.617 kg/ha en el primer trienio de la serie a 4667 kg/ha, lo que significa un aumento del 188%. El girasol incrementó sus resultados en un 172%, pasando de 650 kg/ha a 1767 kg/ha y el trigo, de 1859 kg/ha a 3083 kg/ha, un 66%.

Estos incrementos, que son la resultante de la incorporación de un paquete tecnológico agrícola que parte de la adopción de semillas mejoradas y una mayor utilización de agroquímicos, ciertamente han contribuido a mejorar los Ingresos. Cabe preguntarse si la proporción en que se han producido, sirve para compensar tanto la baja de precios, que aparece como tendencia general; y el aumento de costos que implica la utilización de una mayor dotación de insumos.

Ganadería

El avance agrícola señalado, al ocupar más tierras, permite suponer una retracción ganadera en similar proporción. Lamentablemente no se tienen datos certeros de existencias ganaderas, anteriores a la iniciación de la campaña masiva de vacunación antiaftosa, producida en 1993, año en el que ya se encontraba una importante superficie del partido ocupada por cultivos.

Cuadro 1
Partido de Azul: Existencias ganaderas según categorías.
Serie 1993/1999

Categoría	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Vacas	221.992	229.854	223.289	215.006	212.405	223.924	223.626
Toros	12.617	12.687	12.274	11.750	11.383	11.638	12.157
Novillos	41.577	40.496	39.651	34.807	31.884	39.382	40.132
Termeros	83.510	93.781	93.057	87.824	80.821	89.581	93.748
Terneras	83.510	93.093	90.879	87.188	84.596	87.675	90.736
Novillitos	37.041	27.274	28.939	22.437	17.983	13.385	15.795
Vaquillonas	70.603	65.878	63.854	58.137	52.815	57.732	63.057
TOTAL	550.850	563.063	551.943	517.149	492.830	523.317	539.251

Fuente: Fundación Azul de Lucha contra la Fiebre Aftosa (FUNDAZUL) 1999.

No obstante, analizado el período 1993/99, único subperíodo de las tres décadas para el que se cuenta con datos certeros, si bien se confirma la tendencia de largo plazo de disminución de las existencias ganaderas, no puede hablarse de liquidación. Es más, las fluctuaciones registradas en los últimos años evidencian una cierta capacidad de recomposición si las condiciones se presentan favorables. Por esta razón es válido pensar que las unidades productivas de Azul, conservan su condición de explotaciones mixtas y que el rol de la ganadería en las mismas sigue siendo muy importante. Si se compara con la agricultura de igual período, puede observarse que la tendencia de la superficie sembrada es levemente creciente mientras que el número de cabezas de vacunos responde a una tendencia ligeramente decreciente.

VII. Los productores

Identificación de tipos predominantes y sus estrategias productivas

Las variaciones en la orientación productiva señaladas contribuyen a configurar un cierto tipo o grado de flexibilidad de la oferta granífera, la que según nuestra hipótesis responde a las variables económicas, pero está subordinada, en última instancia, a las estrategias productivas desplegadas por los productores y éstas resultan diferenciales según tipos.

Interesa conocer entonces, cuáles son las tipologías de productores detectadas en el área.

El estudio de variables tales como procedencia de la mano de obra permanente –familiar o asalariada–, la dotación de recursos productivos y la fuente principal de ingresos –predial o extrapredial– del productor que las conduce, permite clasificar y caracterizar las unidades productivas de Azul desde una visión superadora de la sola estratificación por tamaño, medido como superficie (González-Bilello, 1996).

El cruce de estas variables, a partir de la información recogida mediante encuesta por muestreo, permitió identificar cuatro tipos de productores agrarios en el partido, trabajando con categorías suficientemente exhaustivas, que posibilitaron, además, cuantificar la distribución y peso relativo de cada uno de ellos.

Se entiende como *Empresarios Agropecuarios (EA)* a aquellos productores cuya mano de obra es preponderantemente asalariada, la dotación de recursos (tierra y capital) es alta y cuyo ingreso extrapredial, si existe, es inferior al predial.

Empresarios con pluralidad de ingresos (EPI) se define a aquellos cuya mano de obra es preponderantemente asalariada y existe ingreso extrapredial como fuente principal. El índice de recursos puede tomar cualquier valor.

Familiares de bajos recursos productivos (FBR): Estos productores llevan adelante una unidad productiva donde el trabajo es preferentemente familiar y cuyo índice de recursos productivos es bajo.

Familiares capitalizados (FC): Son aquellos productores familiares en los cuales predomina el trabajo familiar y que presentan un índice de recursos productivos alto.

Cuadro 2
Partido de Azul.
Productores agropecuarios según tipo agrario

Productores	Porcentaje del total
Empresarios agropecuarios	29,1
Empresarios con pluralidad de ingresos	31,9
Familiares con bajos recursos productivos	25,0
Familiares capitalizados	14,0

Fuente: González, M. Bilello, G. (1996).

En el partido predominan los productores empresariales con pluralidad de ingresos, los que sumados a los empresarios agropecuarios constituyen el 61% de las unidades productivas de Azul. Las unidades familiares, divididas en familiares con bajos recursos productivos y familiares capitalizadas, constituyen el 39 % de las unidades productivas.

La dotación de recursos productivos, medida como índice de tierra y capital³, incluyendo en este último tanto la maquinaria, como la hacienda, es creciente en promedio, desde los familiares con menos recursos hasta los empresariales con más, pero con mucha mayor dispersión entre los empresariales.

Asimismo, resulta interesante distinguir como se distribuyen en relación con la calidad del recurso suelo que controlan. Los productores de tipo familiar (capitalizado o no), se ubican predominantemente en la zona norte del partido, de aptitud básicamente ganadera, mientras que las formas empresariales, en más del 60% de los casos, se encuentran en la mitad sur, zona de capacidad mixta en donde pueden hallarse los lotes con mejor capacidad productiva.

La superficie comprometida en la actividad agropecuaria surge de las hectáreas en propiedad, a las que se le sumaron las tierras que toman⁴ y se le restaron las cedidas⁵, observándose que la superficie media de las unidades productivas de Azul es de 907 hectáreas. La superficie de las unidades de producción oscila entre 6 y 6.000 hectáreas, siendo la mediana de 470 hectáreas.

Los tipos identificados y el peso relativo de cada uno, dan cuenta de la heterogeneidad social de Azul. Esto permite inferir la existencia de estrategias productivas y económicas diferentes y por ende respuestas a la agriculturización también distintas, lo que daríamos en llamar flexibilidad o inflexibilidad de respuesta a los estímulos económicos.

3 El índice de nivel de recursos productivos de cada unidad surge de la aplicación de la siguiente fórmula: $ITC = (To * Ptc) + (N * 0,0105) + (V * 0,007) + (O * 0,0014) + (A * Paa) + (T * Pta)$

Donde ITC: índice de tierra y capital; To: tierra operada; Ptc: precio de la tierra por cuartel; N: novillos/novillitos propios; V: vacas/vaquillonas propias; O: ovejas madres propias; A: automotores; Paa: precio del automotor por año; T: tractores y Pta: precio del tractor por año.

4 Se entiende como "toma de tierra" el trabajar campos o lotes de propiedad de terceros, pagando por el uso del recurso, un canon, que puede ser fijado en dinero o en porcentaje de la producción.

5 "Ceder tierra" implica dar en uso campos o lotes con fines productivos, cobrando por ello un canon, que tanto puede ser fijado en dinero o como porcentaje de la producción.

Se entiende por estrategias a las distintas formas de abordaje de la producción que despliegan los productores, dependiendo de los márgenes de maniobra que su propia naturaleza económico-social les permite. A continuación se explicitan las estrategias productivas de los tipos agrarios de Azul, caracterizadas por González-Bilello (1996):

Los familiares con bajos recursos productivos controlan una superficie escasa, la media se encuentra en 142 ha, con la circunstancia agravante que la mayoría (71%) pertenece a la subzona de menor aptitud de suelo (norte). El propietario está a cargo de la explotación o una sociedad familiar en el 91% de los casos, el resto son arrendatarios.

Hacen ganadería de cría y en algunos casos, cuando el campo lo permite recria y una corta inverna. Son frecuentes en estas explotaciones las actividades intensivas de baja escala, como tambo, lechones, gallinas y apicultura. Este grupo en particular, no hace agricultura. Sólo una minoría cede para chacra (agricultura).

La capitalización en maquinaria es muy escasa, lo que indica que la mayoría tiene automotor, pero en cuanto a maquinaria agrícola se limita, a lo sumo a algún tractor antiguo, lo que está implícitamente relacionado con la cesión para agricultura.

Los familiares capitalizados si bien son el grupo menos numeroso, tienen estrategias de producción muy claras y definidas.

Operan una superficie que en promedio representa 607 ha. Pertenecen predominantemente a la zona ganadera. Son expansivos, demostrando tal estrategia principalmente en la toma de tierra. El 76% trabaja campos de terceros, siendo la media tomada de 215 ha. En general, cuando la toma de tierra es para ampliar la superficie ganadera, lo hacen con lotes linderos o vecinos. Cuando es para chacra, salen más lejos, incluso a otros cuarteles, buscando tierras de mejor calidad.

Tienen actividades diversificadas agrícola-ganaderas. Poseen equipo agrícola y realizan agricultura por cuenta propia. Algunos hacen engorde de novillos utilizando cereales de propia producción.

Todos residen en el campo y es importante la presencia de trabajo físico familiar.

Los *empresarios agropecuarios* son por definición, aquellos productores que operan con mano de obra preponderantemente asalariada. El trabajo familiar, cuando existe, se halla en menor proporción y generalmente en tareas de conducción y administración.

Estos productores manejan una dotación de tierra y recursos productivos importante. Registran una superficie promedio de la explotación de 2.260 ha propias, ubicados preponderantemente en las mejores tierras, la zona mixta, al sur del partido.

La mayoría tiene por lo menos un equipo agrícola. La actividad predominante es mixta agrícola ganadera. Un tercio toma tierra y cuando lo hacen, la superficie tomada es importante (1.546 ha en promedio).

Estos productores son los más agricultores del partido, un 75% siembra cereales, totalizando este uso una superficie promedio de 2.360 ha (50% de la superficie total operada, descontados los dobles cultivos).

Se trata de un tipo empresarial en el que la mayoría de las explotaciones (63%) están conducidas directamente por sus propietarios, siendo la proporción de administradores poco relevante.

Los *empresarios con pluralidad de ingresos* son los que mejor articulan una dualidad urbano-rural que puede explicarse por procesos anteriores que reconocen una doble vía. Por un lado, desde el sector, y fundamentalmente en el cambio generacional, la búsqueda de otras alternativas laborales (hijos que estudiaron, tienen una profesión u otra ocupación) pero no se han desprendido del campo heredado y lo explotan con personal asalariado. Por otro, desde sectores urbanos (profesionales independientes, comerciantes, industriales, etc.) que derivaron excedentes a la inversión agropecuaria, como forma de ahorro, especulación o ingresos alternativos.

Entre estos productores, el 53% se ubica en el área mixta. La superficie media operada es de 699 ha, algunos toman tierra (32%), pocos ceden y cuando lo hacen es para agricultura mediante contratos accidentales.

Son productores básicamente ganaderos; la posibilidad de invernar depende de la calidad y aptitud del suelo y del precio de los cereales o balanceado a utilizar. Muy pocos (20%) hacen agricultura por cuenta propia. La dotación de maquinarias es muy baja, ya que la mayoría no tiene equipo agrícola. Ninguno reside en el campo.

En este tipo es interesante analizar la relación de dependencia ocupacional extrapredial. Son pequeños empresarios, industriales y comerciantes el 47%, profesionales independientes no agropecuarios (abogados, médicos) el 13%, pasivos el 7%, profesionales agropecuarios el 4% y otros (incluye instituciones) también el 4%.

Dadas las características señaladas y reconocida la heterogeneidad de los productores de Azul tanto en términos de dotación de recursos, calidad de tierras que controlan y estrategias productivas que desarrollan, cabe preguntarse si puede pensarse en una flexibilidad económica de tipo genérico y en última instancia, qué respuesta sería esperable en la oferta granífera del área en estudio frente a un potencial o probable "aumento de precios".

VIII. *Los mecanismos de respuesta*

El "Precio Agrícola"

Si la tendencia a la baja de precios es común a todas las producciones tradicionales posibles (granos y carnes) y resulta poco probable pensar en la incorporación masiva de otras actividades en la región pampeana, cabe preguntarse, si la composición relativa de la canasta productiva genera un "precio agrícola" para el partido de Azul que pueda representar ventajas con relación al "precio ganadero".

Para ello es necesario determinar la canasta agrícola del partido a partir del aporte relativo de cada cultivo al producto agrícola anual.

Los datos del Censo Nacional Agropecuario 1988 permitieron seleccionar aquellos cultivos que explican la mayor parte de la superficie agrícola de Azul.

Cuadro 3
Partido de Azul. Superficie sembrada con cultivos anuales. 1988

Cultivo	Superficie sembrada (has)	% Sobre total	% Acumulado
Trigo	41.500	42.60	42.60
Girasol	21.898	22.48	65.08
Maíz	15.507	15.92	81.00
Lino	8.298	8.52	89.52
Soja	4.991	5.12	94.64
Avena	2.670	2.74	97.38
Alpiste	2.236	2.30	99.68
Sorgo granífero	177	0.18	99.86
Trigo candeal	118	0.12	99.98
Otros	18	0.02	100.0

Fuente: INDEC-Censo Nacional Agropecuario. 1988.

Se pudo determinar que trigo, girasol, maíz, lino y soja explican el 95% de la superficie agrícola total, siendo el resto, cultivos de escasa importancia productiva en la región, como la avena para cosecha, el alpiste, el sorgo granífero y el trigo candeal.

Se elaboró entonces una base de datos con las series de precios corrientes⁶ de los granos que componen la canasta agrícola del partido de Azul, actualizándolos a moneda constante de enero de 2000.

Los precios anuales se tomaron como promedio de los meses de comercialización de cada producto en la zona estudiada⁷.

6 Tomados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Período 1971 - 1999.

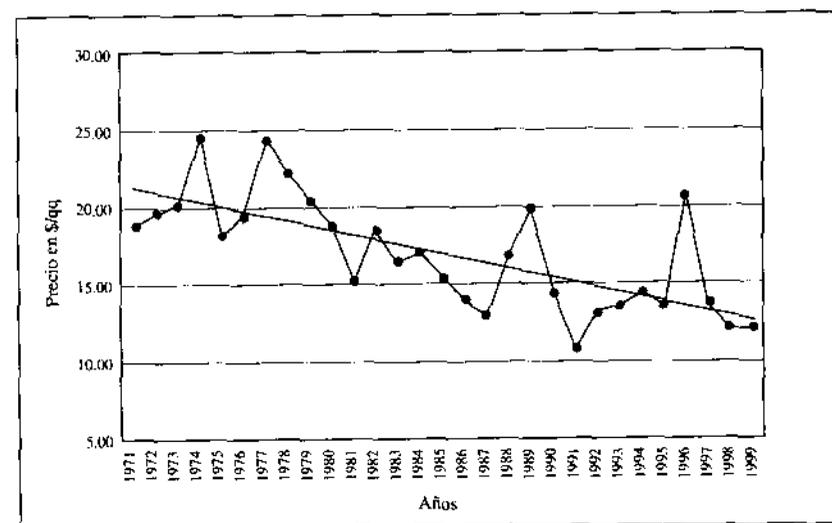
7 Los períodos de comercialización considerados para cada cultivo fueron los siguientes:

- Maíz: mayo - junio y julio
- Soja: abril - mayo y junio
- Girasol: marzo - abril y mayo
- Trigo: enero - febrero y marzo
- Lino: enero - febrero y marzo

El "precio agrícola" surge de la ponderación del precio anual de cada uno de los granos seleccionados en función de su aporte relativo a la producción de la campaña.

Analizado éste para igual período (1970/1999), refleja en forma genérica la tendencia observada para cada grano en particular. No obstante, permite hacer comparaciones y ser utilizado como variable independiente para medir la respuesta del sector.

Gráfico 2
Partido de Azul. Evolución del "precio agrícola".
En \$/qq. Serie 1970/1999



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA).

EL "Precio Ganadero"

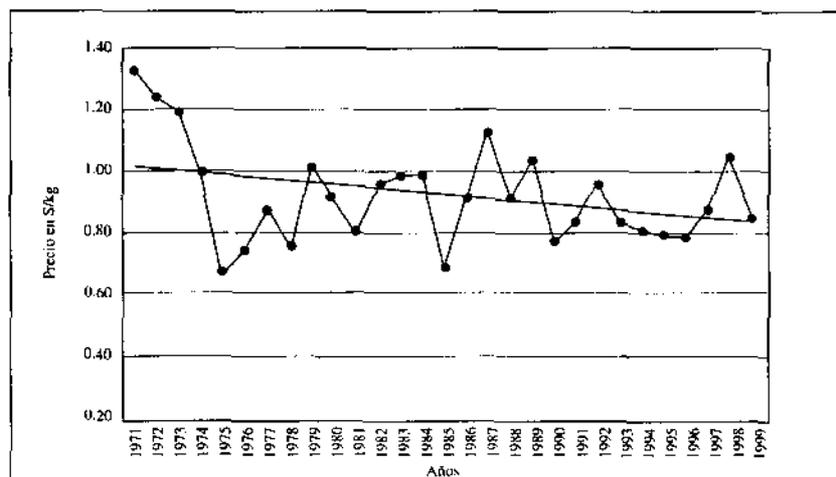
Se asimila el "precio ganadero" al precio del novillo por ser la ganadería de invernada la que puede competir por igual calidad de tierras con la agricultura.

También en este caso se capturaron las series de precios⁸ y se actualizaron a moneda constante de enero de 2000, pero se consideró el promedio anual de las cotizaciones ya que las ventas de novillos en Azul, se distribuyen en forma más o menos homogénea, durante todo el año. (GELSA, 1999).

El “precio ganadero” del partido, al igual que el agrícola, mostró una tendencia declinante. No obstante, como puede observarse en el Gráfico, la pendiente es negativa, pero con un coeficiente más pequeño, lo que permite pensar en una menor caída del precio ganadero en relación al de los granos.

Es más, si se realizara el ejercicio de eliminar los dos o tres primeros años, que muestran valores excepcionalmente altos, estaríamos ante la presencia de una línea de ajuste casi horizontal, con valores que fluctúan alrededor de 0,90 \$/kg de novillo.

Gráfico 3
Partido de Azul. Evolución del “precio ganadero”.
Serie 1970/99



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mercado Concentrador de Liniers (Buenos Aires).

8 \$/kg de novillo en el Mercado de Liniers.

IX. Relación de las variables

Retomando el concepto de que la agriculturización de Azul se realiza sobre la superficie con ganadería de invernada, es necesario realizar una comparación entre los “precios agrícolas” y los “precios ganaderos” para comprobar si son éstos los que motorizan la mencionada sustitución.

Relacionando el precio agrícola anual de la mencionada canasta de cultivos con la superficie sembrada de los mismos, durante el mismo año, para los 29 ciclos analizados, vemos que el coeficiente de correlación es altamente negativo: -0,71.

Lo señalado mostraría que el precio agrícola se asocia en forma inversa con el área sembrada. Esto significa, leído en forma lineal: si disminuye el precio, los productores responden aumentando la superficie implantada.

Igualmente, si se asume que no son los precios del mismo año los que influyen en la dotación de recursos que se destinan a agricultura, sino que son los obtenidos en la campaña anterior, tomando como parámetro que los productores decidan la siembra del año siguiente con los precios actuales, se puede ver que los resultados prácticamente no varían. Corridas las series se obtiene un coeficiente de correlación de -0,68.

Calculado el cociente anual entre precio agrícola y precio ganadero del partido y correlacionando este indicador con la superficie sembrada, se obtiene un coeficiente “r” también negativo, pero de menor valor absoluto (-0,48).

Aplicando la misma metodología del desfasaje de un año, esta vez para la relación de precios, el resultado baja algo, pero sigue siendo negativo: -0,277.

Estos resultados muestran una asociación inversa también entre cocientes de precios y superficie, aunque estarían probando que existe sustitución entre ganadería y agricultura, ya que los coeficientes bajan en valor absoluto, en relación a si se toman sólo los precios agrícolas.

Por lo tanto, puede afirmarse que no son los precios de los productos agrícolas, o su relación con los de las actividades competidoras, las variables económicas decisivas que llevan a los productores a aumentar su oferta de granos.

Se plantea como necesario, entonces, seleccionar otros indicadores que puedan llegar a explicar con mayor claridad las variaciones de la oferta.

X. *Otros indicadores económicos*

Relativizados los precios, tanto absolutos como relativos, como determinantes en las decisiones del productor, resta indagar qué otros indicadores económicos influyen en la variación de la oferta granífera de la región.

Así, se centra la atención en el Margen Bruto (MB) como orientador en la planificación de las actividades de las explotaciones. Como ya se expresara, se entiende como tal lo que resta del Ingreso Bruto de una actividad productiva, una vez deducidos los Costos Directos (en el caso de las actividades agrícolas, implantación y protección del cultivo, cosecha y comercialización).

Las series disponibles de márgenes brutos, si se quiere utilizar una misma fuente, parten de la campaña 1986, siendo en este caso las estimaciones realizadas por la Revista "Márgenes Agropecuarios". Esta publicación, de frecuencia mensual, realiza cálculos de los márgenes brutos de los principales cultivos agrícolas y actividades ganaderas, considerando distintos niveles posibles de rendimientos.

Debe destacarse que el ingreso bruto de toda explotación agropecuaria es el resultado de la multiplicación de la producción de cada producto por su precio unitario, a la vez que lo relevante de los costos de producción, son los costos medios que resultan de dividir los costos totales por la cantidad producida. Ambos conceptos se materializan numéricamente en el cálculo de los respectivos Márgenes Brutos.

Para el caso del "margen bruto agrícola" se procedió de la misma manera en que se calculó el "precio agrícola" del partido. Se actualizaron los valores a moneda constante (enero de 2000) y se seleccionaron los correspondientes a los cultivos que integran la canasta agrícola del partido, promediando los logrados durante los tres meses de concentración de la comercialización de cada grano.

La fuente presenta el cálculo del Margen Bruto para dos o tres posibles rendimientos de cada cultivo. Se consideró el más cercano al rendimiento

promedio obtenido en el partido en cada campaña, según los datos de la SAGPYA.

El "margen bruto agrícola" de Azul surge de la ponderación de los márgenes de cada cultivo, en función del aporte relativo de cada cultivo a la producción granífera total.

Cuando se analizan estos indicadores debe enfatizarse la importancia de la productividad en el nivel de los márgenes brutos, ya que la posibilidad de incrementarlos se puede dar por dos vías, el aumento del ingreso bruto o la disminución de costos.

La segunda alternativa resulta impensable, ya que la incorporación tecnológica trae normalmente aparejado un aumento de costos.

Por lo tanto, resulta indispensable aumentar el ingreso, y este, con precios declinantes, depende directamente del aumento de los rendimientos. Estos incrementos, como ya dijéramos, se han dado en los principales granos. (Evoluciones parciales de precios, rendimientos y márgenes pueden verse en el ANEXO 2).

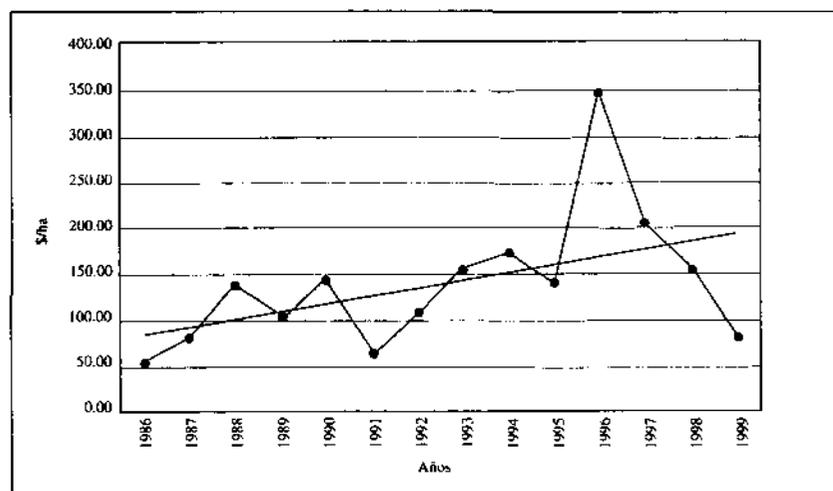
Cuadro 4
Partido de Azul. Márgenes Brutos por actividad según los rendimientos promedio de la zona. Serie 1985/86-1998/99. En \$/ha.

Año	Maíz	Soja	Girasol	Trigo	Lino	Margen Agrícola	Margen Ganadero
1985/86	96.14	221.99	18.20	48.30	28.48	52.99	97.62
1986/87	174.84	244.61	130.32	38.95	8.66	79.84	116.47
1987/88	200.56	250.07	111.95	86.85	56.46	136.17	96.96
1988/89	157.18	238.89	86.82	58.03	31.20	101.77	74.52
1989/90	212.30	154.15	46.80	77.66	28.81	141.05	70.16
1990/91	141.45	159.63	51.34	-16.03	-9.76	58.88	110.35
1991/92	140.93	164.41	80.26	75.03	-1.83	105.58	129.62
1992/93	157.05	188.69	173.98	138.46	47.43	149.79	100.08
1993/94	188.78	230.23	200.60	139.38	0.00	166.98	110.48
1994/95	212.57	147.57	152.96	92.37	0.00	136.28	107.78
1995/96	479.94	300.76	187.85	287.08	0.00	342.33	108.63
1996/97	175.06	352.70	181.91	199.34	0.00	198.48	99.06
1997/98	103.66	164.70	252.10	161.28	0.00	147.67	106.41
1998/99	133.91	96.40	90.86	33.40	0.00	73.98	63.79

Fuente: Revista *Márgenes Agropecuarios*.

Construido el "margen bruto agrícola" para el partido de Azul, se pudo observar en primer término, que para el período analizado, presenta una tendencia creciente, la que se da acompañando el aumento de rendimientos ya señalado. La serie muestra cierta variabilidad, con un pico significativo en 1996, campaña en la que, excepcionalmente, se dio la conjunción de buenos precios y altos rendimientos. No obstante, aún eliminando este año atípico, la tendencia del MB agrícola sigue siendo creciente.

Gráfico 4
Partido de Azul. Evolución del "margen bruto agrícola".
Serie 1986/1999



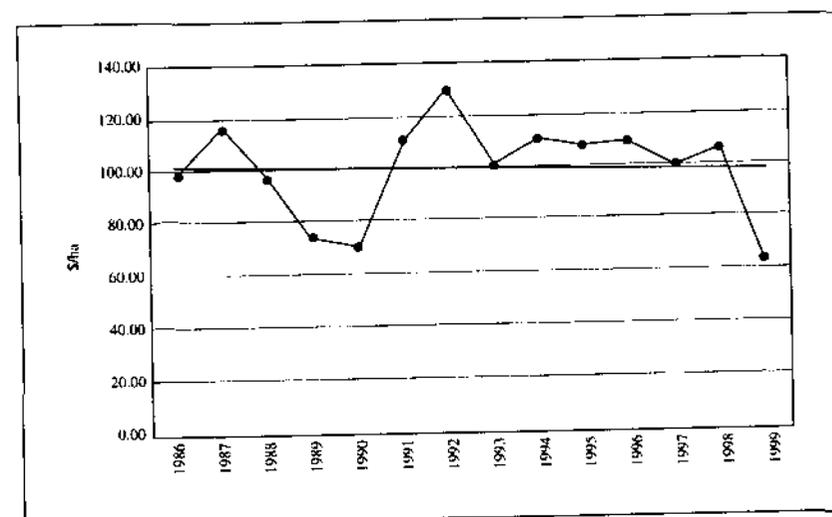
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Revista *Márgenes Agropecuarios*.

En la ganadería se tomó como referente el invierno de novillos con una carga de 2 cabezas/ha y una producción media anual de 170 kg/cab/año, que constituyen la opción más cercana a los parámetros modales de la invernada en la zona.

Con relación al "margen bruto ganadero", puede decirse que el comportamiento es similar al observado en el "precio ganadero", una tendencia casi horizontal, levemente negativa.

Los resultados obtenidos, permitirían presumir (ya que se carece de datos de rendimientos ganaderos), que no hubo cambios significativos en la productividad en el período, dependiendo los márgenes en forma más o menos directa de los precios logrados. (Evolución de precios y márgenes brutos de la invernada en ANEXO 2).

Gráfico 5
Partido de Azul. Evolución del "margen bruto ganadero".
Serie 1986/99



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Revista *Márgenes Agropecuarios*.

El coeficiente de correlación entre la superficie sembrada y el margen bruto agrícola del partido, muestra un valor cercano a cero para el mismo año y un "r" positivo (0,558) cuando se trata de medir la influencia de los márgenes de una campaña agrícola en la siguiente.

Similares resultados se obtuvieron en relación al cociente MB agrícola/MB ganadero, siempre considerando la invernada como la actividad ganadera alternativa. Este último indicador es el que arrojó el mayor coeficiente (0,621).

Cuadro 5
Partido de Azul.
Coefficientes de correlación entre la superficie sembrada
de la canasta agrícola y los indicadores considerados

	Del mismo año	Del año anterior
Superficie sembrada canasta: precio agrícola	-0,710 ($\alpha = 0,01$)	-0,677 ($\alpha = 0,01$)
Superficie sembrada canasta: cociente precio agrícola Precio invernada	-0,483 ($\alpha = 0,01$)	-0,277 ($\alpha = 0,05$)
Superficie sembrada canasta: margen bruto agrícola	-0,001 ($\alpha = 0,059$)	0,558 ($\alpha = 0,05$)
Superficie sembrada canasta: cociente MB agrícola/MB Ganadero	-0,050 ($\alpha = 0,05$)	0,621 ($\alpha = 0,05$)

Fuente: Elaboración propia.

El coeficiente de correlación ha sido seleccionado en estos casos para medir el grado de relación entre dos variables que varían conjuntamente. Para este análisis se consideró como variable dependiente el área sembrada, como medida de la expansión agrícola y alternativamente se testearon precios y márgenes, absolutos y relativos como variables independientes.

En la misma tabla se especifican los niveles de confianza de los resultados, en relación a los grados de libertad de las muestras seleccionadas.

Una vez calculados todos los coeficientes, cabe realizar las pruebas de significación de los resultados para evaluar, dado un tamaño de muestra, si la correlación en la población es igual a cero ($H_0: \rho = 0$), considerada como hipótesis nula. (STEEL y TORRIE, 1988: 269).

Estas pruebas de hipótesis permitieron determinar con un nivel de confianza del 95%, que no existe correlación (no rechazo de la hipótesis nula) en las asociaciones entre superficie y relación de precios del año anterior ($r = -0,277$) y ni tampoco en los casos en que se evaluó la evolución del área sembrada en relación a los márgenes, tanto absolutos como relativos.

Concomitantemente, sí existe correlación (ya sea positiva o negativa) entre la superficie sembrada y el resto de las variables

consideradas: precio agrícola del año y del año anterior, relación precio agrícola/precio ganadero del mismo año, margen bruto agrícola del año anterior y relación de márgenes brutos agrícolas/ganaderos del año anterior.

Una medida adicional, para evaluar el grado de bondad del ajuste es el coeficiente de determinación (r^2), que mide qué proporción de la variación total en la variable dependiente (Y) se explica por la variación en la variable independiente (X). Como contrapartida, el coeficiente de no determinación ($1 - r^2$) indica qué proporción de la variación de Y es explicada por la variación de otras variables, distintas de X . (MASON y LIND, 1998: 574).

Estas medidas, siempre positivas, pueden tomar cualquier valor entre 0 y 1. El coeficiente de determinación nunca es mayor que el de correlación, permitiendo una interpretación más ajustada del grado de asociación de las variables.

Como puede observarse, en ningún caso la determinación de las variables supera el 51%, y los mayores coeficientes se dan con correlaciones inversas (precios agrícolas).

Cuadro 6
Partido de Azul. Coeficientes de determinación (r^2)
de los indicadores considerados en la superficie sembrada
de la canasta agrícola

	Del mismo año	Del año anterior
Superficie sembrada canasta: precio agrícola	0.504	0.458
Superficie sembrada canasta: cociente precio agrícola/ Precio invernada	0.233	—
Superficie sembrada canasta: margen bruto agrícola	—	0.311
Superficie sembrada canasta: cociente MB agrícola/MB Ganadero		

Fuente: Elaboración propia.

Concretamente para los márgenes brutos, la proporción en que explican la variación en el área sembrada fluctúa entre el 30 y el 40%. Puede decirse, entonces, que los mismos son orientadores de la programación de actividades en las unidades productivas del partido de Azul, pero que la oferta final está asociada a otras variables que deberían indagarse para poder realizar una interpretación más ajustada del proceso. Estas variables tienen que ver con la heterogeneidad existente entre las unidades productivas y los productores que las conducen, que a su vez, los llevan a desplegar diferentes estrategias, de las cuales la orientación productiva no estaría ajena.

En este sentido, resulta interesante retomar la idea de los distintos tipos agrarios detectados en la región y su posible influencia en la flexibilidad de la oferta agrícola.

XI. Flexibilidad y estrategias

Siguiendo con la idea expresada en el punto anterior, se indagaron otras variables, éstas de índole cuali-cuantitativas, que dieran cuenta de la flexibilidad de la oferta agrícola.

Para ello se realizaron estudios de caso en establecimientos representativos de los distintos tipos de productores identificados en el partido. Como se disponía de información de una muestra de productores, correspondiente a la encuesta realizada para la campaña 1995/96 se volvió a cuatro casos de cada tipo, considerados representativos de la categoría, que pertenecieran a las distintas zonas productivas del partido (ganadera y mixta) y que tuvieran distintas escalas de tamaño. Resultó un total de dieciséis y en ellos se realizaron estudios en profundidad, con el objeto de evaluar las variaciones ocurridas en el período, tanto en la explotación en su conjunto, como en la orientación de las actividades productivas.

En estos estudios de caso se puso énfasis en la comparación entre la superficie total operada y la destinada a cultivos agrícolas, asociando a las formas (tipologías) analizadas, tamaño y a la posibilidad agrícola asociada a la ubicación de la explotación.

Los casos estudiados se hallan explicitados en el ANEXO 3, donde se exponen cuantitativamente las variables analizadas, permitiendo la comparación entre las dos campañas consideradas, 1995/96 y la 1998/99.

Una mirada de los casos de cada tipo de productor permite marcar los siguientes rasgos salientes:

- *Familiares de Bajos Recursos Productivos (FBR)*: Uno desapareció, cediendo la tierra bajo contrato a otro FBR más grande. Los otros tres, si bien se mantienen igual en cuanto a su estructura productiva, haciendo algo de agricultura cuando la calidad del suelo lo permite, evidencian ciertos grados de descapitalización, sobre todo en aquel que era el más agricultor que prevé ceder la agricultura a terceros a partir de la próxima campaña.
- *Familiares Capitalizados (FC)*: De los casos analizados dos están igual aunque han incorporado algo de agricultura (20 ha) y pasturas. Uno desapareció por fallecimiento de su titular. Fue vendido, pasando a formar parte de una explotación empresarial con pluralidad de ingresos (EPI) más grande. El último caso analizado, a pesar de las cifras expuestas (menos ha propias y tomadas). Se puede decir que se expandió, ya que han adelantado la sucesión, logrando armar una empresa a cargo de los hijos.
- *Empresarios agropecuarios (EA)*: A pesar de que la mayoría declara tener una tradición ganadera, todos han incorporado la agricultura en la medida en que el recurso suelo se los ha permitido. Son los más expansivos en cuanto a la ampliación de la superficie de la explotación. Los que se encuentran en la zona mixta hacen más agricultura que hace cuatro años. Sólo el de la zona ganadera, limitado por las condiciones ecológicas, a pesar de alquilar 300 ha más, no incorporó cultivos en el período analizado.
- *Empresarios con pluralidad de ingresos (EPI)*: Dos se expanden por toma o compra de tierras, uno sigue igual y el restante se retrajo cediendo 77 ha. para agricultura. No obstante todos mantienen su tradición ganadera. Toman o compran tierras para ese fin. Sólo un caso aumenta la superficie agrícola en campo propio.

Se puede decir entonces, en relación a las tipologías de productores detectadas para la región, que son los empresarios agropecuarios, con mayor dotación de capital y situados mayoritariamente en la subzona mixta, los que muestran una mayor dinámica en cuanto a la incorporación de más hectáreas al cultivo. Probablemente y dadas las características señaladas precedentemente, sean los que mayor tecnología incorporen, logrando más productividad y aportando por ende más a la producción agrícola total.

Los tipos familiares incorporan agricultura en superficies escasas, sólo cuando las condiciones agroecológicas y la dotación de recursos se lo permiten.

Los empresariales con pluralidad de ingresos siguen siendo netamente ganaderos, y cuando tienen excedentes, priorizan la expansión en cría y engorde de vacunos.

XII. Análisis de resultados y conclusiones

La producción agropecuaria pampeana, caso considerado único por su dinamismo ha sido capaz de generar en las últimas tres décadas un proceso que genéricamente ha dado en llamarse "agriculturización", noción que denota tanto la ampliación como la intensificación del cultivo de los principales granos cerealeros y oleaginosos.

Este avance de la agricultura durante el período en cuestión, se produjo en el marco de precios declinantes para las actividades agrícolas, tanto para las tradicionales de la región, como para las recientemente incorporadas como es el caso de la soja. El fenómeno se ha dado en áreas antes dedicadas a la ganadería.

Este proceso de sustitución fue acompañado con una creciente incorporación de tecnología en los cultivos agrícolas que mejoraron sustancialmente su productividad y por ende la oferta granífera total, generando varias cosechas récord, que lograron superar la meta de los 60 millones de toneladas de producción agrícola anual.

En las zonas con aptitud netamente agrícola de la región pampeana argentina, profusamente estudiadas, el proceso ha adquirido espectacularidad no sólo por los incrementos en área sembrada y

productividad, sino también porque durante el período, numerosas unidades productivas han abandonado la ganadería y por ende todo el capital relacionado con la misma, cayendo en situación de agricultura permanente.

Las áreas mixtas, menos analizadas, resultan interesantes, por haber sido algo más dinámicas en la expansión de los cultivos, en términos relativos y por presentar ciertas especificidades marcadas fundamentalmente por la persistencia de los rodeos en los establecimientos.

El partido seleccionado, Azul, en el centro de la provincia de Buenos Aires, resulta representativo de las áreas mixtas pampeanas, y configura, por sus condiciones agroecológicas y de estructura agraria, un caso interesante donde estudiar la problemática planteada y poner a prueba las hipótesis enunciadas.

En las últimas tres décadas el área destinada a cultivos anuales del partido se ha extendido significativamente llegando a ocupar el 21% de su territorio, es decir, tomando la escala que surge del análisis de los índices de productividad, las dos terceras partes de la suma de tierras netamente agrícolas más las agrícola-ganaderas.

El análisis estadístico de esta información permitiría predecir una continuidad del proceso, con la incorporación de unas 3.000 ha anuales a la agricultura. No obstante, considerando lo dicho en el párrafo anterior y teniendo en cuenta que un manejo razonable prevé rotaciones con pasturas y/o descanso de los potreros, aún en lotes de buena aptitud; de no mediar un cambio masivo en el paradigma productivo, estaríamos acercándonos al límite de expansión agrícola, que no compromete la capacidad futura del recurso. (Piscitelli y Sfeir, 1996).

Asimismo, se pudo corroborar que en el partido de Azul, se cumple la intensificación, que conjuntamente con el aumento del área sembrada han generado un aumento en la producción total de granos, del orden del 560% en el período considerado.

Esto se debe a aumentos significativos en la producción unitaria de los cultivos, especialmente importante en maíz, girasol y trigo, fruto de la incorporación de un paquete tecnológico que parte de la adopción de semillas mejoradas y una mayor utilización de agroquímicos.

También en este caso podría decirse que la producción agrícola ha venido aumentando a un ritmo de 12.595 tn anuales y que lo seguirá haciendo, de no mediar las limitantes agroecológicas señaladas.

En relación a la ganadería, analizado el período 93/99, del que se cuenta con información certera de existencias ganaderas, puede decirse que el stock ganadero del partido, medido en número de cabezas totales, ha venido disminuyendo siguiendo la tendencia de la región pampeana en su conjunto, pero el ritmo de caída es menor al aumento de la superficie agrícola. Por esto, podría intuirse una cierta intensificación ganadera en las explotaciones.

Un análisis de precios para el período estudiado, permitió corroborar para Azul, calculados los correspondientes "precio agrícola" y "precio ganadero" la tendencia declinante observada a nivel general, tanto para los granos como para el novillo, con menor caída para estos últimos.

Por lo tanto, los precios, considerados por la literatura económica como variable fundamental en la asignación de recursos y organización de los procesos productivos, en el caso de la expansión agrícola pampeana y en particular en el área mixta estudiada, no cumplen ese rol, al menos no en el sentido planteado por la ortodoxia académica, que afirma que mayores precios de los productos incentivan una mayor producción.

Los datos analizados para 29 ciclos en el partido de Azul, muestran una asociación negativa entre precios (tanto absolutos como en relación a la ganadería) y área sembrada con cultivos agrícolas.

Los precios, entonces estarían actuando como un estímulo inverso ya que se compensarían las bajas, aumentando la producción.

Otra variable económica, los márgenes brutos (también tomados tanto en términos absolutos como relativos) y construidos tanto "margen agrícola", como "margen ganadero" para el área en estudio, parecen ser más orientativos en la configuración productiva de las explotaciones, aunque el peso que tienen en la explicación de la varianza de la oferta granífera es bajo.

Por lo tanto puede decirse que en el caso de un área representativa de las zonas mixtas pampeanas, el tipo o grado de flexibilidad de la oferta granífera responde parcialmente a indicadores económicos como los

márgenes brutos, sobre todo en sus dimensiones relativas (agrícola/ganadero) y con el desfase de un año (resultados obtenidos en la campaña anterior), constituyen indicadores válidos para la programación de actividades en las unidades productivas pero con un peso explicativo no mayor al 40%. La variación final está subordinada en última instancia, a las estrategias productivas desplegadas por los productores, diferenciales según tipos.

La oferta granífera de estas zonas mixtas pampeanas, está asociada a la incorporación tecnológica motorizada por la necesidad de incrementar la producción para compensar la baja de precios e incentivada por una fuerte presión comercial de las empresas productoras de insumos. Esta incorporación tecnológica no ha sido homogénea ni entre productores ni entre cultivos (la soja parece ser el rubro que más adopta).

Los productores responden en forma diferencial de acuerdo a la tipología a la que pertenecen y sus fuentes de flexibilidad están asociadas a las estrategias productivas que despliegan, a la dotación de recursos que controlan y finalmente a la ubicación en la región, determinante de la mayor o menor capacidad productiva de sus suelos.

Se puede concluir, que las formas empresariales, las más numerosas en la región, son las que en mejores condiciones estarían de responder a estímulos económicos, no obstante es necesario hacer la distinción entre aquellos empresarios que hacen de su explotación su fuente principal de ingresos y que por propia definición cuentan con los recursos para llevar adelante los procesos, que son los que responden positivamente expandiendo su agricultura, siempre y cuando las condiciones ecológicas de sus explotaciones se lo permitan. El otro grupo de empresarios, los que presentan pluralidad de ingresos, o sea que desarrollan alguna otra actividad fuera del predio, son los que priorizan las actividades ganaderas extensivas, menos riesgosas y menos demandantes de mano de obra y recursos.

Los tipos familiares incorporan agricultura en superficies escasas, sólo cuando las condiciones agroecológicas y la dotación de recursos se lo permiten.

Bibliografía

- ARCHETTI, E. Y STÖLEN, K. "Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino". Siglo XXI Buenos Aires, 1975.
- BARSKY, O.; LATTUADA, M.; LLOVET, I. "Desarrollo agropecuario, imposición de la tierra y gran producción". SAGYP/PNUD, Buenos Aires, 1988.
- BARSKY, O. "Explotaciones familiares en el agro pampeano: procesos, interpretaciones y políticas" en BARSKY, LATTUADA, MASCALI Y OTROS "Explotaciones familiares en el agro pampeano", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992 A.
- BARSKY, O. "Las políticas agrícolas en Argentina en el contexto de las políticas de ajuste" en Ruralia N° 3: 7-34, Buenos Aires, 1992 B.
- BILELLO, G.-IRIARTE, L. "Productores familiares del medio pampeano. Resultados de una propuesta participativa". En Actas XXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. Mar del Plata, octubre de 1992.
- BILELLO, G.; GONZÁLEZ, M.C. y ROMÁN, M.: "Productores familiares capitalizados de Azul: estrategias productivas y resultados económicos". En Revista de la Facultad de Agronomía, 19 (3): 235-242. Buenos Aires 1999.
- BILELLO, G. CANTÓN, M.: "Argentina: políticas macroeconómicas y sector agropecuario". Documento de trabajo Cátedra de Política Agraria. Facultad de Agronomía. MIMEO, 2000.
- BISHOP Y TOUSSAINT, W.D.: "Introducción al análisis de la economía agrícola". Editorial Limusa - Wiley S.A., México, 1966.
- CAVALLO, D.; DOMENECK, R. y MUNDLAK, Y.: "Agriculture and growth in Argentina". En "Food Policy". Publicación de FAO. Febrero de 1991.
- CLOQUELL, S.; MARTÍNEZ, A. ET. AL. "Limitantes al aumento de la productividad en el sur santafesino". INTA/MAG/UNR, Rosario, 1983.
- DARWICH, N. "Estado actual y manejo de los recursos naturales en la región pampeana húmeda sur". En juicio a nuestra agricultura. Editorial Hemisferio Sur. Buenos Aires. 1991.
- DE NICOLA, M., PROPERSI, P. y QUESTA, M.: "Efectos del plan de Convertibilidad" en Realidad Económica N° 154:118-136, Buenos Aires, 1998.
- FLICHMAN, G. y F. GARRA: "Notas sobre el desarrollo agropecuario en la región pampeana argentina (o por qué Pergamino no es Iowa?)". CEDES, vol.1, Núm. 4/5, Buenos Aires, 1978.
- GELSA DELEGACIÓN AZUL: "Movimiento de hacienda según destino". En BILELLO, G., FILGUEIRAS, A., BLOCK, K.: "Azul, según lo cuentan sus números. Indicadores Económicos del partido". Convenio de Vinculación Tecnológica U.N.C.P.B.A.-Fundación Centro Empresario-Municipalidad de Azul. 1999.
- GIARRACA, N.-TEUBAL, M.: "El día en que la plaza de mayo se vistió de campo". Realidad Económica N°118:5-17, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ M.-BILELLO, G: "Heterogeneidad y estrategias de los productores agrarios de la región pampeana argentina. El partido de Azul", en Políticas agrícolas, Vol II, n° 2: 61-81, México, 1996.
- GONZÁLEZ M.-BILELLO, G: "Agriculturización en áreas mixtas bonaerenses: los empresarios agropecuarios del partido de Azul". XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. La Plata, Buenos Aires. 1998.
- GONZÁLEZ, M.; BILELLO, G.; ROMÁN, M.; PUPPI, N. "Heterogeneidad de las formas empresariales agrarias pampeanas. El caso del partido de Azul". En Revista Realidad Económica. N° 160. PP:186 a 193. Buenos Aires, noviembre de 1998.
- LATTUADA, M.: "Un nuevo escenario de acumulación. Subordinación, concentración y heterogeneidad" en Realidad Económica N° 139: 122-145, Buenos Aires, 1996.
- MASON, R. - LIND, D.: "Estadística para Administración y Economía". Alfaomega Grupo Editor. Santafé de Bogotá, Colombia, 1998.
- PISCITELLI, M. y SFEIR, A.: "Principales limitantes de los suelos del partido de Azul". Cátedra de Conservación y Manejo de Suelos, Facultad de Agronomía, U.N.C.P.B.A. Azul, 1996 (Mimeo).
- PIZARRO, J.B.: "Evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria pampeana argentina". Cuadernos del P.I.E.A.-

Programa Interdisciplinario de estudios agrarios – N° 6. Buenos Aires, 1998.

POSADA, M. - MARTÍNEZ DE IBARRETA, M. “*Capital financiero y producción agrícola: Los pools de siembra en la región pampeana*” en *Realidad Económica* N°153: 112-135. Buenos Aires 1998.

SABATO, JORGE: “*La pampa pródiga: claves de una frustración*”, CISEA, Buenos Aires, 1980.

SAGYP-PNUD Proyecto PNUD Arg. 85/019-INTA-CIRN-Instituto de Evaluación de Tierras: “*Mapa de Suelos de la Provincia de Buenos Aires*”. Buenos Aires, 1989.

STEEL, R.-TORRIE, J.: “*Bioestadística: principios y procedimientos*”. McGraw-Hill. México, 1988.

ANEXO 1
Partido de Azul. Evolución del área sembrada
con los principales cultivos. Serie 1970/71 – 1998/99

Año	Maíz Has.	Soja Has.	Giras. Has.	Trigo Has.	Lino Has.	Sorgo Has.	Alpiste Has.	Total
1970/71	12000	0	13000	19000	18000	7000	6000	75000
1971/72	11000	0	14500	24000	11000	5000	4000	69500
1972/73	9000	0	16000	25000	8000	6300	4400	68700
1973/74	12000	111	18000	15000	9500	1500	5000	61111
1974/75	9000	53	16500	18000	9000	2500	5000	60053
1975/76	11000	30	20500	34000	10000	4500	4500	84530
1976/77	13000	0	22000	49000	19000	4200	4500	111700
1977/78	13200	0	25000	20000	25000	4000	4000	91200
1978/79	13000	0	24000	28000	16000	3000	5000	89000
1979/80	10000	100	19800	37000	30000	1500	6000	104400
1980/81	12000	100	14000	34000	18000	1100	4000	83200
1981/82	14000	0	15950	60000	12000	900	5000	107850
1982/83	13000	0	17000	61100	16700	1000	7100	115900
1983/84	11000	100	25000	60000	18500	920	5000	120520
1984/85	15000	55	27000	48000	12000	900	5000	107955
1985/86	10000	250	27800	65000	16600	140	3000	122790
1986/87	22000	600	20000	56000	20000	140	4000	122740
1987/88	18000	4000	24000	45000	12500	300	4000	107800
1988/89	26000	10000	22000	42000	17000	300	4200	121500
1989/90	23000	12500	24200	42000	20000	0	8000	129700
1990/91	27900	14000	24000	61000	16000	1800	5500	150200
1991/92	34000	15000	20000	58300	14400	1800	6500	150000
1992/93	35500	17000	10000	52100	4000	0	6500	125100
1993/94	31000	17000	11000	57000	2500	0	4000	122500
1994/95	28000	15000	14000	62000	2500	0	3500	125000
1995/96	30000	13000	21000	60000	1500	0	4000	129500
1996/97	36000	13000	19000	80000	1000	0	2500	151500
1997/98	33500	25000	179000	68000	1000	0	2700	147200
1998/99	26000	29000	23000	58000	1100	0	3200	140300

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) 2000.

Partido de Azul. Evolución de la producción de los principales cultivos agrícolas. Serie 1970/71-1998/99

Año	Maíz (tn)	Soja (tn)	Giras. (tn)	Trigo (tn)	Lino (tn)	Sorgo (tn)	Alpiste (tn)	Total (tn)
1970/71	5600	0	6000	36000	5670	1900	3500	58670
1971/72	4950	0	9100	30100	3060	1500	2160	50870
1972/73	4050	0	12480	50300	4560	1920	2508	75818
1973/74	13000	97	12825	27100	6413	510	2400	62345
1974/75	6900	0	6342	34550	7225	0	2200	5217
1975/76	3762	0	16575	59400	7600	1500	2282	91119
1976/77	13680	0	9240	70560	17000	648	2362	113490
1977/78	36000	0	14400	24000	19000	1500	4800	99700
1978/79	3000	0	15900	54600	12690	0	5000	91190
1979/80	5600	0	12375	27100	24000	0	2400	71475
1980/81	47000	0	10400	58000	14400	3300	2000	135100
1981/82	20000	0	18100	96000	7200	0	2500	143800
1982/83	42000	0	22100	165000	10000	3500	7800	250400
1983/84	49000	180	25000	144000	15800	4000	3500	241480
1984/85	61500	94	43200	158400	9600	2660	3550	279004
1985/86	40000	650	35100	84000	9000	420	2153	171323
1986/87	52360	720	22000	117600	19600	400	3265	215945
1987/88	81000	7200	24000	92800	11000	900	3600	220500
1988/89	74000	20000	33000	121000	15000	0	3750	266750
1989/90	138000	30000	30250	88000	16000	0	6400	308650
1990/91	95400	29300	25900	126300	17100	6700	5900	306600
1991/92	118500	31400	17600	130300	15000	700	6000	319500
1992/93	85400	24000	11700	128700	3700	0	7400	260900
1993/94	85000	30400	17900	141700	2800	0	4200	282000
1994/95	91700	29000	28100	169400	2600	0	4000	324800
1995/96	86700	20400	34200	99000	960	0	2600	243860
1996/97	152500	26300	31600	241200	828	0	2115	454543
1997/98	156800	42300	29000	242700	1045	0	2600	474445
1998/99	68000	50400	33000	140000	1100	0	2745	295245

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) 2000.

ANEXO 2

Partido de Azul: Evolución de los precios, rendimientos y Margen Bruto de cada uno de los granos que componen la canasta agrícola. Serie 1985/86-1998/99

MAÍZ			
Año	Precio \$/qq	Rendimiento qq/ha	M.B. \$/ha
1985/86	10.05	40	96.14
1986/87	10.74	34	174.84
1987/88	14.50	45	200.56
1988/89	14.88	32.7	157.18
1989/90	10.57	60	212.30
1990/91	9.74	38.01	141.45
1991/92	10.10	41	140.93
1992/93	10.35	28	157.05
1993/94	11.21	34	188.78
1994/95	11.49	35	212.57
1995/96	16.65	34	479.94
1996/97	19.97	50	175.06
1997/98	9.12	56	103.66
1998/99	9.37	34	133.91

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

SOJA			
Año	Precio \$/qq	Rendimiento qq/ha	M.B. \$/ha
1985/86	20.03	26	221.99
1986/87	27.67	12	244.61
1987/88	34.07	18	250.07
1988/89	37.04	20	238.89
1989/90	17.35	25	154.15
1990/91	19.17	22.03	159.63
1991/92	19.77	22.04	164.41
1992/93	21.16	16	188.69
1993/94	23.50	19	230.23
1994/95	18.49	20	147.57
1995/96	25.73	17	300.76
1996/97	27.49	21.04	352.70
1997/98	19.28	18	164.70
1998/99	16.21	18	96.40

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

GIRASOL

Año	Precio \$/qq	Rendimiento qq/ha	M.B. \$/ha
1985/86	17.58	12.63	18.20
1986/87	23.69	11	130.32
1987/88	23.48	10	111.95
1988/89	28.32	15	86.82
1989/90	16.93	12.50	46.80
1990/91	16.08	11.99	51.34
1991/92	17.82	11	80.26
1992/93	21.53	13	173.98
1993/94	23.80	17.05	200.60
1994/95	19.19	20.97	152.96
1995/96	20.82	17.01	187.85
1996/97	20.58	20	181.91
1997/98	24.55	18.01	252.10
1998/99	16.04	15	90.86

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

TRIGO

Año	Precio \$/qq	Rendimiento qq/ha	M.B. \$/ha
1985/86	13.23	14	48.30
1986/87	10.72	21	38.95
1987/88	14.67	20.62	86.85
1988/89	15.75	28.81	58.03
1989/90	15.07	22	77.66
1990/91	7.20	23.01	-16.03
1991/92	12.91	24	75.03
1992/93	13.05	26	138.46
1993/94	12.54	26	139.38
1994/95	12.30	28	92.37
1995/96	22.31	18	287.08
1996/97	13.43	31	199.34
1997/98	10.94	36.50	161.28
1998/99	10.47	25	33.40

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

LINO

Año	Precio \$/qq	Rendimiento qq/ha	M.B. \$/ha
1985/86	24.43	600	28.48
1986/87	19.31	1021	8.66
1987/88	23.62	905	56.46
1988/89	33.52	882	31.20
1989/90	30.16	800	28.81
1990/91	16.57	1103	-9.76
1991/92	17.53	1097	-1.83
1992/93	23.45	1000	47.43
1993/94	23.11	1217	0.00
1994/95	27.39	1182	0.00
1995/96	19.64	800	0.00
1996/97	25.97	900	0.00
1997/98	27.18	1100	0.00
1998/99	29.39	1048	0.00

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

**Evolución de precios y M.B. de la ganadería de Inverne.
Serie 1985/86–1998/99**

INVERNADA

Año	Precio \$/qq	M.B. \$/ha
1985/86	0.91	97.62
1986/87	1.13	116.47
1988/88	0.91	96.96
1988/89	1.04	74.16
1989/90	0.76	70.16
1990/91	0.83	110.35
1991/92	0.95	129.62
1992/93	0.83	100.08
1993/94	0.80	110.48
1994/95	0.78	107.78
1995/96	0.78	108.63
1996/97	0.87	99.06
1997/98	1.04	106.41
1998/99	0.84	63.79

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

ANEXO 3 Análisis de casos por tipo de productor

Tipo	Nº	Zona	Tierra en ha			Uso de la tierra								Hace 20 años la agricultura					
			Propia	Tomada	Cedida	Operada	Trigo	Girasol	Maíz	Alpiste	Lino	Soja 1a	Soja 2a		CN	P. Imp.	V. I.	V. V.	
F.B.R.	1995/96	R-4	M	160	38	0	196	44	38	12					35	67			
	1998/99			160	38		196				70	30			56	40		menor	
	1995/96	R-2	G	41	0	0	41			4					37				
	1998/99			Fallecimiento del titular. Cede. Pasó a formar parte de un FBR más grande. 20 ha lino. Resto ganadero.													menor		
	1995/96	47	M	51	0	0	51			4					34	7	4	2	
	1998/99			51	0	0	51			5					34		12		igual
	1995/96	41	G	374		200	166							146		20			
	1998/99			374		200	166			40				112		10		igual	
E.C.	1995/96	135	G	400	0	0	400							400					
	1998/99			400	0	0	400			20				280	100			mayor	
	1995/96	15	M	110	150	0	260							240	20				
	1998/99			110	150	0	260			20				210	20	10		menor	
	1995/96	134	G/M	250	1760	0	2010	370			105			1535					
	1998/99			200	1400	0	1600	150			30			1395	20			menor	
	1995/96	139	G	418	400	0	818	100	230					413	75				
	1998/99			Fallecimiento del titular. Venta. Pasó a formar parte de una Epi más grande. Uso ganadero.													mayor		

ANEXO 3 (Continuación) Análisis de casos por tipo de productor

Tipo	Nº	Zona	Tierra en ha			Uso de la tierra								Hace 20 años la agricultura					
			Propia	Tomada	Cedida	Operada	Trigo	Girasol	Maíz	Alpiste	Lino	Soja 1a	Soja 2a		CN	P. Imp.	V. I.	V. V.	
E.A.	1995/96	35	M/G	5930			5930	208	47	290				140		4173	818	254	
	1998/99			6254			6254	390	51	200				154	31	2915	2049	352	112
	1995/96	53	M	4116			4116	1000	240	360				1250		312	504	450	
	1998/99			4116			4116	1576		658				899	155	138	375	315	
	1995/96	104	G	1300	700		2000									1575	100		310
	1998/99			1300	1000		2300									2190	25	15	70
	1995/96	R-10	M	1524			1524	425		191	28			39	159	581	61	40	
	1998/99			1524	220		1744	432		282				232		563	93	142	
E.P.I.	1995/96	49	M	491			491	120	79					80		82	60	50	20
	1998/99			491	370		861	165	143	45						376	102	30	
	1995/96	55	M	112												112			
	1998/99			112		77	35									35			menor
	1995/96	129	G	365	276		641			14						506	84	19	18
	1998/99			530	200		730			30						505	100	75	20
	1995/96	64	G	93												93			
	1998/99			93												93			igual

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPYA) y Revista *Márgenes Agropecuarios*.

**PRICE AND EXCHANGE RATE TRANSMISSION
FOR BASIC GRAINS IN EL SALVADOR**

Rigoberto A. López¹

Abstract

Price and exchange rate transmission information can be critical in anticipating the impacts of policy changes such as currency devaluations and trade arrangements. Elasticities of price and exchange rate transmission are estimated for white maize, red beans, rice, and sorghum using annual data for the 1975-98 period. Empirical results indicate that foreign prices are almost perfectly transmitted to domestic prices for white maize and red beans (the food staples) but less so for rice and sorghum. On the other hand, nominal exchange rates are almost perfectly transmitted for all four grains.

Key words: price, exchange rate, devaluations, elasticities, domestic prices, nominal exchange rates.

¹ Department of Agricultural and Resource Economics, University of Connecticut, Storrs, Connecticut 06269-4021, USA, phone (860) 486 1921, e-mail: rlopez@caer.uconn.edu.

Resumen

La transmisión de la información de precios y tasa de cambio puede ser muy importante para anticipar los impactos de los cambios de políticas tales como devaluaciones y acuerdos comerciales. Las elasticidades de los precios y tasa de cambio son estimadas para maíz blanco, frijol rojo, arroz y sorgo, usando datos anuales para el período 1975-98. Los resultados empíricos indican que los precios internacionales son casi perfectamente transmitidos a los precios domésticos para el maíz blanco y el frijol rojo (alimentos), pero menos para el caso del arroz y el sorgo. Por otra parte, las tasas nominales de cambio son casi perfectamente transmitidas para los cuatro granos.

Palabras clave: precios, tasa de cambio, devaluaciones, elasticidades, precios domésticos, tasas nominales de cambio.

I. Introduction

Understanding and measuring how foreign exchange rates and foreign commodity prices affect domestic prices is of paramount importance for anticipating the impact of policy changes on domestic consumers and producers. Price incentives to domestic agricultural producers in developing countries have been greatly affected by nationwide exchange rate policies as well as sector-specific policies (Krueger, 1992). Price incentives in developing countries, in Latin America in particular, will continue to be shaped by the proliferation of flexible exchange rate regimes and trade reforms, in part due to pressure from international organizations such as the World Bank and the International Monetary Fund, as well as bilateral and multilateral agreements.

This article examines price and exchange transmission using El Salvador basic grain markets as a case study. As in many developing countries, basic grains (white maize, red beans, rice, and sorghum) in El Salvador have a critical importance in the rural economy, accounting for approximately 70% of agricultural land (World Bank, 1997). Nonetheless, El Salvador is the main importer of basic grains in Central America. In addition, these grains constitute the staple diet of the Salvadorian population, particularly white maize and red beans (Lopez and Ramos, 1998). With the exception of rice, basic grains are grown by small, peasant farmers. More recently, because the strong national currency (the Colón) which has remained practically fixed against the U.S. dollar but overvalued relative to other currencies, a political crisis has emerged in which producers are demanding trade protection.

The objective of this study is to empirically estimate the response of domestic prices for basic grains in El Salvador to exchange rates and foreign commodity prices. Elasticities of price and exchange rate transmission are estimated using annual data for the 1975-98 period. The empirical results indicate that foreign prices for white maize and beans (the food staples) are almost perfectly transmitted to domestic prices, unlike rice and sorghum. On the other hand, nominal exchange rate fluctuations are strongly transmitted in all cases. Thus, a strong price response reflects in part the government's concern with consumer interests in the case of white maize and red beans.

I. Price Transmission Equations

Following Bolling (1988), the specification of a price transmission equation begins with an identity known as the price linkage equation, which links the domestic price of a commodity to the world price under perfect price and exchange rate transmission:

$$P = rP_f(1 + \tau) \quad (1)$$

P is the domestic (nominal) price, P_f is the reference price for the commodity in question, r is the nominal exchange rate expressed in units of domestic currency per unit of the relevant foreign currency, and τ is the transfer cost which includes transportation and tariffs.

However, there is a myriad of reasons why foreign prices are not transmitted perfectly to domestic prices, including government policies that insulate certain markets (Bredahl, Meyers, and Collins, 1979; Devadoss and Meyers, 1990) and differences in quality between home-grown and imported agricultural commodities (Ito, Chen, and Peterson, 1990). This is particularly important for rice, which is imported from the United States and Thailand, as opposed to maize and red beans, which are imported from neighboring countries. To account for imperfect price transmission, let the transfer cost remain constant and equation (1) be rewritten as

$$P = e^{b_0} r^{b_1} P_f^{b_2} \quad (2)$$

The terms b_0 , b_1 , and b_2 are parameters, $e^{b_0} = (1 + \tau)$ and e is the exponential operator.

The terms b_1 and b_2 are the elasticities of the internal price with respect to nominal exchange rate and reference price changes. In principle, without any type of government intervention, $b_1 = b_2 = 1$ in the case of perfect price transmission. The alternative case is $b_1, b_2 < 1$ for partial or imperfect transmission.

To make equation (2) stochastic and thus suitable for econometric estimation, let be rewritten as an double-log estimating equation given by:

$$\ln P = b_0 + b_1 \ln r + b_2 \ln P_f + U \quad (3)$$

U is the error term accounting for all other changes in P not accounted for by r and P_f . The term \ln is the natural log operator.

Alternatively, the price changes can be analyzed in real terms (values corrected for price inflation). Let d be the domestic price deflator and d_f the foreign price deflator. Define the real domestic price as $P^* = P/d$, the real exchange rate as $r^* = r(d_f/d)$ and the real world price as $P_f^* = P_f/d_f$.

Extending the definition of the price-linkage equation under imperfect transmission to account for the effects of inflation, one obtains:

$$\ln P^* = c_0 + c_1 \ln r^* + c_2 \ln P_f^* + U \quad (4)$$

Only in the case of no government intervention assuming the law of one price holds $c_1 = c_2 = 1$. With the additional dimension introduced by inflation, the coefficients for the nominal and real variables in equations (3) and (4) should generally be unequal.

III. Data Sources and Management

All the data used to measure domestic prices came from the DGEA unit of the Ministry of Agriculture and Livestock. Producer prices are used to measure domestic and foreign prices, in part due to their ready availability.

The criterion for selection of reference prices follows standard practices in the region (Consejo Nacional de Producción, 2000; Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, 1997). The bulk of white maize and red beans are traded within the Central American region (particularly with bordering countries: Honduras and Nicaragua, and less so Guatemala) while rice and sorghum involve trade with the United States and a few other countries (including some Central American countries). Lastly, unlike other grains, sorghum imports have been rather erratic only to correct temporary supply anomalies.

The reference prices for each grain were obtained from several sources, depending on the foreign country that served as a benchmark for the grain in question. For white maize and red beans, the producer prices for these grains in Honduras are used (one of the lowest cost producers in the region (Secretaría de Consejo Agropecuario Centroamericano, 1997; Consejo Nacional de Producción, 2000))². For rice and sorghum, the producer prices in the U.S. are used.

All reference prices came from the FAO website for the 1975-95 period. White maize and red bean reference prices (Honduras) were then extrapolated to 1998 with price data reported in the Consejo Nacional de Producción website of Costa Rica. Rice and sorghum reference prices (U.S.) were extrapolated to 1998 using the U.S. Gulf prices, as reported in the International Financial Statistics Yearbook (1999). For comparison of reference prices, the U.S. prices of yellow maize and dry beans were obtained for the same period, and were used as alternative reference prices for those commodities. Note, however, that local tastes and preferences strongly favor white maize and a small type of red kidney bean typical in Central America and certain areas of Mexico³.

2 Nicaragua, although an important supplier to El Salvador now, was excluded because of years of hyperinflation and hyperdevaluation in the late 1970s and in the 1980s. Thus, the price and exchange rate observations were very erratic. Mexico presented the same problem, even though it is an important producer of the variety of red beans consumed in El Salvador, albeit not an important supplier to El Salvador. Although a significant amount of white corn is imported from Guatemala (especially from near-border areas), several attempts to weigh the Guatemalan exchange rate and prices generally deteriorated the statistical performance of the price transmission equation for white corn. In addition, Guatemala has had higher internal prices than El Salvador.

3 Following one reviewer's suggestion, more global prices were used as reference for maize and red beans to see how the introduction of these nonregional prices affected the correspondent domestic prices in El Salvador. The yellow maize and dry, edible bean prices used for this task were obtained from the FAO website from 1975-95 and then extrapolated to 1998 with price data from the *U.S. Agricultural Statistics* (1999).

Finally, the exchange rate and wholesale price indexes used to define real producer and real reference prices, as well as real exchange rates, came from the International Financial Statistics Yearbook (1999). As argued by Sadoulet and de Janvry (1995), the wholesale price index is the appropriate index for an analysis of this type.

Graphs I through IV indicate the movement of internal prices with respect to reference prices for basic grains in El Salvador between 1975 and 1998. Table 1 reports the means and standard deviations of the prices used in the study. Note that the reference prices used in the equations are in the original currency units of the country serving as a benchmark.

Once all variables were operational, the price transmission equations were estimated via Seemingly Unrelated Regressions. The last procedure is particularly appropriate since the error terms in these equations are likely to be contemporarily correlated, due to excluded factors that simultaneously affect these commodity markets and because the set of explanatory (right-hand side) variables are different. The results are presented in the following section.

IV. Empirical Results and Discussion

The estimated parameters for the price transmission equations given in equations (3) and (4) are presented in Tables 2 and 3. The coefficients associated with the exchange rates and reference prices (in nominal or real terms) indicate the estimated elasticities of transmission from changes in those variables to internal prices. Note that these elasticities can range between zero (for complete isolation) and one (for perfect price transmission).

Table 2 presents the results using Honduran prices for maize and beans as referenced. Overall, the results for the nominal-value equation (3) show that the primary basic grains (white maize and red beans) are quite sensitive to both the exchange rate and reference price movements. On the other hand, rice and sorghum are sensitive only to exchange rate movements.

It is interesting to note that for white maize, the reference price is transmitted quite strongly. This indicates that the internal prices for maize in El Salvador are quite sensitive to regional white maize prices (in this case those of Honduras). Nominal exchange rates are also transmitted strongly into internal prices, with an estimated elasticity of 0.70. Thus, a devaluation, for instance (which would increase the nominal exchange rate), would increase the internal price for maize. It is also not surprising that during the post-Mitch period, the price of white maize in El Salvador dropped considerably since the region also experienced low prices for basic grains, including white maize.

The nominal price transmission for red beans (Table 2) is as strong as the one for white maize. Nearly 86 percent of the variation of the red bean price in Honduras is transmitted to the internal price in El Salvador. Likewise, nearly 96 percent of the variation in the nominal exchange rate is transmitted to the internal price for red beans in El Salvador.

The internal prices for rice and sorghum were found to be quite responsive to changes in the nominal exchange rate changes but weakly responsive to their reference prices. For sorghum, this is understandable, since that commodity has shown little trade activity in the sample period and thus has been isolated from world market conditions. For rice, however, the result is somewhat surprising, since El Salvador has consistently imported rice, although imports have been regulated and sometimes import rights have been granted to the rice milling companies.

The results for real prices and external rates (equation 6) are also presented in Table 2, reconfirming that the real prices of white maize and red beans in El Salvador are quite sensitive to the regional prices for these commodities. In addition, the real price of red beans shows the highest degree of sensitivity to the real reference price. Nearly 70 percent of the real reference price is transmitted to the real internal

price. As in the nominal case, the internal prices for sorghum appear to have the lowest degree of price transmission.

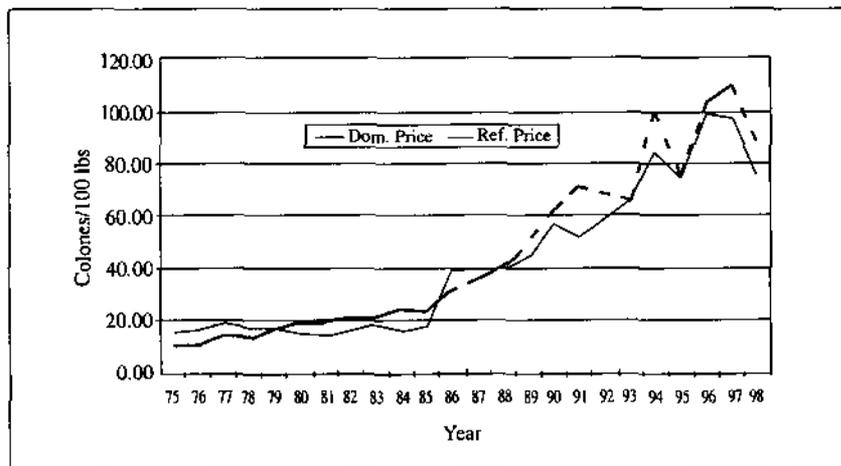
Table 3 presents the results with alternative reference prices for maize and red beans. These results indicate that although the price of reference price of yellow maize significantly influences the price of white maize in El Salvador, the elasticity of price transmission is about one-half of the reference price of white maize in Table 2. This result underscores the imperfect substitution between white and yellow maize for local taste (i.e. tortillas, pupusas, tamales). At the same time, the price of dry, edible beans in the United States proved to have a nondiscernable impact on the price of red beans, indicating that these markets are not interrelated.

V. Concluding Remarks

The primary basic grains, white maize and red beans, exhibit a significant and quite strong price and exchange rate transmission. This indicates that for these two grains, farm prices in El Salvador have been strongly influenced by foreign prices but less so for rice and sorghum. Thus, the government appears to be quite responsive to consumer interests in the case of white maize and red beans (food staples), while the prices of rice and sorghum are more isolated from foreign market conditions regional prices and exchange rates.

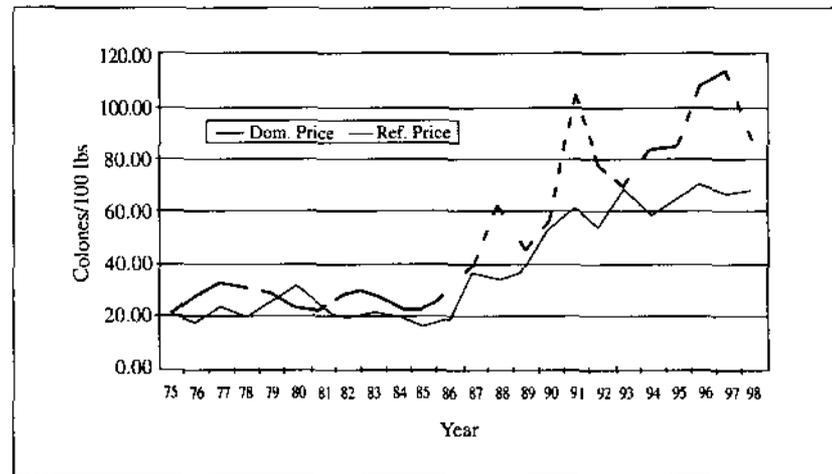
El Salvador continues to slowly reduce some of the import barriers which would increase price transmission, particularly for rice and sorghum imports. Finally, there is currently pressure to extend the value-added (IVA) to basic grains. This will negatively affect both domestic producers and consumers in favor of taxpayers and would constitute a factor hampering price transmission, leading to an inefficient allocation of resources as prices are artificially distorted.

Graph I
White Maize Prices



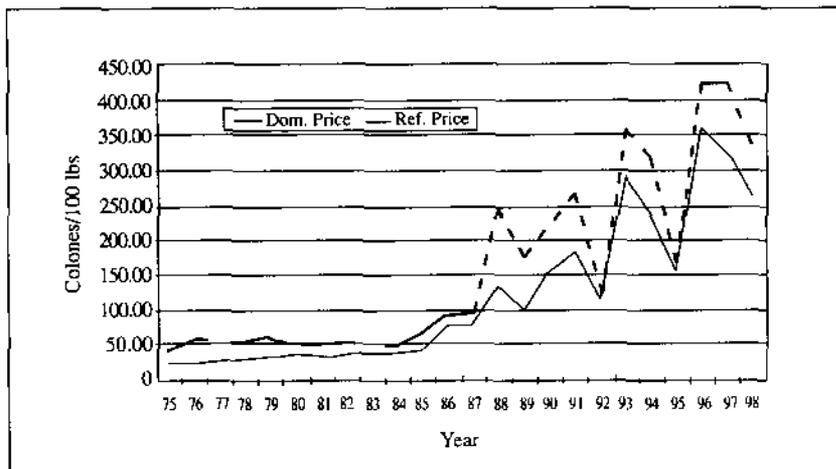
Source: MAG, FAO, CNP. See appendix 1.

Graph III
Rice Prices



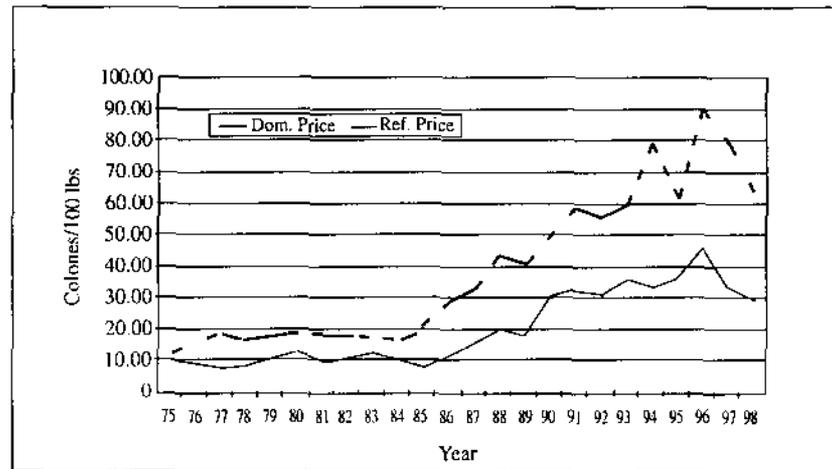
Source: MAG, FAO, IMF. See appendix 3.

Graph II
Red Bean Prices



Source: MAG, FAO, CNP. See appendix 2.

Graph IV
Sorghum Prices



Source: MAG, FAO, IMF. See appendix 4.

Table 1
Descriptive Statistics of the Variables
Used in the Analysis

<u>Internal Prices:</u>			
Variable (Unit)	Mean	Std. Dev.	Min./Max.
White Maize (Col/cwt)	45.99	31.38	15.33/109.63
Red Beans (Col/cwt)	161.90	128.16	45.27/423.80
Rice, Rough (Col/cwt)	52.20	30.53	20.95/112.43
Sorghum (Col/cwt)	39.25	25.30	12.88/90.88
<u>Reference Prices:</u>			
White Maize (Lempiras/cwt)	37.16	41.32	8.71/143.93
Red Beans (Lempiras/cwt)	112.53	144.58	20.37/481.54
Rice, Rough (U.S.\$/cwt)	7.80	1.67	3.76/12.79
Sorghum (U.S.\$/cwt)	3.91	0.63	2.45/5.216
N° 2 Yellow Maize (U.S.\$/cwt)	5.12	0.81	3.43/7.46
Dry, Edible Beans (U.S.\$/cwt)	23.17	4.64	15.65/32.95
<u>Exc. Rates and Deflators:</u>			
Exchange Rate (Col./Lemp)	1.43	0.56	0.66/2.50
Exchange Rate (Col./U.S.\$)	5.22	2.86	2.50/9.17
wPI El Salvador (1998 = 1)	0.58	0.32	0.14/1.11
wPI Honduras (1998 = 1)	0.28	0.26	0.07/1.00
wPI United States (1998 = 1)	0.76	0.16	0.43/1.00
<u>Ref. Prices in Colones/cwt</u>			
White Maize	41.02	29.19	10.89/98.49
Red Beans	119.10	104.75	25.46/360.54
Rice	38.89	20.07	16.32/70.28
Sorghum	20.25	11.62	8.16/45.10
Yellow Maize	26.68	15.85	20.80/65.37
Dry, Edible Beans	123.46	74.68	39.13/257.54

Note: Data are from 1975 to 1998 (N=24). 1 cwt=100 lbs (known locally as a quintal).

Table 2
Estimates of Exchange Rate and Reference Price Transmission
Elasticities for Basic Grains in El Salvador, 1975-98

Commodity	Intercept	Exchange Rate	Reference Price
<u>Nominal Values:</u>			
(Equation 3)			
White Maize	0.664*** (5.711)	0.700*** (9.029)	0.867*** (27.319)
Red Beans	0.964*** (5.273)	0.960*** (9.775)	0.862*** (21.710)
Rice, Rough	1.663*** (4.330)	0.978*** (14.128)	0.329** (2.023)
Sorghum	1.433*** (5.813)	1.078*** (21.714)	0.322* (1.954)
<u>Real Values:</u>			
(Equation 6)			
White Maize	1.842** (2.295)	0.531*** (3.426)	0.587*** (3.357)
Red Beans	1.942*** (4.154)	0.750*** (4.620)	0.701*** (8.133)
Rice, Rough	2.751*** (4.520)	0.471** (2.187)	0.369*** (3.007)
Sorghum	2.886*** (8.796)	0.510*** (4.029)	0.204*** (2.524)

Notes: The values in parentheses are the t-statistics of the corresponding parameters. One, two, and three asterisks indicate significance at the 90, 95, and 99% levels, respectively. All variables were expressed in log values. The estimates correspond to the parameters of equations (3) and (4), respectively. The parameters for each block of four grain equations were estimated jointly via Seemingly Unrelated Regressions.

Table 3
Parameter Estimates under Alternative Reference
Prices for Maize and Red Beans, El Salvador, 1975-98

Commodity	Intercept	Exchange Rate	Reference Price
<u>Nominal Values</u> (Equation 3)			
White Maize	1.148*** (4.024)	1.171*** (22.139)	0.431*** (2.711)
Red Beans	1.775*** (2.230)	1.256*** (12.550)	0.359 (1.363)
Rice, Rough	1.575*** (4.330)	0.991*** (15.015)	0.362** (2.264)
Sorghum	1.559*** (8.241)	1.078*** (21.924)	0.322* (1.863)
<u>Real Values</u> (Equation 6)			
White Maize	1.203*** (5.602)	0.798*** (5.920)	0.306*** (3.002)
Red Beans	2.708** (2.477)	0.953*** (3.318)	0.282 (1.261)
Rice, Rough	1.834*** (3.111)	0.679** (3.244)	0.591*** (4.975)
Sorghum	2.492*** (7.826)	0.575*** (4.653)	0.366*** (4.456)

Notes: The reference prices for white maize and red beans used are the ones for U.S. N° 2 yellow maize and dry, edible beans, respectively. Rice and sorghum have the same reference prices as in Table 2. The values in parentheses are the t-statistics of the corresponding parameters. One, two, and three asterisks indicate significance at the 90, 95, and 99% levels, respectively. All variables were expressed in log values. The estimates correspond to the parameters of equations (3) and (4), respectively. The parameters for each block of four grain equations were estimated jointly via Seemingly Unrelated Regressions.

APPENDIX I
WHITE MAIZE PRICES

Year	Dom. Price	Ref. Price
75	15.33	10.99
76	15.63	10.89
77	18.68	13.72
78	17.26	13.49
79	16.27	16.10
80	18.93	14.40
81	18.93	13.83
82	21.14	16.22
83	21.42	17.46
84	24.14	15.59
85	22.85	17.63
86	30.50	39.35
87	36.15	40.37
88	39.46	39.58
89	49.19	44.00
90	61.44	56.50
91	70.55	51.10
92	67.67	58.38
93	64.90	65.77
94	99.12	83.96
95	74.30	74.33
96	102.72	98.49
97	109.63	96.98
98	87.30	75.42

Source: MAG, FAO, CNP.

APPENDIX 2
RED BEANS PRICES

Year	Dom. Price	Ref. Price
75	45.27	25.46
76	60.46	25.86
77	61.57	28.69
78	55.90	31.07
79	63.00	33.74
80	52.64	38.10
81	53.32	34.42
82	53.54	38.22
83	54.17	40.54
84	51.95	41.16
85	69.13	44.45
86	94.08	80.06
87	99.10	80.06
88	243.30	136.87
89	177.05	99.79
90	227.32	158.13
91	265.44	182.56
92	135.86	114.20
93	355.15	292.65
94	311.99	236.72
95	183.12	153.80
96	423.60	360.54
97	423.80	322.10
98	324.83	259.16

Source: MAG, FAO, CNP.

APPENDIX 3
RICE PRICES

Year	Dom. Price	Ref. Price
75	20.95	20.87
76	28.50	17.58
77	32.77	23.70
78	31.24	20.41
79	29.27	26.20
80	23.05	31.98
81	23.05	22.68
82	28.91	19.73
83	29.25	21.43
84	24.31	20.07
85	22.20	16.33
86	29.90	18.82
87	40.94	36.29
88	61.82	34.25
89	45.66	36.74
90	57.34	53.54
91	103.24	61.21
92	77.53	54.07
93	69.41	69.22
94	83.66	58.74
95	84.39	63.58
96	106.31	70.28
97	112.43	66.88
98	86.80	67.92

Source: MAG, FAO, CNP.

APPENDIX 4
SORGHUM PRICES

Year	Dom. Price	Ref. Price
75	12.88	10.55
76	15.89	9.07
77	18.56	8.16
78	17.15	8.96
79	18.23	10.55
80	18.70	13.04
81	18.70	10.09
82	18.08	11.00
83	18.27	12.25
84	16.56	10.32
85	21.23	8.62
86	28.83	12.25
87	33.60	15.20
88	43.51	20.19
89	40.55	19.05
90	50.37	30.60
91	58.83	32.25
92	56.01	31.20
93	61.14	35.79
94	78.54	33.34
95	61.39	35.76
96	90.88	45.10
97	80.02	32.95
98	64.10	29.60

Source: MAG, FAO, CNP.

References

- BOLLING, CHRISTINE. 1988. "Price and Exchange Rate Transmission Revisited: The Latin American Case." In *Elasticities in International Agricultural Trade*, Colin A. Carter and Walter C. Gardiner, eds., Boulder, CO: Westview Press.
- BREDAHL, E., W.H. MEYERS, AND K.J. COLLINS. 1979. "The Elasticity of Foreign Demand for U.S. Agricultural Products: The Importance of the Price Transmission Elasticity." *American Journal of Agricultural Economics* 61(1): 58-63.
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. 2000. Servicio de Información de Mercados, San José, Costa Rica. (<http://www.mercanet.cnp.go.cr>).
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. 2000. Statistics Section, Rome, (apps.fao.org).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 1999. *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- ITO, S., D.T. CHEN, AND E.W. F. PETERSON. 1990. "Modeling International Trade Flows and Market Share of Agricultural Commodities: A Modified Armington Procedure for Rice." *Agricultural Economics* 4(3/4): 315-333.
- KRUEGER, A.O. 1992. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries*. Vol. 5, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- LÓPEZ, RIGOBERTO A. AND HUGO H. RAMOS. 1998. "Econometric Analysis of Supply Response and Demand for Basic Grains in El Salvador." *Agribusiness: An International Journal* 14(6): 475-481.
- SADOULET, ELISABETH AND ALAIN DE JANVRY. 1995. *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- SECRETARÍA DEL CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO. 1997. *Granos Básicos en Centroamérica: Información Estadística 1990-96*. Sistema Centroamericano de Información de Granos Básicos, Reunión Técnica Preparatoria, Montelimar, Nicaragua.

SHAZAM. User's Reference Manual Version 8.0, McGraw-Hill, ISBN 0-07-069870-8.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. 1999. Agricultural Statistics 1999. Washington, D.C.: Government Printing Office.

WORLD BANK. 1997. El Salvador Rural Development Study: Main Report. Report N° 16253 ES. Washington, D.C.

POLÍTICAS AGRÍCOLAS

VOL. I, # 0, 1994

Alain De Janvry. Reformas en las áreas económica y social: el desafío de un crecimiento equitativo en la agricultura de América Latina. **Luis Gómez Oliver.** Agricultura y macroeconomía en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano. **Germán Creamer.** La apertura de la economía ecuatoriana al Grupo Andino: el rol de los bienes de consumo básico. **Miguel A. Martínez Damián.** Integración o independencia de cinco mercados de productos agrícolas. Nota metodológica.

VOL. I, # 1, 1995

Lynn P. Kennedy, Harald Von Witske, Terry Lroe y Alfredo Gonzáles Cambero. Políticas agrícolas interdependientes. La tasa de cambio en un análisis con la teoría de juegos. **Mario Lattuada.** Globalización y políticas de ajuste económico en la Argentina. El impacto en el sector agropecuario y su red de representación de intereses. **María de J. Santiago Cruz y Miguel A. Martínez Damián.** Financiamiento agrícola y producto interno bruto en México: una introducción. **Jalcione Almeida.** Constestação na agricultura do Brasil: Em direção a um novo modelo agrícola e social? **Zander Navarro.** Formatos tecnológicos e organização productiva-o caso dos assentamentos rurais no sul do Brasil.

VOL. II, # 1, 1996

Alejandro Gutiérrez. Las políticas de ajuste y la agricultura venezolana. **Peter H. May.** Comércio internacional e meio ambiente: o caso das agroindústrias brasileiras do café e cacau. **Pius Odermatt y María de J. Santiago C.** Análisis económico de la protección del mercado de la leche en México. **John Wilkinson.** Agroindustria e perspectivas para produção familiar no Brasil. **Gilberto Aboites Manrique, Francisco Martínez Gómez y Lorenzo López Barbosa.** Diversidad genética, agricultura y derechos del agricultor. **María de J. Santiago C. y Gustavo García D.** Revisión bibliográfica. Economía abierta y desarrollo rural.

VOL. II, # 2, 1996

Pedro Tsakoumagkos. Agotamientos y contradicciones sobre la sustentabilidad ambiental y las ciencias sociales. **Olaf Erenstein.** El potencial de la labranza de conservación en los sistemas de producción de maíz en México: un modelo conceptual para evaluación tecnológica. **María del Carmen Gonzáles y Graciela Bilello.** Heterogeneidad y estrategias de los productores agrarios de la región pampeana argentina. El partido de azul. **Roberto José Moreira.** Mercado de trabalho rural e parceria: constituição originária e ideología de subsistencia. **Nicolás Morales Carrillo y Miguel Ángel Martínez Damián.** Nota metodológica. Índices de agregación sobre fabricación de maquinaria agrícola.

VOL. III, # 1, 1998

Walter Belik and Donald J. Feige. Pro-Alcool in Brazil: The new phase. **Sonia Cecilia Calvo.** Un examen de las exportaciones de la agroindustria argentina de manzanas y peras: el esquema de MICHAEL PORTER como herramienta. **L. Rebeca Marin, James E. Epperson and Glenn C.W. Ames.** Characteristics of firms engaged in the fruit and vegetable trade between the United States and Latin America. **Darío e Irlés Mayorga.** Produção, comercialização e desperdício de hortícolas em Fortaleza, Ceará, Brasil.

NÚMERO ESPECIAL, 1998

**MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERRELACIÓN RURAL-
URBANA Y DESARROLLO DESCENTRALIZADO. TAXCO,
MÉXICO, ABRIL 1997**

Maximiliano Cox. Seminario: Desarrollo descentralizado. **Arnaldo Bagnasco.** La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia latina. **Gioacchino Garofoli.** Desarrollo rural e industrialización difusa: aprendiendo de la experiencia italiana. **Elena Saraceno.** Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: a european experience. **Adolfo Figueroa.** Hacia un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural en América Latina. **Alexander Schejtman.** Alcances sobre la articulación rural, urbana y el cambio institucional.

VOL. III, # 2, 1998

Humberto Palomares León. Hacia una alternativa de gestión del desarrollo desde la región. **Sergio Schneider.** Da crise da sociologia rural a emergencia da sociologia da agricultura: Reflexões a partir da experiencia norte-americana. **Rubén Devoto y Marcelo Posada.** Notas sobre el rol de los acuerdos entre profesionales y la calidad alimentaria. **Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante.** Os herdeiros da modernização (grilhoes lutas dos bóias-frias).

VOL. III, # 3, 1998

Pedro Tejo J. Senderos en el agro latinoamericano. Opciones tecnológicas y comerciales. **Sérgio Leite.** Liberalização comercial e internalização da economia. Condicionantes a agricultura brasileira. **Mónica de Incola, Patricia Propersi y Teresa Questa.** Efectos del plan de convertibilidad sobre el programa cambio rural. **Víctor M. Velásquez, C., Roberto García M. y Miguel A. Martínez D.** Análisis comparativo de los costos de producción de leche de vaca en siete países. **Marcelo G. Posada y Pablo A. Pucciarelli.** Tecnología ganadera: apuntes para el estudio del caso argentino.

VOL. IV, # 1, 1999

Darío Mayorga. Níveis de qualidade de vidas nos municípios com maiores índices de degradação ambiental do semi-árido cearense no Brasil. **Miguel Ángel Núñez.** La extensión agrícola en el marco del desarrollo sustentable. **Guido P. Galafassi.** Actores sociales, racionalidad productiva y construcción del ambiente en el bajo delta del Paraná, Argentina. **Neide Maria de Almeida Pinto, Maria Das Dores, Saraiva de Loreto y Nerina Aires Coelho Marquez.** A implementação de programas de irrigação e seus efeitos na infra-estrutura social e economica do municipio de Pinheiros-Es. **Carlos Guitérrez Núñez.** Evaluación de proyectos y medio ambiente. Un retorno al concepto original de oikonomía.

VOL. IV, # 2, 2000

Alejandro Gutiérrez. Renacer de la integración económica en América Latina: el caso del comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia. **Pablo Torres Lima, Allan F. Burns y Jesús Torres Lima.** Empleo y migración de agricultores urbanos de la ciudad de México: el caso de Milpa Alta y Xochimilco. **Leandro F. Feraz Meyer, José María Alves Da Silva.** O progresso técnico na agricultura mineira: resultados e contradições da política de modernização da década de setenta. **Baudilio Mendoza Sánchez.** Sistemas de producción y modernización de la agricultura del estado Barinas, Venezuela, período 1950-1990. **Adriana De Caro, C. M. Vieites, C.P. Basso, y Susana Formento.** Coordinación agroindustrial en el sector porcino: antecedentes y conceptos actuales.

VOL. IV, # 3, 2000

Ana Josefa Quagliani, Teresa Mónica Questa, Roberto Eduardo López. Mercado a término de Buenos Aires. Análisis de su Funcionamiento. **José S. Mora Flores, Jaime A. Matus Gardea y Miguel A. Martínez Damián.** El sector agropecuario de México al año 2000: un análisis de insumo-producto. **Bruno A. Lanfranco, Glenn C. W. Ames and Chung L. Huang.** Food demand among Hispanic households: revisiting Engels law. **Ramón Valdivia Alcalá, Jaime A. Matus Gardea, Miguel A. Martínez Damián, María de J. Santiago Cruz.** Análisis comparativo de la distribución de la tierra y apoyos directos al productor. Estudio de casos. **Rosemeiry Melo Carvalho, Lúcia María R. Silva, Ahmad Saeed Kahn.** Crescimento e instabilidade da produção de pescado de agua doce na região-semiárido nordeste do Brasil.

NÚMERO ESPECIAL, 2000
LOS MERCADOS DE TIERRAS RURALES EN AMÉRICA
LATINA

Rubén G. Echeverría. Un creciente interés en lograr mercados de tierras rurales más efectivos. **Frank Vogelgesang.** Tierra, mercado y Estado. **Carlos Felipe Jaramillo.** El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia. **Jolyne Melmed-Sanjak.** Mercado de tierras en América Central. **Bastiaan P. Reydon** y **Ludwig A. Plata.** Políticas de mercados de tierras en Brasil.

NÚMERO 11, 2001

José Ignacio Porras Martínez. Reformas estructurales de mercado e institucionalidad en la acción colectiva de los empresarios en la agricultura de Bolivia y Perú. **María de Jesús Mestiza Rojas** y **Roberto Escalante.** Institucionalidad del mercado internacional hortofrutícola. Los costos de transacción en el comercio México-Estados Unidos de frutas y vegetales en fresco. **Liliana Iriarte, Susana Brieva, Ana María Costa.** Intercambio comercial agroalimentario argentino.

NORMAS PARA PUBLICAR EN LA REVISTA
POLÍTICAS AGRÍCOLAS

POLÍTICAS AGRÍCOLAS aceptará contribuciones con estructura de artículo o ensayo y que a juicio del Consejo Editorial sean de naturaleza relevante para el medio académico y la capacitación de recursos humanos. Asimismo, se incluirán *notas* y *revisiones bibliográficas*, presentación de Investigaciones realizadas o en marcha, así como *síntesis de investigaciones* llevadas a cabo por estudiantes de instituciones académicas.

POLÍTICAS AGRÍCOLAS cuenta con un Consejo Editorial y un cuerpo de árbitros de reconocido prestigio internacional, encargados de velar por la calidad de la revista.

La selección de los artículos para la revista **POLÍTICAS AGRÍCOLAS** se hará con base en criterios de forma y contenido. Respecto a la forma de presentación, se sugiere observar los siguientes principios:

1. La revista publicará en idioma original los textos en español, inglés y portugués. Textos sometidos y aceptados en otros idiomas serán traducidos a alguno de estos tres idiomas.
2. El envío de un artículo a **POLÍTICAS AGRÍCOLAS** supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español, inglés o portugués.
3. Los trabajos deberán referirse a la *economía agrícola*, a la *política agrícola* o al *desarrollo rural en América Latina y El Caribe*. En casos excepcionales podrán publicarse colaboraciones sobre otras disciplinas, siempre y cuando el artículo las vincule con las áreas arriba mencionadas.
4. Los trabajos deberán ajustarse a las siguientes normas:
 - a. Se remitirá el texto por correo electrónico al *E-mail*: eperez@javeriana.edu.co, o janeth.munoz@javeriana.edu.co en procesador de palabra *Word*, papel tamaño carta, con márgenes 2.54 cm a cada lado, a espacio y medio, justificado y con letra Times New Roman número 10.
 - b. Las notas al pie de página, fuentes de citas o referencias bibliográficas se escribirán a un espacio y deben ir al final de la página correspondiente, en letra Times New Roman número 8.
 - c. Las referencias bibliográficas deberán contener todos los elementos de una ficha, en el orden indicado en los siguientes ejemplos:
 - SHUBIK, MARTÍN, *Teoría de juegos en las ciencias sociales. Conceptos y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
 - WINTERS, L.A., "The Role of partial equilibrium agricultural models". en: *Ian Goldin and Odin Knudsen (Ed.), Agricultural Trade Liberalization. Implication for developing countries*, OCDE París 1990, págs. 453-455.
 - BAUMEISTER, EDUARDO, "Estructura productiva y reforma agraria en Nicaragua", en: *Investigación económica*, vol. XLIV, núm. 173, México julio-septiembre 1985, 99. 246-248.

Si la fuente omite alguno de los datos solicitados, se indicará expresamente.

- d. Los cuadros de tres o más columnas y las gráficas se presentarán en hojas aparte, intercaladas en el texto, siguiendo la paginación de éste. En todos los casos deben ser originales perfectamente claros, precisos y citar la fuente.
 - e. La primera vez que se emplee una sigla en el texto o en los cuadros o gráficas, irá acompañada de su equivalencia completa.
 - f. Los artículos tendrán una extensión de 15 a 30 páginas máximo, incluyendo gráficas, cuadros, bibliografía y notas; sólo excepcionalmente se admitirán trabajos de mayor extensión.
5. Cada artículo vendrá precedido de una hoja que contenga los siguientes datos:
- a. Título del trabajo (de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad).
 - b. Un resumen de su contenido, de 40 a 80 palabras aproximadamente. El resumen debe escribirse en por lo menos dos de los idiomas en que publica la revista.
 - c. Palabras clave que identifiquen el contenido.
 - d. Nombre del o de los autores, con una concisa referencia académica o de trabajo relacionada con la colaboración y las últimas publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
 - e. Indicaciones de domicilio, teléfono u otros datos que permitan a la redacción de la revista localizar fácilmente al autor o a los autores, con el objeto de aclarar eventuales dudas sobre el contenido del artículo.
6. Al recibir un artículo, el Comité Editorial extenderá una constancia al autor, dentro de un plazo de 15 días.
7. Todos los artículos serán sometidos a árbitros especializados de instituciones nacionales e internacionales. Los árbitros serán anónimos. Los árbitros tampoco conocerán la identidad de los autores de los documentos enviados a arbitraje.
8. Cuando el Comité Editorial, con base en el dictamen del cuerpo de árbitros, considera que el artículo es publicable, pero que requiere cambios, se le comunicará al autor para que éste proceda a preparar una nueva versión del documento.
9. Una vez que se haya dictaminado sobre un artículo o contribución, el Comité Editorial de la revista lo hará saber a su autor, indicando, en su caso, número y fecha tentativa prevista para la publicación.

POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Publicación semestral de la Red de Instituciones vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y El Caribe REDCAPA

FICHA DE SUSCRIPCIÓN

Nombre: _____ Ocupación principal: _____

Institución: _____ Dirección postal para envío de la revista: _____

Tel. y/o Fax: _____ Período de suscripción: _____

E-mail: _____

Suscripción internacional que incluye correo

Precio por número	US\$ 12.00
Por un año (2 números)	US\$ 25.00

Suscripción nacional que incluye correo

Precio por número	\$20.000
Por un año (2 números)	\$40.000

Las suscripciones se pueden solicitar en:

REVISTA *POLÍTICAS AGRÍCOLAS*
Transversal 4ª N° 42 - 00 piso 8°
Teléfono: (57) (1) 320 83 20 exts: 4833/4838/4848 Fax: (57) (1) 320 83 20 ext. 4847
Bogotá, D.C., Colombia
E-mail: eperez@javeriana.edu.co
janeth.munoz@javeriana.edu.co
Consignar el valor de la suscripción a nombre de la Pontificia Universidad Javeriana, en el Banco Santander Sucursal Javeriana-Bogotá.
Cuenta Corriente N° 201007846

NOTA: para hacer efectiva la suscripción, es indispensable enviar por fax o por correo a EDELMIRA PÉREZ CORREA, el comprobante de consignación.

o

REDCAPA

Avenida Presidente Vargas 417/6° Andar-Centro-Rio de Janeiro-Brasil

Cep: 2200771-003

Tel./fax: (5521) 2221-3436

redcapa@redcapa.org.br

Cuadernos de Desarrollo Rural

Nº 47 Segundo Semestre de 2001

Publicación semestral del Instituto de Estudios Rurales IER.
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana,
Bogotá, D.C., Colombia

Contenido

Presentación	5
El cooperativismo rural en zonas desfavorecidas: una panorámica de los orígenes y la situación actual en África, Asia y los antiguos países socialistas del este de Europa JORGE COQUE MARTÍNEZ	9
Entre la supervivencia y la resistencia. Acciones colectivas de población rural en medio del conflicto armado colombiano ..	55
FLOR EDILMA OSORIO	
La siembra directa y la heterogeneidad de los patrones de adopción	81
SUSANA ROSENSTEIN	
Ponencias VI Congreso. La Investigación en la Pontificia Universidad Javeriana. Octubre 30 - Noviembre 2 de 2001	
Metodologías participativas en la formulación y planificación de proyectos de desarrollo rural. Fase de diagnóstico en siete municipios del sur del Huila	99
EDELMIRA PÉREZ C., DIANA LUCÍA MAYA V., MARÍA ADELAIDA FARAH Q.	
La evaluación del desarrollo rural: del cumplimiento de metas a los procesos de entendimiento. El caso de la Fundación San Isidro (Duitama, Boyacá)	115
ROBERTO VELA MANTILLA	

Publicación admitida en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de COLCIENCIAS. Programa COLCIENCIAS-BID y el Índice Citas latinoamericanas en ciencias sociales y humanidades, CLASE de la Universidad Autónoma de México -UNAM-

Para toda correspondencia, envío de manuscritos y obtención de números atrasados dirigirse a:
INSTITUTO DE ESTUDIOS RURALES
Transversal 4ª N° 42 - 00 piso 8°
Teléfono: (57)(1) 320 83 20 ext. 4847. Bogotá, D.C., Colombia

E-mail: eperez@javeriana.edu.co
janeth.munoz@javeriana.edu.co
rdavila@javeriana.edu.co

Home page: <http://www.javeriana.edu.co>
www.javeriana.edu.co/ier/
www.javeriana.edu.co/facultades/fear

Red de Instituciones
vinculadas a la Capacitación en
Economía y Políticas Agrícolas
en América Latina y El Caribe



¿Qué es REDCAPA?

Somos una Red independiente formada por universidades y centros de investigación relacionados con la capacitación en economía y políticas agrícolas en América Latina y El Caribe. Nuestro objetivo primordial es la cooperación sur-sur. Comenzamos en 1993 y actualmente tenemos 66 instituciones miembro en 23 países de América Latina y El Caribe, Europa y América del Norte.

¿Cómo nos financiamos?

Ejecutando proyectos en colaboración con universidades y centros de investigación, gobiernos, organismos internacionales y ONG y con contribuciones de los miembros.

Temas centrales para REDCAPA

- Economía y Políticas Agrícolas
- Desarrollo Rural
- Agricultura Sustentable
- Servicios de Información Agrícola

Actividades Generales

Éstas incluyen la organización de talleres, seminarios, congresos, cursos presenciales y a distancia; la ejecución y mediación de investigaciones internacionales conjuntas; el intercambio de profesores y estudiantes; el intercambio de ideas, introducción de nuevas metodologías y divulgación de documentos; y la producción de material docente.

Nuestros Medios de Comunicación son:

- Publicaciones.
Revista Políticas Agrícolas
- La home page de REDCAPA; visítenos en <http://www.redcapa.org.br>
- Los boletines electrónicos (mensuales y gratuitos) CartaRED y AgroBoletón; suscríbese enviando un mensaje respectivamente a: cartared@redcapa.org. o a agrobol@redcapa.org. ¡Lo mantendremos informado!

Nuestra dirección

Avenida Presidente Vargas, 417/6°
Andar-Centro-Rio de Janeiro-Brasil
Cep: 220071-003
Tel./Fax: (5521)2221-3436
redcapa@redcapa.org.br
<http://www.redcapa.org.br>

Esta publicación se terminó
de imprimir en junio de 2002,
en la Fundación Cultural Javeriana
de Artes Gráficas —JAVEGRAF—
Bogotá, D.C., Colombia,
y consta de un tiraje de 700 ejemplares