

# La situación del campesinado andino y las decisiones de política económica

José María Caballero



EL TEMA es demasiado complejo como para pretender abarcarlo en su conjunto. Me limitaré en este trabajo a señalar: (1) algunas de las causas principales que explican el persistente estado de atraso y pobreza del campesinado andino; y (2) las decisiones políticas cruciales de las que depende el mantenimiento o cambio de esta situación. No trataré de la agricultura de los países de la subregión andina en general sino del campesinado indígena del área propiamente cordillerana. La cuestión de la reforma agraria y de los latifundios será tratada sólo tangencialmente; la argumentación se centrará sobre el campesinado parcelario independiente o agrupado en comunidades.

## DIAGNOSTICO DEL ATRASO

No es necesario dar cifras para probar o ilustrar la situación de extrema miseria en que vive la inmensa mayoría del campesinado andino. Interesa sí preguntarse por qué. Dos son las razones fundamentales: la pobreza de recursos agropecuarios del área andina cordillerana; y las condiciones políticas e institucionales.

## LOS RECURSOS

La pobreza o riqueza de los recursos agropecuarios no puede ser definida en abstracto sino en relación al volumen de

población que éstos deben sostener y alimentar, y a las condiciones técnicas y sociales en que puede realizarse su explotación.

Mi punto de vista es que con el proceso histórico del desarrollo general del capitalismo en los países andinos, se ha producido una inversión de la ventaja natural comparativa de los recursos agropecuarios de la cordillera.

Sin duda, antes de la conquista española la organización agropecuaria bajo los Incas aseguraba la subsistencia de una gran población, quizá tan grande como la actual. Y, lo que es más importante, el sistema de distribución de tierras y la utilización de la complementariedad ecológica para satisfacer la dieta se adecuaban bien al modo de producción existente, eran de hecho parte esencial suya. La variación de suelos, climas y microclimas en espacios pequeños, propios de la ecología andina, eran una gran ventaja pues ponían una diversidad de productos al alcance del ayllu sin necesidad de comercio (y de transporte lejano), mediante la especialización geográfica de los productores dentro del ámbito mismo del ayllu y bajo control de éste. Y la disponibilidad reducida de áreas agrícolas planas no era un gran obstáculo para una agricultura que no conocía el arado de tiro ni el tractor, y donde era posible movilizar fuertes contingentes de mano de obra para construir terrazas.

Estas ventajas continuaron hasta cierto punto durante la colonia y parte de la era republicana, mientras los países andinos consistieron en conjuntos regionales compartamentalizados sin mercados internos nacionales constituidos, sin grandes conglomerados de población urbana que alimentar, sin un horizonte tecnológico agrario sensiblemente distinto, y sin tener que enfrentar una fuerte competencia de alimentos baratos importados o producidos internamente mediante métodos y en áreas geográficas adaptadas a la producción capitalista en gran escala.

Con el desarrollo de la agricultura comercial y en general del capitalismo lo que era ventaja se trocó en inconveniente. La gran variabilidad de los suelos y climas en espacios pequeños

produce fuertes deseconomías de escala en la producción y es un obstáculo para la constitución de medianas y grandes empresas agrícolas modernas. La mecanización favorece decididamente las áreas planas, tan escasas en los Andes. La mejora de los medios de transporte y el extraordinario desarrollo del comercio permiten una complementariedad de la dieta sin necesidad de especialización geográfica microrregional, sino en base a una especialización social de los productores. La necesidad de alimentar a gigantescas poblaciones urbanas exige la especialización cada vez mayor de la producción (en contra de la diversidad) y el monocultivo en vastas zonas, con el fin de obtener rápida y eficazmente excedentes agrarios que exportar a las ciudades. La movilización de mano de obra para la construcción de terrazas y otras obras se ve limitada por (y se decide en función de) la rentabilidad monetaria de las inversiones necesarias en salarios y equipo; y según este criterio —que es el económicamente dominante— no son rentables. En suma, el desarrollo del capitalismo ha invertido la ventaja natural de la agricultura tradicional andina.

Se añade a esto el deterioro que han sufrido los recursos naturales, y en particular los suelos, explotados por el campesinado pobre andino.

Bajo circunstancias naturales, difíciles y heterogéneas, el manejo adecuado de los suelos es fundamental, aunque sea mediante prácticas sencillas. Pero en la serranía andina han confluído un conjunto de procesos históricos y sociales que dan como resultado el mal manejo de los suelos. La utilización indiscriminada de las tierras de protección, la tala de bosques, el mal trazado de los surcos, la falta de barreras vivas, el sobrepastoreo, el mal uso del riego y la inadecuación de las rotaciones son las modalidades de este mal manejo.

Seguramente la principal razón es la ruptura de la cultura nativa, históricamente acumulada, sobre conservación de recursos, y la ruptura del control colectivo sobre la tierra. La progresiva desintegración de la institución comunal —bajo el embate del desarrollo mercantil y capitalista— y de la capacidad

que ésta tenía para expandir y conservar la frontera agrícola normando el uso de las tierras, resulta aquí fundamental.

La constitución del sistema de hacienda es también importante. De un lado, el acaparamiento de tierras por las haciendas redujo la posibilidad de mejorar o mantener las prácticas de conservación de recursos en las comunidades, forzándolas, por ejemplo, a utilizar para el cultivo terrenos de protección o reduciendo las áreas de donde podían recoger leña sin riesgo de deforestación excesiva o forzando al sobrepastoreo de los escasos pastos que quedaban libres. De otro lado, dentro de las haciendas, los campesinos colonos se veían reclusos en las partes altas, ocupando las tierras peores, que se encontraban forzados a explotar intensamente.

El régimen de arriendos con contratos a plazos cortos y con poca estabilidad para el arrendatario, que ha caracterizado a muchas áreas andinas (aquéllas por ejemplo en poder de "manos muertas"), ha sido también extraordinariamente nocivo desde el punto de vista de la conservación adecuada de los suelos.

El propio crecimiento de la población humana y animal y la pulverización de la tierra han llevado a una sobreexplotación del suelo.

Finalmente, la introducción de cultivos comerciales, la difusión cada vez mayor del monocultivo (en áreas que ecológicamente no se prestan para ello) y, en general, la creciente orientación comercial de la agricultura campesina, han contribuido también al mal manejo de la tierra.

En resumen, el área de la cordillera andina tiene desde el punto de vista de la agricultura capitalista moderna recursos agropecuarios sumamente pobres, que dan origen a rentas diferenciales negativas. Bajo tales condiciones, la agricultura serrana estaba condenada a ser una "agricultura tradicional campesina" más que otra de granjeros familiares capitalistas tipo farmer o de grandes plantaciones. Sólo el "campesino tradicional", desprovisto de mejores oportunidades, puede producir allí donde las condiciones no permiten generar un valor agregado capaz de pagar un salario que cubra la reproducción de

los trabajadores y sus familias, y de dejar además una tasa de ganancia (medida sobre el capital invertido en tierra, medios de producción y salarios) no muy diferente a la que el inversionista podría obtener empleando su capital en otras actividades. Esta es la norma cuando el desarrollo agropecuario está basado en el mercado capitalista y sus leyes.

Más allá de los problemas asociados con el tamaño y carácter de la propiedad y con el atraso tecnológico que puedan caracterizar a una agricultura y un medio rural dominados por una tradición señorial, creemos que las limitaciones naturales (limitaciones desde el punto de vista de lo que el desarrollo capitalista exige) son la causa profunda de la pobreza y el atraso de la agricultura serrana andina. Más aún, creemos que son esas limitaciones las que explican en buena cuenta el atraso tecnológico y el régimen de propiedad. —En términos generales —dada la situación de los conocimientos técnicos y de los mercados nacionales e internacionales de productos agrícolas— las condiciones naturales no hacían ni hacen rentable la inversión de capital en gran escala (nacional o extranjero, centralizado o disperso) en la mayor parte de las áreas cordilleranas, e impedían además la generación de un excedente reinvertible o hacían que en aquellos puntos en donde se generaba algún excedente (en manos del campesinado o en manos de los terratenientes) hubiese una fuerte tendencia a invertirlo fuera de la agricultura o en otras regiones agrícolas más rentables.

Naturalmente hay abundantes excepciones, pero éstas tienden a confirmar nuestro punto de vista más que a contradecirlo. Las partes bajas y planas de los valles interandinos, con facilidades de riego y protegidas frente a las heladas, o las mesetas planas o ligeramente onduladas altoandinas, son áreas capaces de servir de base al desarrollo de una agricultura intensiva y una ganadería extensiva capitalistas, respectivamente. Esto ha sucedido ya en muchos lugares y es probable que continúe.

## **CONDICIONES POLITICAS Y ECONOMICAS**

Pero, de un lado, no basta que haya buenas condiciones naturales para que exista desarrollo capitalista agrario, y, de otro, la pobreza y el atraso de los campesinos asentados en las tierras "malas" no depende sólo de la calidad de los recursos. En ambas cuestiones intervienen circunstancias políticas y económicas de orden general. Veámoslas.

### **Limitaciones político-institucionales al desarrollo capitalista**

Para que el capitalismo se pueda desarrollar es necesario —partiendo del supuesto de que, a los niveles tecnológicos y de precios existentes, la tierra es suficientemente apta como para permitir obtener una ganancia atractiva— que las tierras estén disponibles para la inversión capitalista, y es necesario disponer de la mano de obra que las explote. En las áreas de colonización —con frontera agrícola disponible— lo primero no es problema pero sí lo es lo segundo: atraer y fijar mano de obra.

En la agricultura serrana andina la situación es al revés: la mano de obra es abundante pero las tierras libres escasas; los terratenientes y los campesinos las ocupan. El capital tiene que penetrar o bien de la mano del terrateniente, convirtiéndose éste en empresario capitalista a través del proceso denominado vía *junker*, o bien a través del mercado de tierras, mediante el arrendamiento o la compraventa.

La escasez general de tierra en proporción a la fuerte población campesina y los amplios márgenes de autoexplotación con que opera el campesino, enrarecen el mercado elevando el precio de la tierra y los cánones arrendaticios: el arrendatario o el comprador capitalista tienen que competir con el campesino, al que la necesidad y la falta de alternativas le hacen estar dispuesto a pagar fuertes sumas por la tierra. La penetración del capital en la tierra por este camino se hace, pues, difícil.

Más probable es que el terrateniente se transforme en empresario capitalista sobre la base de la parte mejor de sus tierras, como está sucediendo en la sierra ecuatoriana en forma

acelerada. Este es un proceso doloroso, que impone un fuerte sacrificio al campesino. Las tierras (o pastos) mejores le son arrebatados para ser explotados en forma centralizada. Es posible que el terrateniente le imponga, además, obligaciones adicionales a las que antiguamente tenía con objeto de contribuir a financiar el proceso de expansión capitalista y/o de obtener fuerza de trabajo para la explotación centralizada. El sacrificio al que se vea sometido el campesinado será probablemente mayor cuanto peores sean las tierras, hasta llegar al punto en que por muy grande que sea el sacrificio impuesto (y por muy fuerte el poder político que lo sustente) la baja calidad de los recursos impide la modernización capitalista.

Es claro que son las condiciones políticas las que deciden si este proceso de desarrollo capitalista junker se desarrollará o no y cómo. Si los terratenientes son fuertes, o sea pueden movilizar en su favor el aparato del Estado, podrán llevarlo adelante. Nos encontraremos entonces con una situación en la cual en las áreas mejores de la Sierra se produce un cierto desarrollo del capitalismo controlado por los terratenientes, basado en la exclusión del campesinado de ellas; y se produce al mismo tiempo una segmentación o ruptura entre estas áreas y la gran masa de tierras pobres serranas, refugio de la mayoría del campesinado.

### **Condiciones económicas e institucionales y atraso de las áreas campesinas.**

Situémonos ahora en las áreas de explotación campesina. Además de la calidad de las tierras, otras condiciones influyen en la pobreza del campesinado. Podemos agruparlas en tres rubros: acceso a tierras y relación trabajo/tierra; acceso a otros recursos productivos; y precios(\*).

**Acceso a tierras y relación trabajo/tierra.** En las áreas campesinas

(\*) (Estas condiciones influyen también, naturalmente, sobre el desarrollo de las empresas capitalistas agrarias, pero dejaremos esta cuestión de lado).

serranas el acceso a tierra es difícil y la relación trabajo/tierra alta. Influyen aquí varias circunstancias.

Tenemos en primer lugar la escasez natural de tierras útiles, agrícolamente explotables, por las limitaciones de la fisiografía, el clima y los suelos. Además, las tierras mejores están acaparadas por terratenientes (o por grandes empresas estatal-cooperativas en el caso peruano) o por el campesinado rico o los sectores de medianos propietarios comerciales. Esta doble escasez —natural y jurídico-política— se refuerza porque el escaso acceso del campesinado al capital invertible reduce su capacidad para ampliar intensiva o extensivamente su frontera agrícola. Así, por ejemplo, al no poder invertir en fertilizantes o en ciertas obras de canalización y riego, se ve privado de la posibilidad de intensificar el uso de la tierra o de protegerse contra las heladas, y se ve forzado a realizar largos descansos. Al no disponer de ciertas herramientas más modernas de trabajo (por ejemplo un buen arado de reja) o de suficientes animales de labor, se ve precisado a realizar araduras superficiales o a dejar de cultivar ciertos terrenos. Y al no poder contratar eventualmente los servicios de un tractor no puede realizar ciertas obras de nivelación o de protección frente a desbordes de los ríos o de acarreo de tierras.

De otro lado, la incapacidad de las economías de los países andinos para poder absorber en forma suficientemente rápida el alto incremento de la población económicamente activa en el campo serrano, producto de una alta tasa de crecimiento vegetativo, hace que, a pesar de las fuertes migraciones, la relación trabajo/tierra se mantenga alta. No podemos entrar aquí a analizar las razones para esa incapacidad de absorción, pero este es un tema de importancia capital que queda abierto y pendiente de discusión.

**Acceso a otros recursos productivos.**— Los principales recursos distintos a la tierra necesarios para la producción agrícola —fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, útiles y herramientas modernos, servicios mecánicos, facilidades de

almacenamiento, asesoría técnica y equipo y facilidades para la irrigación— se encuentran en una oferta escasa para el campesinado pobre.

Son en general escasos porque difícilmente pueden, en las condiciones de la agricultura serrana andina, ser financiados privadamente por los campesinos en gran escala. Por su parte, los diversos gobiernos no han estado interesados en promover, mediante vastos planes y con fuertes subsidios, la incorporación de estos elementos a la agricultura campesina. La política económica de los países andinos en los últimos diez o veinte años ha estado orientada a la promoción industrial y a los servicios urbanos más que a la promoción de las áreas agrícolas atrasadas. En la medida en que ha habido planes e inversiones encaminados a la modernización agrícola —y por supuesto los ha habido, en los distintos países, aunque en grado desigual y nunca en la medida necesaria— ellos han favorecido, voluntaria o involuntariamente, a los terratenientes, los medianos propietarios y los campesinos ricos.

No es difícil descubrir por qué esto ha sido así. Si lo que guía los planes de promoción agropecuaria es una política de producción y abastecimientos (sobre todo a las áreas urbanas) más que una política de ingresos, y si la lógica de los planes de promoción descansa en un análisis monetario beneficios-costos, son los sectores mejor situados —con mejores tierras, mayores contactos comerciales, mayor respaldo económico y mejores condiciones de partida en general— quienes se beneficiarán. Porque, efectivamente, son ellos quienes pueden hacer un uso más rentable de los insumos ofrecidos por los planes de promoción: la productividad marginal del capital comprometido en esos planes es más alta cuando los insumos se orientan a las explotaciones de los terratenientes en vías de modernización, campesinos ricos y medianos propietarios comerciales, que cuando son utilizados por un campesinado parcelario atrasado, con tierras pobres, fragmentadas y dispersas. Pese a posibles buenos deseos, la lógica de obtener el producto más alto de la ayuda inclina insensiblemente pero firmemente a sus promotores a

prestarla a los sectores mejor situados. Por su parte, éstos aparecen siempre en escena como los principales demandantes de los nuevos insumos.

Hay que añadir circunstancias administrativas y de poder, que terminan de inclinar la balanza en contra del campesinado pobre. Administrativamente es mucho más sencillo prestar apoyo a unas cuantas explotaciones medianas y grandes que a una multitud de explotaciones pequeñas. Los propietarios grandes tienen además una capacidad política de presión mayor que los pequeños, que naturalmente utilizan para que los planes de promoción les beneficien.

**Precios.**— Las economías campesinas de la sierra andina, pese a ser pobres y atrasadas, no son naturales; el grado de comercialización de los productos y, en general, el grado de participación en la economía monetaria es alto. En la sierra peruana, por ejemplo, la parte monetaria del ingreso de la familia campesina estaba en promedio comprendida entre un 65 y un 80 por ciento del ingreso total en 1972. Puesto que los campesinos andinos no son simples productores de excedentes marginales para el mercado sino que directamente producen en alto grado con el propósito de vender, la cuestión de los precios que reciben es fundamental. (\*)

Característicamente, los precios que los campesinos serranos reciben por sus productos son bajos cuando se les compara con el esfuerzo que han debido invertir en su producción. Tres razones principales dan cuenta de esto: las políticas oficiales de precios; las fuertes diferencias entre los precios al productor y los precios al consumidor; y las condiciones generales del mercado.

En general, los países andinos —con objeto de favorecer la industrialización abaratando el costo de la mano de obra urbana

(\*) (También lo es la de los precios que tienen que pagar por aquellos artículos que se han acostumbrado o se les ha hecho necesario comprar. Pero no podemos abordar esta cuestión aquí.)

y respondiendo también a las presiones de los sectores medios y populares urbanos, que tienen mayor capacidad de presión política que los pobladores del campo —han promovido **políticas de abaratamiento de los alimentos**. La escasa o nula protección arancelaria para la producción alimenticia nacional, los subsidios a alimentos importados y las tasas de cambio con frecuencia sobrevaluadas, han reducido el precio interno de muchos alimentos en los países andinos al nivel o por debajo del precio internacional, que —por las características del mercado mundial de productos alimenticios, dominado en muchos rubros por grandes excedentes producidos por los países desarrollados— es en general un precio bajo. A esto hay que añadirle los controles directos de precios agrícolas impuestos bajo distintas modalidades por los gobiernos de los países andinos.

Los **altos márgenes de comercialización**, que con un precio final fijado por la competencia de las importaciones o por el control oficial se trasladan en su mayor parte al productor, han contribuido también a reducir el precio recibido por éste. Son los campesinos pobres quienes más se ven afectados pues dependen más de la intermediación comercial para la venta de sus productos.

Los altos márgenes de comercialización (y transporte) se explican por varias razones. La estructura misma del mercado que liga a comerciantes y productores campesinos, que es en general localmente monopsonista y con elasticidades de oferta muy bajas, permite ganancias extraordinarias en la intermediación a costa del productor. De otro lado, la estructura comercial es ineficiente y sus costos elevados. Entre otras razones esto obedece a una sobrecapitalización en la red de intermediación que envuelve al campesinado pobre, junto con una fuerte atomización de los comerciantes y las etapas. Estas características responden a que en economías como las de los países andinos donde las ramas industriales están fuertemente monopolizadas, una de las pocas actividades donde puede entrar con cierta facilidad el pequeño capital (acumulado por ejemplo por los campesinos ricos o los medianos propietarios) es en el

transporte y comercio de los productos agropecuarios de origen campesino. La afluencia de estos pequeños capitales dispersos, que por supuesto reclaman una ganancia y que utilizan sus condiciones monopsonistas locales para lograrlo, producen esa sobrecapitalización y atomización que eleva los costos de la comercialización.

Las **condiciones generales del mercado** son también desfavorables para los productores campesinos, pese a la escasez general de alimentos y la subalimentación en los países andinos. Además de la competencia internacional, los campesinos sufren la competencia de la producción capitalista interna.

Como indicamos, las mejores tierras, que es donde se desarrolla el capitalismo, permiten la inversión de capitales en gran escala y éstos traen consigo el progreso técnico, que en la agricultura está, en la mayoría de los casos, incorporado (**embodied**) en el capital. Mejores tierras, más capital y progreso técnico hacen que la producción capitalista pueda reducir fuertemente los costos unitarios y colocar los productos más baratos en el mercado. Ese bajo precio, que en el caso de la producción capitalista "es pagado" por la superior calidad de la tierra y su superior explotación, es pagado, en cambio, por el campesino bajo la forma de una reducción de su ingreso neto.

Pero no sólo desde el lado de la oferta las condiciones del mercado son desfavorables para el campesinado. También lo son desde el lado de la demanda. Desde hace tiempo, con el proceso general de desarrollo del capitalismo en los países andinos, se ha producido un cambio en los patrones de consumo en favor de los "alimentos capitalistas". Nos referimos a aquellos productos que por encerrar un cierto grado de transformación, o por su superior calidad o su presentación o la rapidez para su preparación culinaria son considerados superiores, y atraen cada vez en mayor medida la "demanda solvente" de alimentos. Por varias razones este tipo de productos son en general difícilmente producibles por el campesinado pobre y deben ser o bien importados o bien producidos o "terminados" internamente bajo condiciones capitalistas. En algunos casos, sectores del

campesinado pobre han sido incorporados como una pieza en la producción de “alimentos ensamblados”. Este es, sin embargo, un fenómeno marginal hasta la fecha y, además, cuando sucede, en poco beneficia al campesinado, pues la baja productividad de sus explotaciones y el carácter monopsonista con que opera la empresa (o empresas) transformadora no le permiten sacar provecho de esta incorporación subsidiaria a la producción capitalista. Debido a que la elasticidad-ingreso de la demanda de estos “alimentos capitalistas” es mayor que la de los “alimentos tradicionales” que el campesinado andino está en condiciones de ofrecer, la mayor parte del impacto que el aumento general de los ingresos tiene sobre el consumo de alimentos, es absorbida por los “alimentos capitalistas”. En ocasiones la sustitución es tan fuerte que el efecto es negativo.

## **DECISIONES POLITICAS**

Si nuestro diagnóstico es correcto, seis tipos de políticas aparecen como necesarias para transformar las condiciones de vida del campesinado pobre andino: (1) garantizar un acceso igualitario a las tierras disponibles; (2) ruptura del nudo que vincula producción y distribución, o sea eliminación o al menos reducción de la renta diferencial; (3) planes masivos subsidiados de ampliación de la frontera agrícola y transformación técnica en la agricultura campesina andina; (4) modificación de los patrones de consumo de alimentos; (5) políticas de industrialización, generación de empleo en el área rural y reasentamientos; y (6) organización campesina.

### **Acceso igualitario a tierras**

El propósito debe ser aquí doble: (1) evitar el doloroso proceso de desarrollo junker en las áreas mejores; y (2) reducir las disparidades en la tenencia de la tierra dentro del propio campesinado.

Para ello es necesario efectuar una reforma agraria que tenga límites de inafectación bastante bajos, de manera que incluso los sectores más ricos del campesinado y los medianos propietarios comerciales sean afectados, además, por supuesto, de todos los terratenientes. Las tierras deben ser distribuidas entre las familias campesinas peor dotadas. Las experiencias de reforma agraria acumuladas en los países andinos sugieren que en lugar de crear grandes empresas deben formarse cooperativas de producción pequeñas (20 ó 30 miembros) en aquellos lugares donde sea posible y conveniente realizar una agricultura empresarial centralizada. El resto de las tierras deben distribuirse en forma individual.

Simultáneamente a la reforma agraria debe promoverse a gran escala la concentración parcelaria y el reordenamiento rural. La reforma debe ir también acompañada por una legislación que prohíba el arrendamiento y la compraventa de tierras por encima de cierta dimensión, para evitar que se produzca un proceso de reconcentración de la tierra. La conducción, pues, debe en general ser directa.

### **Eliminación o reducción de la renta diferencial**

Esta política supone en definitiva una ruptura fundamental con el mercado. Es el mercado —junto con la diversidad en las condiciones materiales de las explotaciones— el que hace que productores que trabajan igual, pero con distintos recursos, reciban una retribución muy desigual.

La socialización a través de empresas grandes donde se compensen hasta cierto punto áreas buenas y malas, tal como ha sido ensayada en la sierra peruana, ha dado mal resultado. La complejidad ecológica andina no favorece las empresas grandes, tampoco la alta relación trabajo/tierra existente; el campesinado se resiste —sabiamente— a incorporarse a ellas. La socialización, durante una larga etapa, hasta que la disminución de la relación trabajo/tierra y el propio desarrollo tecnológico permitan la formación de empresas mayores y la conversión de los

campesinos —o de parte de ellos— en trabajadores socios de cooperativas de producción, e incluso en cierta medida entonces, debe hacerse mediante la manipulación de los precios y teniendo como base la economía familiar campesina.

Esencialmente se trata de introducir un sistema de precios diferenciados, que favorezcan a los campesinos ocupantes de las tierras peores. Este sistema es, por supuesto, difícil de implementar pero en principio factible. Debe operar tanto para los precios de los productos como para los de los insumos y se puede eventualmente combinar con un sistema de impuestos y subsidios. Puede organizarse por áreas geográficas y por líneas de productos. El requisito para poder organizarlo es que el Estado tenga el control del proceso de comercialización y sea capaz de evitar el mercado negro o venta ilícita de productos e insumos.

Precios diferenciales de productos e insumos junto con acceso igualitario a tierras pueden producir en pocos años un cambio dramático en la distribución del ingreso.

### **Planes de promoción**

Tres requisitos deben cumplirse aquí para que la promoción tenga un efecto significativo: tiene que ser masiva, subsidiada por lo menos parcialmente y estrechamente adaptada a las condiciones de cada zona.

La calidad de los recursos en la mayor parte de las áreas andinas es tal que la rentabilidad privada de los proyectos de inversión es escasa, nula o negativa. En el marco del desarrollo capitalista, esto de por sí excluye a vastas áreas de la inversión de capital. Si, por ejemplo, el rendimiento por hectárea en la producción de papa en una cierta zona a 3,500 ó 3,800 metros de altura es de cinco toneladas, es probable que una cierta inversión en, por ejemplo, investigación local para hallar y difundir una variedad capaz de rendir ocho toneladas por hectárea no sea ni atractiva para el técnico convencional (pues el resultado no es espectacular) ni rentable desde el punto de vista del retorno sobre el capital invertido. Ello, sin embargo, podría

aumentar en más de un 50o/o el ingreso del campesino productor de papa. Otros usos de ese capital serían probablemente más rentables; pero quizá la única forma práctica real de mejorar el ingreso de ese campesino sea realizar esa inversión.

Naturalmente, habrá que considerar en forma integrada los efectos de los precios diferenciales con los de los proyectos subsidiados; habrá que introducir un criterio de eficiencia, que señale hasta qué punto estar dispuesto a sacrificar eficacia global en función de una mejora en la distribución, al costado del criterio de redistribución; y habrá finalmente que tomar en cuenta las externalidades y los efectos dinámicos. Todo esto es lo que debe hacer la planificación agropecuaria.

Para que la promoción tenga efectos importantes tiene que ser masiva. En el marco de países como Ecuador, Bolivia y Perú, yo diría que si se quiere verdaderamente transformar la situación del campesinado pobre no debería invertirse menos de un 4 ó 5 por ciento del ingreso nacional (más o menos un tercio del ahorro global) durante por lo menos cinco años, como "tratamiento de shock", y que aproximadamente la mitad de la inversión debe hacerse a fondo perdido. Al cabo de esos cinco años la cantidad de capital de que dispondría la agricultura serrana pobre se habría doblado aproximadamente y la producción de esas áreas habría aumentado en un 50o/o o más (suponiendo una relación capital-producto de 3, una contribución de la producción de las áreas campesinas pobres al PNB del 7 u 8 por ciento y un coeficiente de elasticidad del capital-progreso técnico mayor o igual a 0.5).

### **Modificación de los patrones de consumo de alimentos**

Esto implica también una ruptura con el mercado libre. Ruptura doblemente profunda por ser económica y cultural a la vez.

Las medidas a adoptar aquí pasan, primeramente, por el control de la importación de alimentos, el encarecimiento

relativo para el consumidor de los “alimentos capitalistas” y eventualmente la introducción de racionamiento para ciertos productos. Para que esto pueda mantenerse tiene que ir acompañado del aumento de la producción de “alimentos tradicionales”, que no será posible si no hay una cierta reconversión hacia la producción de esos alimentos en aquellas áreas de producción capitalista que tienen ventajas para ello, y un aumento en la producción de los campesinos que los cultivan.

El supuesto aquí —que parece razonable para la mayoría de los artículos— es que los “alimentos capitalistas” son en comparación con los “tradicionales” una forma ineficiente de alimentar a la población, en la medida en que, dados los recursos naturales del país, exigen una mayor inversión de capital y/o tierra por unidad de elementos nutrientes. Desde luego, esto no tiene por qué ser siempre así; puede haber líneas de “alimentos ensamblados” que sean eficientes en el sentido anterior. Hay aquí, pues, que tener cuidado no sólo con los peligros propios de la dependencia de patrones capitalistas de consumo sino, también, con los del romanticismo tradicionalista y chauvinista.

Las medidas de encarecimiento relativo, control de importaciones y posible racionamiento de los “alimentos capitalistas”, y las de promoción de la producción de alimentos tradicionales, deben ir acompañadas por campañas de promoción y propaganda en favor de los “alimentos tradicionales”, destinadas a devolverles “status”.

Hemos evitado referirnos al conjunto de la política económica, pero es claro que si simultáneamente con el programa de reactivación de las áreas agrícolas deprimidas hay una fuerte transformación global en la distribución del ingreso —y sólo nos parece posible que las políticas agrarias que proponemos sean fruto de un gobierno popular que las emprenda como parte de un paquete mayor de transformaciones— la modificación general en la estructura de distribución del ingreso tendrá, por su parte, un efecto estimulador del consumo de “alimentos tradicionales”.

## **Industrialización rural, generación de empleos no agrícolas y reasentamientos poblacionales**

A largo plazo este es el camino. Más allá de un cierto límite y cumplidos ciertos objetivos de producción y elevación de ingresos, no tiene sentido continuar tecnificando con fuertes inversiones un sector de la agricultura que ofrece escasas condiciones naturales para ello. Es mejor dedicar las inversiones a: (1) la ampliación de la frontera agrícola en otras zonas de los países andinos (en las zonas amazónicas o en las áreas costeras) con mejores potencialidades o en intensificar allí la explotación del suelo y favorecer simultáneamente el reasentamiento de la población en esas zonas; y (2) generar empleos no agrícolas en las áreas rurales serranas. No podemos examinar aquí cómo debería hacerse esto y las dificultades que entraña.

Es probable que finalmente deba promoverse el abandono progresivo de las áreas agrícolas peores de la sierra andina (para ser dedicadas a la reforestación o el pastoreo) y la incorporación de sus ocupantes a otros empleos, a medida que éstos vayan siendo creados. Pero esto sólo podría producirse en escala importante al cabo de un período considerable de tiempo. Entretanto hay que garantizar a los campesinos ocupantes de esas áreas peores un nivel razonable de ingresos.

### **Organización campesina**

Las políticas deben orientarse aquí a dos niveles: el político-gremial y el productivo.

Uno de los peores obstáculos con que tropieza el campesinado pobre andino es su falta de representación política y su incapacidad, por tanto, de presionar en favor de sus intereses en la sociedad y en el Estado. Durante muchos años el campesinado andino estuvo oprimido y silenciado por los terratenientes, relegado al limbo político de la administración gamonalista. En los años 50 y 60 la situación comenzó a cambiar. Con la revolución boliviana y los movimientos campesinos de Cusco, Puno y la Sierra Central en el Perú, el

campesinado irrumpió brúscamente en la escena política de estos países y se formaron organizaciones campesinas nacionales.

Estas organizaciones se han visto asfixiadas por la persecución, la hostilidad o el tutelaje paternalista y burocrático de los gobiernos; han funcionado irregularmente; a veces han sido absorbidas por el aparato burocrático del Estado, perdiendo su capacidad de representación independiente de clase (o incluso sirviendo en ocasiones —como sucedió en Bolivia— para propósitos reaccionarios); y no han conseguido una aglutinación gremial efectiva del campesinado ni han podido ejercer suficiente presión en su beneficio.

No por elemental es menos cierto e importante que son los propios campesinos pobres andinos quienes más interesados están en su propia suerte y, por tanto, quienes deben conducir la lucha por su bienestar. El instrumento para ello es una estructura organizativa (o varias) político-gremial que les represente a nivel nacional. Las medidas aquí tienen que ser dos: (1) plena libertad sin traba alguna para la organización gremial y política del campesinado y para que sus organizaciones ejerzan dentro de márgenes amplios las medidas de lucha por sus propios intereses que les competan; y (2) representación independiente de las organizaciones campesinas en la estructura del Estado.

Desde el punto de vista productivo la política tiene que orientarse a promover formas distintas de cooperación según las condiciones particulares de cada lugar. Pueden promoverse cooperativas que impliquen distintos niveles de compromiso, desde las más elementales, como por ejemplo una forma sistematizada de encauzar la ayuda mutua que espontáneamente se produce en las comunidades y aldeas campesinas, hasta las más completas, donde todos los activos sean de propiedad colectiva y todos participen por igual en el trabajo y el ingreso neto. Pero estas formas no pueden de ninguna manera imponerse; deben emerger por decisión de los propios campesinos. Eso sí, deben propagandizarse y apoyarse. En este terreno —como en casi todos— es siempre preferible proceder de abajo hacia arriba que a la inversa. La experiencia peruana deja poco lugar a dudas.