

DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA ANÁLISIS PRELIMINAR DE UNA EXPERIENCIA INCONCLUSA ⁽¹⁾

Roberto Laserna

El desarrollo alternativo forma parte de las políticas de lucha contra las drogas ilegales y está destinado a generar oportunidades económicas a los campesinos que producen las materias primas destinadas a producir dichas drogas. Dependiendo de las circunstancias de tiempo y lugar, el desarrollo alternativo puede ser utilizado como un complemento secundario de programas de erradicación represiva de plantaciones no deseadas por los gobiernos, o, lo que ha sido infrecuente en la práctica, como un instrumento fundamental para atraer a los campesinos fuera del circuito ilegal o para evitar que se incorporen al mismo. El diseño de los programas y proyectos ha considerado esta interrelación de diversas maneras. En muchos casos se estableció la condicionalidad, de manera tal que el desarrollo alternativo era concebido como premio o compensación a quien abandona los cultivos ilegales. Y en otros se consideró como parte de una política preventiva destinada a crear, a través de la infraestructura, los servicios al productor y el mercado, condiciones atractivas para los campesinos de modo que o abandonarían, o no se incorporarían a la producción ilegal. De todas maneras, no ha podido nunca evitarse que el desarrollo alternativo esté marcado por el carácter represivo del ambiente político en el que se aplica y de los objetivos que persigue.

El desarrollo alternativo en la estrategia antidrogas

El desarrollo alternativo debe comprenderse en el marco de la estrategia general de lucha contra las drogas, que en Bolivia tiene como componente fundamental la erradicación y sustitución de cultivos de coca y de represión a la producción de derivados ilegales de la misma. Esta estrategia coloca a los productores campesinos en el centro de una combinación de fuerzas de presión y de atracción. Este modelo busca presionar a los agricultores del Chapare directa e indirectamente para que abandonen sus cultivos de coca, y al mismo tiempo se intenta ofrecerles opciones alternativas que compensen la presión o la complementen, ejerciendo alguna atracción.

En este modelo, si alguna de estas fuerzas deja de actuar, los resultados podrían consistir en aumentos significativos del tráfico ilegal de cocaína o, en su caso, de conflictos sociales con los campesinos.

Las actividades de **interdicción**, llevadas a cabo por unidades especiales de la Policía Nacional con cerca de 6 mil efectivos (UMOPAR), y que cuentan con el respaldo de la Drug Enforcement Agency (DEA), no están concentradas en los productores de coca sino indirectamente. Su objetivo fundamental es desestabilizar el mercado de la hoja de coca, aumentando los riesgos de su producción y la incertidumbre económica de los productores y, en el mejor de los casos, lograr que los precios de la coca se reduzcan por debajo de sus costos de producción.

Las actividades de **erradicación** están bajo responsabilidad de la Dirección General de la Coca (DIGECO), dependiente del Viceministerio de Desarrollo Alternativo encargada de verificar y compensar la destrucción voluntaria de cocales.

Ambas actividades se llevan a cabo de forma independiente y hay una escasa coordinación entre ellas, salvo cuando los funcionarios de DIRECO se sienten amenazados y recurren a la protección o al apoyo de efectivos de UMOPAR para realizar erradicaciones forzosas. Pero en general ambas agencias no se reconocen como parte de una misma estrategia, y realizan más bien esfuerzos por mostrar una imagen muy diferenciada. Y lo mismo ocurre en la relación de ambas agencias con las encargadas de poner en práctica las fuerzas de atracción, con el añadido de que se concibe que la acción de ambas fuerzas sea secuencial, es decir, que las presiones precedan a las actividades de atracción, ya sea como un supuesto de viabilidad de éstas (bajar rentabilidad

¹ Este artículo ha sido elaborado para su presentación y discusión en el Seminario La Nueva Ruralidad en América Latina, organizado del 22 al 24 de agosto de 2000 por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Se basa en una actualización de los análisis y de las descripciones contenidas en mi libro **20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína**. Ed. Plural, La Paz, 1997. Agradezco el apoyo de Jorge Gutiérrez Andrade en la actualización.

de a coca para mejorar la posición relativa de los otros bienes) o como una condición operacional previa que debe imponerse a los campesinos y a sus comunidades en el Chapare (certificado formal de erradicación para acceder a créditos, semillas, asesoramiento técnico, infraestructura, etc.).

Las fuerzas de atracción del modelo son precisamente las que el Desarrollo Alternativo busca poner en juego, coordinando los esfuerzos de varias agencias nacionales e internacionales a través de organizaciones específicas como PDAR en Bolivia. Para el caso de que los campesinos decidan permanecer en el Chapare, el objetivo es promover cultivos alternativos y una diversificación y ampliación de mercados de consumo, lo cual impactaría significativamente en el desarrollo regional con industrias de procesamiento, diversificación agrícola y protección ambiental. Y para aquellos productores y trabajadores que no puedan o no quieran permanecer en el Chapare y decidan emigrar, el Gobierno pretende promover áreas alternativas o empleos productivos a través de inversiones fuera del Chapare. Esta intención funcionó inicialmente con inversiones en infraestructura caminera y de riego e lo que denominaban los “valles altos asociados”, pero ha sido suspendida en los últimos años y se mantiene como una intención sin soporte financiero en el actual “Plan Dignidad”. Lo que se pretendería, en todo caso, es reducir las presiones migratorias hacia el Chapare, reteniendo población rural en las áreas de agricultura tradicional.

La agencia supuestamente encargada de coordinar todas estas actividades, y de dar coherencia a iniciativas originalmente dispersas, era inicialmente el PDAR, correspondiendo la ejecución o administración de proyectos a diversas entidades nacionales (IBTA, CORDECO, SENAC) e internacionales (USAID, PL-480, UNFDAC), por sí o a través de consultoras privadas u organismos no gubernamentales. Posteriormente, el rol coordinador de PDAR fue reducido aún más y una buena parte de sus actividades han sido encomendadas a un consorcio de firmas consultoras americanas que funcionan con las siglas CORDEP-DAI.

Una apropiada evaluación de este modelo debe tomar en cuenta no solamente los problemas de implementación, tales como la separación temporal de las fuerzas de presión y de atracción, o el grado de éxito de las fuerzas de presión, sino también la gran desigualdad con que se aplican tales fuerzas o, si se quiere, el profundo desequilibrio que hay entre ambas. En los hechos, las fuerzas de presión disponen de más recursos y concentran mayor preocupación política que las fuerzas de atracción, que por ello son fácilmente percibidas, y no sin justificativo, como meras actividades de propaganda.

Para evitar un análisis genérico y quizás abstracto, en este documento ordenamos la reflexión a partir de cuatro hipótesis que están o han estado en la base de todo el diseño de la política de desarrollo alternativo a partir de la experiencia específica de su aplicación en el área del Chapare Tropical de Cochabamba.

Esas cuatro hipótesis son:

- “Existen tendencias al monocultivo de coca entre los productores campesinos del Chapare”.
- *“La producción de coca en el Chapare ha desplazado a otros cultivos, especialmente a los alimenticios”.*
- *“El desarrollo alternativo ha alcanzado logros significativos en la reducción de la dependencia campesina frente a la coca”.*
- *“Los productores de coca han alcanzado mejores niveles de vida que otros productores campesinos”.*

Campesinado colonizador: diversificación y monocultivo

El Chapare, que es el denominativo común que se les da a las áreas tropicales de las provincias Chapare, Carrasco y Tiraque, es una zona de colonización con una larga historia. Ningún esfuerzo gubernamental o empresarial tuvo resultados sino cuando se abrió al servicio público la carretera de penetración que buscaba conectar el sistema de los valles y el altiplano con los ríos navegables de la cuenca amazónica. Desde ese momento, y aprovechando la dotación de tierras que hacía el Estado a todo aquél que se comprometiera a habitarlas y trabajarlas, grupos de campesinos se lanzaron a la aventura de la colonización. Para 1967 ya existían 54 colonias, y el modelo iba atrayendo a cada vez más gente. En 1981 se contabilizaron ya 247 colonias, estimándose una población de más de 83 mil habitantes (Flores y Blanes 1984).

El tamaño de la parcela que se distribuían los campesinos y cuya dotación posterior reclamaban al Instituto Nacional de Colonización, se fue reduciendo a medida que aumentaba la densidad poblacional y la experiencia mostraba que, con las tecnologías disponibles para las familias campesinas, éstas no podían trabajar grandes extensiones. En 1981 el promedio de extensión de las nuevas parcelas era de 16 hectáreas, y el promedio cultivado no alcanzaba a 4 hectáreas por familia. Para 1991 la extensión promedio de las fincas se había reducido a cerca de 10 Has., y el promedio cultivado se mantenía en torno a las 4 hectáreas.

El productor de coca, contra la imagen que sugiere esta nominación, no es un agricultor especializado en un cultivo y que busca maximizar la producción y la ganancia del mismo. Como lo han mostrado todos los estudios sobre la colonización en el Chapare,

es en realidad un campesino que trabaja la tierra en condiciones y formas organizativas muy similares a las de los campesinos del valle. Es decir que emplean fundamentalmente la fuerza de trabajo familiar, y ocasionalmente fuerza de trabajo ajena, adquirida mediante intercambios laborales o de productos o mediante salarios, y que busca, mediante la diversificación de cultivos, reducir los riesgos de una agricultura altamente dependiente de la naturaleza y muy vulnerable en los mercados. Un papel relevante juegan, en esa diversificación, los cultivos de alimentos que garantizan la subsistencia de la familia, y a los que no renuncian ni siquiera los campesinos más orientados al mercado.

Sin embargo, las posibilidades de la agricultura en el trópico son limitadas para satisfacer las necesidades de consumo de una cultura agrícola que valora la diversidad, por lo que desde un principio fueron importantes en el trópico los cultivos para el mercado con el fin de obtener, mediante la compra, otros bienes de consumo. La coca fue, desde un principio, uno de esos cultivos, debido a su facilidad de comercialización y su gran demanda.

El papel de la coca ha sido pues absolutamente fundamental en el proceso migratorio pues proporcionó los recursos monetarios que ayudaron a consolidar la parcela familiar. La significación e importancia de la coca se manifiesta en el hecho de que su producción y venta proporcionan entre el 40 y el 75% de los ingresos totales del colonizador, permitiéndole acceder a muchos productos del mercado que son imposibles de producir en la granja ⁽²⁾.

Eso explica que la mayor parte de los campesinos colonizadores de la zona sean cultivadores de coca ⁽³⁾. Sin embargo, sería absolutamente equivocado pensar que ese es su único cultivo. Con frecuencia no es ni siquiera el cultivo que ocupa la mayor extensión de sus tierras. De hecho, como se mencionó de acuerdo a lo demostrado por varios estudios, el campesinado del trópico no es muy diferente del resto del campesinado, y su racionalidad productiva tiende a la diversificación de cultivos y actividades como su principal estrategia de defensa frente a la inestabilidad de los precios y las incertidumbres del mercado.

Por su parte, en un estudio realizado por CIDRE se destacó la existencia de distintos modelos de parcela de acuerdo a las proporciones de tierra dedicadas a cada cultivo, encontrando que habían marcadas diferencias en el tiempo y en el espacio. Al margen de detectar un aumento relativo del cultivo de coca en el tiempo, explicable sobre todo por la expansión de la demanda y la facilidad de comercializar el producto, encontraron que la proporción dedicada a un solo producto (sean pastizales, bananos o coca) podía variar notablemente de una zona a otra. En todo caso, en su tipología diferenciaron la "parcela diversificada" de la "parcela cocalera" no por la variedad de cultivos que se encontraba en cada una, pues en todas había más de 6 productos, sino por la proporción de tierra dedicada a la coca. Mientras en la parcela diversificada típica se cultivaba coca en el 33.43% del terreno, en la granja llamada "cocalera" se lo hacía en el 53.97% (CIDRE 1990, p. 221 y ss.). Tal el grado de "especialización" productiva.

La diversificación de cultivos es, en consecuencia, una acentuada característica del campesinado tropical de Cochabamba. A ello debe añadirse la diversificación de actividades, que incluyen un activo patrón de desplazamientos en el espacio.

Los datos más recientes señalan que los colonizadores tenían, al iniciarse el programa de erradicación de la coca, entre 1989 y 1990, un total de 1.84 hectáreas en promedio dedicadas al cultivo de coca ⁽⁴⁾. Este promedio prácticamente duplicaba al correspondiente a 1981, lo cual solamente se explica por el crecimiento de la demanda de este producto en un mercado que ha sido capaz de absorber una creciente cantidad de hojas de coca. Pero aún así la proporción de tierras dedicadas a este cultivo por las familias de colonizadores no sobrepasaba el 35% de sus tierras si se recuerda que el promedio de sus parcelas está entre 6 y 10 hectáreas. En algunas zonas las condiciones ecológicas son más favorables a otros cultivos y, si así lo permite la accesibilidad al mercado, se suele dedicar menos tierra y esfuerzo al cultivo de coca. En años más recientes, además, se percibe el impacto de la presencia institucional del Estado, sea con programas de desarrollo o con actividades de represión y erradicación, orientados a desalentar la producción de coca favoreciendo cultivos alternativos.

2 Connie Hicks Weil estimó que la venta de coca proporcionaba el 68% del total de los ingresos en la comunidad que estudió. La importancia de esta fuente se comprende mejor, según sus datos, por el hecho de que el 22% de las calorías y el 32% de las proteínas consumidas en la familia provenían de compras de bienes en el mercado (Weil 1980, p. 200 y 178). La amplitud del rango proporcional en el cálculo de los ingresos corresponde a las oscilaciones en el precio de la hoja de coca. Estas son tan pronunciadas que resulta prácticamente imposible planificar las compras sobre la base de una previsión de ingresos. Lo que en una semana pudo haberle permitido al agricultor comprar alimentos, herramientas y algunos utensilios domésticos, a la siguiente puede apenas alcanzar para la adquisición de unos pocos bienes básicos.

3 En 1972 una investigación del IESE calculó que el 71% de las granjas cultivaban coca (IESE 1972), mientras que Zeballos (1975), más o menos por la misma época, afirmó que tal proporción alcanzaría al 97%. Según los datos que procesamos de la muestra documental DIRECO, más del 99% de los colonizadores tendrían cultivos de coca (Laserna 1995). Pero ésta es una muestra sesgada dado que se basa en los registros de un organismo encargado de la erradicación y reducción de los cultivos de coca. Más recientemente, la Encuesta Agropecuaria del Trópico de Cochabamba encontró que 25268 granjas, de un total de 32986, cultivaban coca, lo cual querría decir que la proporción se ha reducido al 77% (CORDEP/DAI 1993; 61).

4 Hay indudablemente grandes variaciones dependiendo, sobre todo, del lugar y la antigüedad del asentamiento. La desviación standard estimada en la muestra es de 1.25 y el rango oscila entre un mínimo de 0.39 y un máximo de 9.07 hectáreas de coca por familia. Los datos provienen de los registros de DIRECO para 1991.

El siguiente cuadro nos permitirá comparar cómo ha variado la dedicación a la coca. Debe notarse, sin embargo, lo que ya muchos autores habían observado incluso antes del boom de la coca: que la extensión de coca tendía a aumentar a medida que aumentaba la antigüedad de las colonias. En 1981 una gran proporción de las granjas eran de asentamiento relativamente reciente (de hecho cerca del 25% tenían poco más de un año), en tanto que para 1991 el ritmo de la colonización se había hecho más lento y la proporción de colonias de antigüedad mediana y superior era seguramente mayor. De todos modos, los datos confirman un significativo aumento de la dedicación a la coca por parte de los colonizadores del trópico cochabambino.

CULTIVO DE COCA POR FAMILIA

Tamaño Has.	Catos	Porcentajes	
		1981	1991
0 - 0.5	0 - 3	48.6	8.5
0.5 - 1	3 - 6	34.9	19.4
1 - 2	6 - 12	11.0	34.3
2 - +	12 - +	5.5	37.8
TOTAL		100.0	100.0
N		(486)	(742)

Fuentes: 1981 CERES, Blanes 1982, p. 143

DIRECO 1991 Muestra Colonos (Laserna 1995).

Una desagregación más detallada nos permitió observar que hay cultivos campesinos de coca que sobrepasan las 3 hectáreas, pero que apenas un 15.1% de los productores están ubicados en ese estrato. La gran mayoría de los productores (el 56.9%) se halla comprendido muy cerca del promedio, con cultivos entre 1 y 3 hectáreas.

No se cuenta con información más actualizada pero la observación directa y la opinión de expertos conocedores de la zona sugiere que la presión erradicadora ha modificado esta estructura obligando a muchos productores a establecer nuevos cultivos de coca en áreas menos accesibles y visibles, como los parques nacionales, por ejemplo, o los territorios indígenas. En el Parque Nacional Isiboro-Sécure se estima que 92 mil hectáreas han sido habilitadas para cultivo y en muchas de esas colonias la concentración de esfuerzos en coca es muy superior a la de cualquier otro cultivo dado que no teniendo acceso a mercados, sus opciones se limitan a pequeñas parcelas para el autoconsumo alimentario, y cultivos para abastecer los circuitos ilegales. Es posible que hacia estas zonas se haya desplazado también una parte importante de las actividades iniciales de transformación de la coca en cocaína.

Cultivos de coca y producción de alimentos

Esta es una hipótesis muy frecuente y aparentemente tan lógica que incluso investigadores y dirigentes políticos habitualmente bien informados la aceptan y repiten sin dificultad. El razonamiento simple indica que si se ha producido un aumento muy rápido en la producción de coca, es porque los que antes producían otras cosas ya no lo hacen, dedicando sus esfuerzos y sus tierras a este nuevo producto que, por lo tanto, habría desplazado a otros cultivos.

Un análisis más cuidadoso y los propios datos, sin embargo, muestran que ello no ha ocurrido.

En primer lugar, porque las tierras donde se cultiva coca son en su mayor parte tierras recientemente incorporadas a la agricultura. La llamada colonización, que en el trópico de Cochabamba y en los Yungas de La Paz se asienta en la producción de coca, consiste precisamente en un proceso de expansión de la frontera agrícola mediante el cual grandes contingentes de población logran acceder a la tierra y reorganizar sus economías familiares. Como se ve en el gráfico XX, desde 1970 la superficie cultivada de los productos agrícolas más importantes ha ido en paulatino aumento. Los altibajos que se observan no corresponden a los del boom de la coca sino más bien a fenómenos naturales que afectan directamente a una agricultura tradicional como la boliviana. Por ejemplo, la combinación de sequías e inundaciones en el año agrícola 1983/84.

Adicionalmente, si concentramos nuestra atención en los productos tropicales incluidos en el gráfico, observaremos que ellos han seguido un comportamiento similar. Es decir que su superficie de cultivo ha aumentado al mismo tiempo que aumentaba la producción de coca. Incluso parece haber una relación positiva entre el crecimiento de los cultivos de coca y la expansión de otros cultivos tropicales.

Estos datos no pueden extrañar a quien conoce la realidad agrícola boliviana. Por un lado, porque era un hecho conocido que la parcelación de la tierra que sucedió a la Reforma Agraria, debida al simple crecimiento del grupo familiar y la distribución de tierras mediante herencia, estaba colocando a una significativa proporción de pobladores rurales en condición de población excedente. El cultivo de la parcela era cada vez menos capaz de absorber y utilizar la fuerza de trabajo familiar disponible, y eso

estaba empujando a los campesinos a buscar empleo en otras partes y en otros sectores. Las migraciones rurales tanto hacia el campo como hacia las ciudades eran explicadas en gran medida por ese hecho. Lo que significaba que en la agricultura campesina estaba creciendo el subempleo o, si se quiere, existía una creciente capacidad ociosa. En tales condiciones, la salida de una parte de la población rural podía no afectar los niveles de producción, e incluso podía facilitar la incorporación de nuevos métodos más productivos al aliviar la obligación familiar de emplear a todos sus miembros en las tareas agrícolas.

Por otro lado, la agricultura de colonización reproducía en parte el modelo organizativo de la economía campesina, basado en la diversificación productiva para minimizar riesgos y lograr un ingreso más o menos estable que garantice la reproducción familiar. Por lo tanto, los campesinos que se desplazaron hacia las regiones productoras de coca cuando se expandieron los mercados de ese producto con la demanda ilegal, no se dedicaron exclusivamente a la producción de coca, sino que efectuaron también otros cultivos. Así, en torno a cada parcela de coca se desarrollaron otros cultivos, especialmente alimenticios como el arroz, la yuca y el maíz, además de otros con mejores posibilidades de comercialización, como los cítricos y frutales.

La idea que estamos discutiendo tuvo algún fundamento empírico. Es cierto que la coca pareció haber desplazado a otros cultivos, pero eso solamente en pequeños períodos de tiempo o en términos relativos, es decir, como proporción del total cultivado. Por ejemplo, mientras en 1970 la coca ocupaba el 16.9% de las tierras cultivadas del Chapare, en 1985 se estimó que dicha proporción alcanzaba al 52%. Pero en ese lapso, el total había pasado de 15700 hectáreas a 61 mil, por lo que, si bien la coca había aumentado, los otros pasaron de 13 mil a 30 mil hectáreas (ver CIDRE 1989).

Estas tendencias son confirmadas dentro del área tropical cochabambina conocida como el Chapare incluso por estudios recientes realizados en el marco de las actividades de USAID, algunos de cuyos funcionarios han sido entusiastas difusores de la idea que responsabilizaba a la coca por la caída de la agricultura tradicional. Un reciente documento de USAID, basado en los datos obtenidos en la Encuesta Agropecuaria del Area Tropical levantada entre 1993 y 1994, muestra los siguientes datos:

SUPERFICIE CULTIVADA EN EL CHAPARE

(Hectáreas)

	1986	1993	1994	1998
Total	66,413	92,717	104,903	
Cocales	25,800	32,900	34,500	
Comerciales*	14,338	24,946	32,103	66,646
Subsistencia**	11,900	10,333	13,219	12,946
Resto***	14,375	25,538	25,081	25,678

* Llamados alternativos: banano, plátano, piña, cítricos, etc.

** Básicamente arroz y yuca

*** Incluye pastos naturales y cultivados

Es decir que los "otros" cultivos no solamente aumentaron fuera sino dentro del Chapare

Desarrollo alternativo y la economía campesina

Como el consumo de drogas no es ni era muy extendido en Bolivia, y su producción y tráfico no estaban controlados por organizaciones tipo mafia, el debate sobre control de drogas fue desde un principio planteado fundamentalmente en términos políticos y económicos. De hecho, la idea de que el desarrollo económico debía ser el mecanismo básico en el control de la producción de coca era ya ampliamente aceptada en Bolivia desde los años 70, mucho antes de que se produjera el boom de la coca. El Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas (PRODES), orientado a promover la sustitución de la coca mediante el desarrollo de cultivos alternativos, funcionó entre 1977 y 1981 tanto en el Chapare (Cochabamba), como en los Yungas (La Paz). Y aunque no tuvo éxitos que mostrar, su fracaso fue explicado por las adversas condiciones políticas que lo rodearon. De ahí que cuando se restableció la democracia, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) diseñó una nueva estrategia de desarrollo sin coca para el Chapare, basada inicialmente en un préstamo concesional por 10 millones de dólares y una donación por 4.4 millones. En sus objetivos, el proyecto original no mencionaba la coca, afirmando que se proponía "modificar y mejorar los sistemas de producción agrícolas y forestales de los campesinos del Chapare para responder mejor a más diversas y rentables oportunidades de mercado, provistas bajo modelos de producción de tecnología media, ambientalmente

compatibles y sostenibles". De lo que se trataba era de ampliar y mejorar el mercado para los productos del Chapare a fin de estimular su producción entre los campesinos y hacerlos menos dependientes del cultivo de coca.

Sin embargo, los proyectistas contratados por USAID no podían dejar de reconocer que "ningún cultivo, y probablemente ninguna combinación de cultivos, igualará plenamente el ingreso generado por la venta ilegal de coca" (USAID 1983; 3), de modo que un requisito fundamental del proyecto debía ser el logro de éxitos sustanciales en la "reducción y el control de los cultivos de coca" a fin de aumentar los riesgos económicos y legales para los cultivadores de la hoja. En otras palabras, se estableció como un supuesto del modelo que la represión policial sería suficientemente fuerte como para aumentar la incertidumbre económica de los cultivos de coca en el Chapare a fin de introducir cambios de comportamiento en los campesinos y hacer más rentables los cultivos alternativos.

En 1987 se introdujeron enmiendas al proyecto, duplicando su asignación de recursos financieros y ampliando su área de acción hacia las zonas supuestamente expulsoras de población hacia el Chapare, los valles del sur de Cochabamba. Al mismo tiempo, se extendió la vida del proyecto a 8 años y se establecieron severas restricciones y condiciones a su acción con el fin de evitar daños ecológicos y beneficios indirectos a los productores ilegales de cocaína (5).

Por entonces se estimó que la capacidad poblacional del Chapare era muy baja si se descontaban los ingresos derivados de la producción de coca, lo que significaba que la sustitución de cultivos no podía ser exitosa si la población agrícola sobrepasaba las 45 mil familias. De ahí la importancia crucial de llevar a cabo acciones que disminuyeran el ritmo migratorio hacia el Chapare y proporcionaran opciones agrícolas en otras áreas. La lógica del proyecto era establecer un nuevo polo de desarrollo agrícola en los "valles asociados" del sur de Cochabamba a fin de retener población e incluso atraer a parte de los trabajadores que fueran expulsados del Chapare. El mejoramiento de la infraestructura caminera y de riego fueron considerados aspectos cruciales para el proyecto.

En términos generales, el proyecto pasó de un presupuesto de 7.2 millones de dólares anuales en su origen (1983) a 22.7 millones anuales en 1989. Y aunque todo era diseñado por los funcionarios estadounidenses, se esperaba que la mayor contribución correspondiera al Gobierno de Bolivia y a los beneficiarios, cuya contraparte conjunta fue acordada en torno al 60% del costo total del proyecto de desarrollo alternativo (Laserna 1995).

Se presentaron visiones contrapuestas sobre el "desarrollo alternativo" entre las autoridades bolivianas y las estadounidenses, no solamente sobre dónde invertir sino cómo. La cuestión de la condicionalidad ha sido un tema altamente controversial. Para muchos expertos, las duras condiciones impuestas a los campesinos para recibir apoyo técnico y tener acceso a los programas de inversión en infraestructura inhiben su estrategia de diversificación pues la mayor parte de los cultivos alternativos que se les ofrece requieren de 2 a 5 años para ser productivos. Para otros, incluidos miembros de la oficina central de USAID y supervisores del Departamento de Estado de los Estados Unidos que visitaron el Chapare en Septiembre de 1988, cualquier extensión de tierra o monto de capital o trabajo dedicado a cultivos alternativos reduciría los recursos disponibles para producir coca, de modo que cualquier material alternativo puesto a disposición de los campesinos, "incluso si es cultivado junto con coca", sería beneficioso a los fines globales del proyecto norteamericano. Sin embargo, las necesidades burocráticas de presionar para lograr resultados en el corto plazo han impedido eliminar una condicionalidad considerada inviable por la mayor parte de los expertos vinculados al proyecto.

En todo caso, el programa de desarrollo alternativo transitaba inicialmente en dos direcciones. En el Chapare, con un fuerte énfasis en investigación y extensión agrícola, a cargo del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), otorgación de créditos, con fondos administrados por el Programa PL-480, y algunas construcciones de infraestructura a cargo de contratistas privados (escuelas, postas sanitarias, mantenimiento de caminos). En la otra dirección, se realizó un esfuerzo de mejoramiento de infraestructura en los "valles asociados del sur", iniciándose también un programa de investigación y extensión agrícola.

Los resultados son, sin embargo, fueron muy limitados. Quizás menos debido a deficiencias de enfoque o estrategia que a insuficiencias políticas y financieras.

El proyecto disponía de tan escasos recursos y tan reducida capacidad de gasto en relación a la problemática global que debe afrontar, que en los hechos solamente pudo considerarse como un proyecto experimental piloto, útil para probar hipótesis pero no para generar un cambio como el que se pretendía.

Las inversiones en desarrollo alternativo son costosas, inciertas y de larga maduración. Construir y mantener caminos en

5 La cuestión de beneficiar a los agricultores y pobladores del Chapare pero excluir a los narcotraficantes ha sido un elemento de constante contradicción y controversia. Una enmienda orientada a proporcionar energía eléctrica fue cancelada con el argumento de que daría ventajas adicionales a los productores de cocaína. Y con frecuencia los escasos caminos existentes en el área fueron bombardeados para evitar que fueran utilizados por los traficantes de drogas.

una jungla lluviosa es de por sí caro, como lo es proporcionar servicios básicos a población dispersa en un área mal comunicada. Y es también caro adaptar, introducir y diseminar nuevos cultivos agropecuarios. En consecuencia, nadie puede esperar un efecto multiplicador rápido y elevado de las inversiones que se realicen en el Chapare. Lo prueban los magros resultados obtenidos hasta ahora, incluyendo un gran proyecto de 5 millones de dólares en la zona de Bulu Bulu, que ha instalado una planta para el procesamiento de productos lácteos ⁽⁶⁾.

Por las mismas razones, el programa de apoyo crediticio a los campesinos ha sido poco menos que un fracaso. Hasta agosto de 1992 solamente 1056 agricultores tuvieron acceso al crédito, estimándose una morosidad global, por amortizaciones y pagos de interés, del 45% (Informe "R" 231; 7). Sin duda que mucho tienen que ver en ello las condiciones crediticias, pues los préstamos son otorgados a una tasa de interés del 13% anual en términos reales, con un plazo máximo de 2 años sin periodo de gracia para capital de operaciones, y 10 años con 4 de gracia para inversiones, exigiéndose el pago de intereses desde el primer año (Bostwick, et al. 1990; 90). Y aunque estas condiciones son competitivas con las que rigen en el mercado financiero, su inflexibilidad parece ser un factor restrictivo. Los trámites requeridos por el programa de crédito obstaculizan la disposición de recursos en el momento preciso en que lo requiere la actividad agrícola, y la renegociación es prácticamente imposible aún cuando los productores se hayan visto afectados por factores adversos de carácter natural o político.

Pero una de las razones fundamentales de la morosidad fue explicada de la siguiente manera por el propio embajador de los Estados Unidos, Charles R. Bowers: "muchos campesinos erradican inicialmente sólo lo suficiente como para calificar para los beneficios (del programa de crédito y la asistencia técnica), esperando erradicar el resto del cocal para cuando los cultivos alternativos empiecen a producir suficiente ingreso. Así, los pagos del crédito son en parte financiados por la coca. Y como el precio de la coca tiende a caer, esto se hace cada vez más difícil y afecta su capacidad de pago" ⁽⁷⁾. Ahí se evidencia una de las paradojas más dramáticas del proyecto Chapare, que está orientado a erradicar una producción de la cual dependen los campesinos no solamente para sobrevivir sino incluso para la reconversión de sus actividades agrícolas.

Un documento de presentación institucional del PDAR (1994) sintetiza los avances del programa, que evidentemente los tiene pero no en magnitud suficiente como para contrarrestar, como se pretende, el cultivo de coca. Hasta 1994, el programa habría mejorado 816 kilómetros de caminos, empedrado 79 kilómetros y construido 28 puentes de hormigón y 79 puentes pequeños. En las comunidades que lograron satisfacer los cupos de reducción de cicales, se construyeron 70 obras comunitarias productivas (viveros, huertos madre, estanques para peces), 67 obras comunitarias sociales (sedes sindicales, escuelas, canchas deportivas, postas sanitarias). Para promover nuevos cultivos y mejorar el acceso a mercados, se construyeron 66 obras de infraestructura productiva (empacadoras y minoempacadoras de banano y piña, centros de acopio para goma, cítricos y leche, plantas de procesamiento, etc.). Y hasta 1997 se había logrado proporcionar electricidad a 6500 familias en 64 comunidades. Para los agricultores que lograron ese contacto estas obras indudablemente representan nuevas oportunidades y beneficios. Pero para evaluar el impacto de las mismas debe recordarse que existen más de 650 comunidades en el Chapare.

Es también significativo el avance logrado en la apertura de mercados de exportación y en el mejoramiento de ciertos productos para abastecer el mercado nacional. En 1994 se exportaron 565.5 toneladas métricas de banano, 56 de piña, 65 de cebolla y 50 de ajo, y se inició la exportación de cúrcuma, jengibre, habas y frejoles. Ese mismo año la producción total de banano puede haber estado en torno a las 140 mil TM (DRU 1994; 151). Finalmente, el programa alcanzó a establecer un adecuado manejo técnico en 2911 hectáreas de banano, 339 de piña, 70 de maracuyá, 30 de palmito y 20 de pimienta. Pero el camino que queda por recorrer es todavía muy grande si se piensa que la superficie cultivada en el Chapare es, incluyendo la coca que habría que sustituir, de más de 100 mil hectáreas (17200 Has. sólo en banano y plátano) (USAID 1994).

Coca y pobreza

Los colonizadores del trópico, por el solo hecho de contar con acceso a la tierra y poder cultivar en extensiones agrícolas más grandes que las que tienen los campesinos de los valles y el altiplano, han podido disponer también de mayores niveles de ingreso. Una encuesta de hogares realizada en Agosto de 1991 (Caro et al. 1992) encontró que el ingreso neto de los hogares

6 Este proyecto, por lo demás, no fue nunca considerado en los planes de desarrollo alternativo. Nació como una obra promocional de un misionero sueco, que en su búsqueda de apoyo para los campesinos se encontró con que los organismos internacionales de ayuda al desarrollo se sentían más cómodos con proyectos grandes, que les permitieran ejecutar rápidamente sus presupuestos, que con proyectos pequeños. Y lo que debía ser una planta de refrigeración de leche terminó convertida en una gran industria láctea. Nunca hubo un estudio que verificara la factibilidad de la inversión, y en el área apenas se producen 2 mil litros diarios de leche para una planta con capacidad de procesar 50 mil litros por día (Rijnhout y Oomen 1994). Pero es una inversión tan grande que ha obligado a los ejecutores del desarrollo alternativo a reorientar sus prioridades, promover la lechería y apoyar la introducción de cultivos forrajeros.

7 Telex del Embajador Bowers comentando una evaluación de la oficina del Inspector General del Departamento de Estado. Ver OIG, USDS 1991, Appendix L, p. A-44.

campesinos en las zonas con cultivos de coca era cuatro veces mayor (15547 Bs.) que el de los hogares campesinos en las zonas sin cultivos de coca (3728 Bs.). Obviamente, esto se explicaba tanto por las mayores extensiones de tierra disponible como por la rentabilidad de la misma coca. Mientras el tamaño promedio de la finca en las zonas con cultivos de coca era de 11.43 Hectáreas, según la misma fuente, en las otras zonas apenas alcanzaba a 2.49 hectáreas, es decir, casi la misma diferencia proporcional que en los ingresos.

Otra de las diferencias encontradas en dicha encuesta fue que mientras el ingreso neto en efectivo en las zonas con coca representaba el 88% del ingreso neto total de los hogares, en las zonas sin coca el ingreso en efectivo alcanzaba solamente al 40% del ingreso de los hogares, lo que quiere decir que la mayor parte del ingreso estimado en estas zonas corresponde a ingresos en especies y autoconsumo imputado. Con ello se confirman previas conclusiones de que las economías campesinas en las zonas con coca se encuentran también vinculadas de forma más estrecha con los mercados.

Esta información ratifica también las tendencias encontradas ya en los primeros estudios sobre la colonización, y demuestran que la migración hacia estas áreas no ha sido ni es solamente resultado de factores de expulsión de las zonas de origen, sino también de factores de atracción de estas zonas de frontera agrícola.

Las mayores extensiones de tierra, sin embargo, y la posibilidad de alcanzar ingresos superiores, no se traducen rápida ni fácilmente en mejores niveles de vida. Las exigencias de adaptación a un área con clima, enfermedades y recursos radicalmente distintos a los de las zonas de origen son enormes y requieren de un considerable esfuerzo individual y familiar. Los costos en tiempo y trabajo son elevados, como lo son los costos emocionales de la separación familiar, la construcción de una nueva comunidad y la adaptación cultural (Blanes 1983, Flores y Blanes 1984, Weil y Weil 1993). Es decir que la información económica y monetaria debe ser matizada por datos de calidad de vida, satisfacción de necesidades, consumo individual y colectivo, acceso a servicios, etc.

La información a nivel provincial, aunque no es muy precisa dada la diversidad geográfica y económica de las mismas provincias, representa sin embargo una buena aproximación a la comprensión de cómo influyen los cultivos de coca en el nivel de vida de las personas.

Una clasificación de las provincias de Bolivia por el nivel de pobreza, medida por la insatisfacción de necesidades y las carencias de bienes y servicios en 1976, ubicó a las provincias Chapare, Carrasco y Arani en los lugares 34, 49 y 55 respectivamente, de un total de 99 provincias en ese entonces (Morales 1984). El mismo autor, varios años después y aplicando metodología similar, volvió a clasificar a las provincias en base a los datos de dos encuestas nacionales levantadas en 1988 y 1989. Para entonces las tres provincias con cultivos de coca habían descendido varios lugares: Chapare ocupaba entonces el lugar 85, Carrasco el 55 y Arani el 66 (Morales 1990). En ese lapso se había producido el boom de la coca que convirtió al trópico de dichas provincias en destino de masivas migraciones campesinas, aumentando su población mucho más rápidamente que su infraestructura de servicios.

Empleando una base de datos similar pero otras metodologías, UDAPSO construyó el Mapa de Pobreza en 1993, calculando la incidencia, la magnitud y la intensidad de la pobreza por provincias y clasificándolas en cinco grupos de acuerdo a la intensidad. Según ese análisis, la pobreza afecta al 93.4% de la población en el área rural, y al 48.6% en el área urbana del departamento de Cochabamba. De las tres provincias con mayor pobreza del país (Grupo I), dos están en Cochabamba: Arque y Tapacarí. Las provincias con producción de coca fueron ubicadas en los grupos II y III. Carrasco y Tiraque (escindida ahora de Arani) tendrían respectivamente al 95 y 96% de su población en situación de pobreza, y Chapare al 87.6%, lo cual pone en evidencia los deficientes niveles de vida en dichas zonas.

Finalmente, un reciente estudio sobre el desarrollo humano sostenible en Cochabamba introdujo el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina datos sobre logros económicos con datos sobre logros educativos y de salud, como medida de la calidad de vida ⁽⁸⁾ (Laserna et al. 1995). Las provincias con áreas tropicales y cultivos de coca se ubicaron por debajo del promedio departamental. Mientras el IDH de Cochabamba fue calculado en 0.612, el del Chapare llegó a 0.583, el de Carrasco a 0.542 y el de Tiraque a 0.503. Lo que sí fue interesante comprobar es que la diferenciación urbano/rural, que es muy alta para el departamento en su conjunto (el IDH urbano es 1.5 veces más alto que el rural), es menor en las provincias tropicales, y particularmente en el Chapare (la diferencia es del 18% en favor de sus áreas urbanas). Obviamente, esto se explica en parte porque el nivel de vida "urbano" es menor que el del conjunto, donde tiene un peso decisivo la ciudad de Cochabamba, pero

8 El Índice de Desarrollo Humano consiste en un promedio simple de tres índices, los cuales a su vez expresan la ubicación relativa de las variables en una escala de 0 a 1, y donde los mínimos y máximos son parámetros internacionales. Por ejemplo, si una población tiene una tasa de alfabetismo de 65%, siendo 0 el mínimo y 100 el máximo, el logro educativo (parcial) será de 0.65. Además del alfabetismo, el logro educativo toma en cuenta la mediana de años de escolaridad. El logro de salud está representado por la esperanza de vida, que se calcula en base a la tasa de mortalidad y por tanto sintetiza un amplio conjunto de indicadores de salud, y el logro económico se mide por el ingreso per cápita tomando en cuenta el poder adquisitivo que tiene el dólar (la moneda internacional que se emplea en el cálculo) en las distintas zonas. En 1994 el IDH más alto correspondió a Canadá (0.932), y el más bajo a Guinea (0.191).

también porque la población de las áreas rurales tropicales ha alcanzado logros relativamente mayores que el resto de la población rural, tanto en términos de ingresos como de educación. Los logros en salud, sin embargo, son limitados, como lo dejan ver los datos sobre esperanza de vida de la población (entre 54 y 56 años, cuando para sus poblaciones urbanas está entre 56.7 y 65.2 años).

Es importante analizar por qué un boom económico como el que motivó el aumento de la demanda de cocaína, y que se tradujo en la expansión de cultivos de coca y la ampliación de oportunidades de ingreso para una cantidad considerable de población rural y campesina, no se ha podido traducir, sin embargo, en mejores niveles de vida.

La explicación más plausible alude a la precariedad e incertidumbre que rodea al productor de coca, que se encuentra bajo permanente asedio de un sistema institucional, jurídico y policial que proscribe su principal cultivo, o le fija plazos para erradicar, o lo sitúa en los márgenes de la legalidad. En esas condiciones, aunque los campesinos pueden lograr ingresos relativamente mayores, son tan inestables e inciertos que no pueden ser utilizados como una base confiable para realizar inversiones de mediano y largo plazo que puedan mejorar sus niveles de vida. En el mejor de los casos alcanzan para satisfacer necesidades (reales o ficticias) de consumo, largamente contenidas, para respaldar inversiones muy conservadoras (lotes urbanos o rurales en los valles), o para intentar el desplazamiento laboral de la familia hacia afuera de la agricultura, posiblemente hacia la informalidad urbana. El trópico queda convertido en un lugar de paso, al que el productor se aferrará mientras sea posible pero sin mucha esperanza de que ése pueda ser su lugar en el futuro. Muchos campesinos permanecen allá aguantando como pueden y saliendo hacia los valles tan frecuentemente como les sea posible. Ello contrarresta los esfuerzos que realizan otros muchos colonizadores para mejorar la infraestructura caminera y de servicios, y proporcionar a su gente, en el lugar, mejores condiciones de salud, educación y trabajo (ver Laserna 1995).

CONCLUSIONES

Luego de la discusión anterior, podemos volver a las hipótesis iniciales para plantearlas, ahora sí, en forma de conclusiones.

- *Existen tendencias a un aumento de la proporción de tierra agrícola que los campesinos destinan a la producción de coca, pero se mantiene con fuerza el rasgo característico de la diversificación productiva de las parcelas que permite combinar una amplia variedad de cultivos. También parece haber una tendencia a disminuir la proporción de campesinos que cultivan coca, pero al mismo tiempo a aumentar la del grupo de campesinos más dependientes de coca que desplazan sus cultivos hacia zonas menos accesibles y a las que no alcanza a llegar el control policial ni los proyectos de desarrollo alternativo. Muchos campesinos tienden a repetir en el Chapare la lógica de la diversificación geográfica con cultivos legales en una zona e ilegales en otra.*
- *La idea de que los cultivos de coca han desplazado los cultivos alimenticios es falsa. La producción de coca en el Chapare ha permitido la ampliación de la frontera agrícola en base al trabajo de las familias campesinas. Debido a su estrategia de diversificación que permite reducir los riesgos, en forma simultánea a la expansión de los cultivos de coca se ha producido también la expansión de otros cultivos, aumentando la oferta alimenticia total. Además, debido a la existencia de una fuerza de trabajo agrícola inadecuadamente empleada, las migraciones desde las áreas rurales tradicionales no han reducido sensiblemente los cultivos en dichas áreas.*
- *Las evaluaciones más detalladas sobre el desarrollo alternativo muestran que en los casos en que las inversiones en infraestructura, el asesoramiento técnico para la producción y la comercialización, la asistencia crediticia y la apertura de mercados han coincidido, ofreciendo nuevas oportunidades a los campesinos que erradicaron cicales, sí se logró reducir la dependencia campesina frente a la coca. Pero ha sido demostrado también que el desarrollo alternativo no ha logrado superar esta fase experimental piloto, por lo que su incidencia general sobre la economía campesina en Cochabamba no ha tenido el impacto que la publicidad y las expectativas iniciales planteaban. Al contrario, si se considera que la reducción del precio de la coca es parte del modelo de desarrollo alternativo, en tanto condición de viabilidad de los programas de erradicación y sustitución de cultivos, la conclusión es que ha aumentado la dependencia campesina frente a la coca, obligando a las familias a dedicar más tierras y más trabajo a su cultivo a fin de mantener sus niveles de ingreso frente a la caída tendencial de los precios.*
- *Los campesinos productores de coca tienen mejores niveles de vida que otros campesinos y ello se debe a varios factores. Son en su mayor parte migrantes y se sabe que la migración suele ser selectiva, y que la emprenden los que disponen de mayores recursos para desenvolverse en medios ajenos (educación, información, contactos, redes familiares, dinero, etc.). Adicionalmente, disponen de parcelas de tierra más grandes que el promedio prevaeciente en las zonas tradicionales del altiplano y los valles, y la coca les permite acceder en forma regular a los mercados por su elevada demanda. Finalmente, la atención política internacional que concita la coca ha permitido que las zonas de*

producción sean el destino de diversos experimentos de inversión en infraestructura, asistencia técnica y crediticia a la que no han tenido acceso otros campesinos. Sin embargo, y a pesar de todo ello, los campesinos productores de coca son todavía pobres, y la incertidumbre del cultivo les ha impedido aprovechar el boom para mejorar sus condiciones de vida y trabajo en una perspectiva de mediano y largo plazo .

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Blanes José 1983 **De los Valles al Chapare**. Cochabamba: Ed. CERES.
- Bostwick Don et al. 1990 "Evaluation of the Chapare Regional Development Project". Washington DC: Pragma Corporation, prepared for USAID/Bolivia.
- Caro Deborah, James Riordan y Melissa Cable 1992 **Encuesta de Hogares Rurales de Cochabamba: Resultados Preliminares**. La Paz: Genesys/USAID Bolivia.
- CIDRE (Centro de Investigación y Desarrollo Regional) 1989 **Monografía del Trópico. Departamento de Cochabamba**. Cochabamba: CIDRE.
- DRU 1994 **Bolivia. Anuario Estadístico del Sector Rural 1994**. La Paz: CID 1994 "Estrategias para el Sector Agropecuario de Cochabamba en el marco del desarrollo Rural". Cochabamba: Seminario Taller
- Flores Gonzalo y José Blanes 1984 **Donde va el Chapare?**. Cochabamba: CERES
- IESE (Instituto de Estudios Sociales y Económicos) 1972 "Producción y comercialización de la coca (Informe Preliminar)". (Mimeo) Cochabamba: IESE-UMSS.
- Informe "R"** publicación del CEDOIN, N° 231 y 240. La Paz
- Laserna Roberto 1995 "Coca Cultivation, Drug Traffic and Regional Development in Cochabamba, Bolivia". (Ph.D. Thesis) Berkeley: University of California.
- Laserna Roberto, Jorge Cortés, Carmen Ledo, Alejandra Ramírez y Roberto Valdivieso 1995 **Sostenibilidad y Desarrollo Humano. Calidad de Vida en Cochabamba**. Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Morales Rolando 1984 **Desarrollo y Pobreza en Bolivia**. La Paz: UNICEF.1990 **Areas de Pobreza Rural en Bolivia**. La Paz: Caritas Boliviana
- OIG, USDS (Office of the Inspector General)1991 "Report of Audit. Drug Control Activities in Bolivia". Washington DC: Department of State.
- PDAR 1994 **Programa de Desarrollo Alternativo Regional**. Cochabamba: PDAR. Rijnhout Leida y Joep Oomen 1994 **"Mala Leche". Una historia amarga de desarrollo en el Chapare**. La Paz: Cedoin.
- UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) 1993 **Mapa de Pobreza. Una guía para la acción social**. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.
- USAID 1983 "Bolivia Project Paper. Chapare Regional Development Project". Cochabamba: USAID (fotocopia)
- USAID/Bolivia1995 "El Libro Verde. Coca-cocaína. Erradicación. desarrollo alternativo. Informe de datos". La Paz: USAID (mimeo).
- Weil Connie Hicks1980 "The adaptiveness of tropical settlement in the Chapare of Bolivia". (Ph. D. Thesis in Political Science). New York: Columbia University.
- Weil James y Connie Weil 1993 **Verde es la Esperanza**. Cochabamba: Los Amigos del Libro
- Zeballos Hernán1975 "From the uplands to the lowlands. An economic analysis of Bolivian rural-rural migration". Wisconsin: University of Wisconsin.