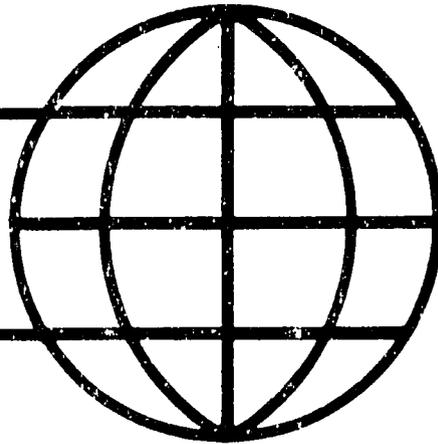
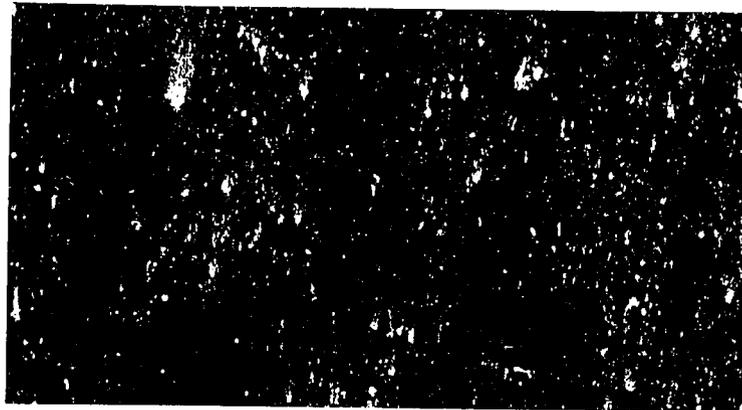


**COOPERATIVE AGREEMENT ON HUMAN SETTLEMENTS
AND NATURAL RESOURCE SYSTEMS ANALYSIS**



Clark University
International Development Program
950 Main Street
Worcester, MA 01610

Institute for Development Anthropology
99 Collier Street
Suite 302, P.O. Box 2207
Binghamton, NY 13902

SAN JULIAN: BALANCE Y DESAFIOS ^{Challenge}

por

Carlos A. Perez-Crespo

Paper presented to the Conference on Settlement and Settlement Policy in the Amazon, sponsored by the Amazon Research and Training Program of the University of Florida, the Pontificia Universidad Católica del Perú, and the Instituto Andino de Estudios de Población

Lima, Peru
May 1985

Cooperative Agreement on Settlement and Natural
Resource Systems Analysis

Agency for International Development, Institute for Development
Anthropology, and Clark University (NO. DAN-1135-A-00-1078-00)

Institute for Development Anthropology
99 Collier Street, Suite 302, P.O. Box 818
Binghamton, New York 13902 USA

SAN JULIAN: BALANCE Y DESAFIOS

Introduccion

La Colonia San Julián, ubicada al noreste de la ciudad de Santa Cruz, es una de las experiencias de asentamientos humanos planificados más originales y valiosas de Bolivia y Sudamérica (1). Como tal, ha sido objeto de múltiples estudios y evaluaciones. El tema general común a estos documentos ha sido la discusión de los factores que explican el éxito que el proyecto ha alcanzado hasta el presente. Particularmente, se han identificado en ellos los aspectos relacionados a planificación anterior al asentamiento, desarrollo de infraestructura, reclutamiento y entrenamiento de los colonos. Aunque los evaluadores señalan a menudo problemas en San Julián, la visión general es altamente laudatoria, y hay quienes que incluso consideran el desarrollo en San Julián como algo inevitable (Solem y otros 1983; Ward 1984).

En el presente trabajo señalaré que esta visión optimista es injustificable. Los logros alcanzados por los Programas de Asentamiento y de Consolidación son innegablemente valiosos pero en medida alguna son necesariamente irreversibles o conducentes a un desarrollo integral de la región. Presentaré datos generales sobre el nivel de desarrollo social, económico y político que San Julián ha experimentado con el fin de identificar áreas en las que se requiere una urgente acción de agencias de desarrollo. Sostengo que planificación de una estrategia para futuras intervenciones debe ser iniciada o incrementada a la brevedad posible. Tal estrategia debera tomar en cuenta los cambios que han ocurri-

do en la estructura de San Julián como resultado de la propia dinámica de colonización. Al mismo tiempo deberá incluir consideraciones sobre elementos relacionados a intereses económicos y políticos, dentro y fuera del area, que determinarán poderosamente el futuro de San Julián. Finalmente, este esfuerzo requerirá adoptar una visión global del problema, superando la tentación de reducir la estrategia a plantear la adaptación de tecnologías apropiadas, independientemente de investigación y desarrollo. Después de todo, los resultados de la política de distribución de insumos agropecuarios tendiente a la diversificación productiva, que es la estrategia actualmente adoptada para la zona, en gran medida dependerán de factores mucho más complejos que los que cualquier agencia de desarrollo agrícola podría controlar.

Programas de Orientación y de Consolidación

La Experiencia de San Julián tiene sus orígenes en 1972. Para entonces el Comité de Iglesias Unidas (CIU), una organización de religiosos metodistas, menonitas y católicos, firmó convenio de trabajo conjunto con el Instituto Nacional de Colonización (INC) para asentar colonos en aquella area.

El INC ya había estado operando en la zona desde 1968. En 1970 habían una 150 familias asentadas a lo largo de sendas extremadamente precarias. La falta de fuentes de agua era endémica. Alimentos proporcionados por FAO eran vendidos entre los colonos y los empleados del INC. Un año después, la situación era tan angustiosa que el Jefe de zona, el Contador y el Topógrafo del INC se prestaron a ser rehenes de los colonos para presionar al gobierno central en la obtención de servicios. El gobierno

envió una comisión urgente y tras negociaciones se acordó construir una carretera, perforar pozos, comprar ganado vacuno para distribuirlo entre los colonos, abrir una tienda y proveer servicios de salud. El camino fue efectivamente construido desde Puerto Vanegas hasta 4 kms. del Instituto. Hasta entonces los pocos y frágiles caminos existentes habían sido abiertos por las compañías madereras operando en el area. De los cuarenta pozos que debían haberse perforado según el convenio, solo 7 fueron realizados. La tienda operó durante un tiempo como cooperativa pero luego fracasó porque gran parte del crédito que otorgó no fue pagado. El INC compró 300 vaquillas para los colonos, pero con el golpe de estado de agosto de 1971 los animales pasaron a propiedad de correligionarios del nuevo gobierno. Los servicios de salud se ampliaron con la presencia de un médico y un enfermero, pero se dió muy pocos recursos instrumentales (Colonos de San Julián, conversación personal).

El CIU tenía experiencia previa en materias de asentamientos humanos. En 1968, había reasentado, en la llamada colonia Hardeman a 150 familias de la colonia Piraí que habían sido afectadas por inundaciones. En este asentamiento de emergencia se ofrecieron cursos de orientación y entrenamiento para los colonos para contribuir a sus mejor adaptación al medio tropical. Durante esta fase se les ofrecía asistencia en alimentos. Por otra parte, en 1971 el CIU había colaborado a asentar a otras 120 familias entre los ríos Chané y Piraí. En este caso se proporcionó a los colonos dos hectáreas de desmonte en el centro de la comunidad, un pozo de agua, una senda de acceso y viviendas comunes, antes del

ingreso de los colonos a la zona. Se repitió la experiencia de instrucción para los colonos durante tres meses, se les ayudó a organizarse internamente y se les dió asistencia en alimentos hasta la primera cosecha.

Cuando, en 1972, el CIU y el INC firmaron el convenio de colaboración en San Julián se pensó resolver los graves problemas de la zona con la estrategia utilizada en Hardeman y Chané-Pirafí. El convenio dio origen al "Programa de Orientación" que continuaría hasta 1978. El programa fue particularmente activo sólo después de 1975. Para entonces, financiamiento de los gobiernos de Alemania Federal y los EEUU facilitó la creación, respectivamente, de la carretera ripiada entre los ríos Grande y San Julián, y de la carretera que parte del km. 42 de aquella hacia el noreste de San Julián. El INC y USAID se encargaron de la apertura de carreteras, el limpiado del centro comunal y la perforación de pozos en cada núcleo. El CIU se responsabilizó de la selección, orientación y entrenamiento de los colonos.

Se ha tendido a asociar San Julián sobre todo con su ordenamiento espacial característico. Este sigue un modelo geométrico concéntrico, con ocho comunidades (llamadas "núcleos") en torno a una central. Este conjunto se llama NADEPA ("Nucleos Asociados de Producción Agropecuaria"). Además, dentro de cada núcleo, 40 parcelas de colonos irradian de un centro comunal de 2 has. limpiadas a máquina. En este centro se ubica el pozo de agua y el espacio necesario para funciones urbanas comunes. Esta distribución prevé que los nucleos centrales de cada NADEPA se convertirán en pueblos donde se concentrarán servicios de atención sanitaria, escuelas intermedias, tiendas, centrales de sindicatos campesi-

nos, etc. Al mismo tiempo, todas las parcelas dentro de cada núcleo tendrán igualdad de acceso a servicios dentro de la comunidad. Tal organización busca facilitar el desarrollo orgánico de la región, sin extremos discordantes.

Sin embargo, lo que constituye la característica más importante y original de San Julián en el mundo entero no es el sistema radial sino el programa de orientación de cuatro meses, organizado por una institución privada y no estatal (Scudder 1981:228). Aunque el sistema radial es novedoso en Bolivia, es común a otras áreas del mundo. De hecho, parece ser que el modelo de San Julián fue realizado en base a recomendaciones que seguían de cerca la experiencia de colonización en Israel (Ing. M. Posnansky, conversación personal). La contribución específica de San Julián es en la forma como el CIU seleccionó, entrenó y facilitó la organización comunal de los colonos.

Los colonizadores en San Julián no se asentaron en la zona como individuos aislados sino que vinieron como parte de grupos de 40 jefes de familia. Los aspirantes a colonos debían pasar por un período de espera de entre seis meses y un año lo cual facilitaba la depuración de los elementos menos comprometidos. Los núcleos fueron organizados primariamente en torno a personas de una misma región e incluso de una comunidad. Cada colono recibía un terreno de 50 hectáreas, en las que un "promotor social" del CIU daba instrucciones prácticas sobre cómo limpiar el monte, qué árboles aprovechar y cuáles respetar, mientras ganaban espacio para trabajo agrícola, por medio de tareas mancomunadas. En este entrenamiento de seis semanas colaboraron colonos que habían

vivido en la zona desde mediados de la década del sesenta y algunos colonos de Hardeman (Colonos de San Julián, conversación personal).

Durante todo este tiempo, los colonos contruían su dormitorio, comedor y cocina comunes, y administraban su organización interna incluida la preparación de comida. Posteriormente cada colono construyó su propia morada en su parcela. Cada núcleo tuvo que elegir un dirigente, a la semana de haber llegado los colonos a la zona. Al final de cada mes este dirigente era remplazado por otro, lo cual facilitaba el entrenamiento práctico en dirección. Junto a estos cargos mensuales, se elegía un consejo anual compuesto por cinco personas. Mientras los colonos preparaban sus terrenos, un miembro del CIU rotaba entre los núcleos ayudando a establecer cooperativas de consumo. Los gastos por los cuatro meses de entrenamiento sumaron solamente a 220 dólares por colono asentado (Curtis y otros 1979).

A partir de octubre de 1979 empezó el llamado "Programa de Consolidación", que había sido sugerido por Nelson (1978). Bajo este programa, USAID estableció contrato directo con el CIU. Como el CIU no tenía personería jurídica, para poder aceptar el contrato optó por convertirse en la "Fundación Integral de Desarrollo" (FIDES). FIDES firmó un sub-contrato con el INC para que éste se hiciera cargo de continuar con las sesiones de entrenamiento características del "Programa de Asentamiento". Además, el INC debía distribuir los títulos legales sobre las tierras y proporcionar apoyo de extensión técnico-agropecuaria. FIDES se comprometía a ofrecer servicios técnicos a la población ya asentada, a promover la diversificación de cultivos y a diseñar

estrategias de comercialización. Para estos propósitos, FIDES estableció convenios con FAO, el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) y el Comité Central Menonita, para promover la introducción de silos de 1 tonelada para granos; control de insectos y experimentación de nuevos cultivos; y tracción animal, respectivamente.

La transición del Programa de Asentamiento al de Consolidación supuso una reorientación institucional profunda. El énfasis mayor del "Programa de Orientación" del CIU había sido social y participativo, muy de acuerdo a la línea propuesta por Paulo Freire. El "Programa de Consolidación" de FIDES se separó de esta tradición. FIDES nació como una institución básicamente técnica, preocupada por la diversificación de sistemas de producción agropecuaria. Su enfoque era agronómico y sólo marginalmente económico y social.

Sin duda el aspecto más exitoso del Programa de Consolidación fue aquel de distribución de plantas perennes entre los colonos. Hasta 1983 se habían vendido una 8.000 plantas de naranja y mandarina, pero también higo y coco (FIDES, Informe anual, enero-diciembre 1982:15). Estas plantas provenían del vivero de cinco hectáreas que FIDES tiene en la zona. FIDES ha promocionado la introducción de café, cacao, y mango. En 1984 se esperaba vender 28.000 plantas de café producidas en cuatro viveros en la zona. CIAT y FIDES distribuyeron semillas mejoradas de frijol y maíz para experimentación entre los colonos (FIDES, enero-marzo). Finalmente, CIAT ha estado experimentando con la producción de menta para destilación.

Gran parte de la difusión de estas plantas y semillas tuvo lugar directamente entre las instituciones y los colonos. No obstante, FIDES estableció en algunos casos un sistema de granjas-modelo seleccionadas por los colonos de determinados núcleos. En estas granjas se introdujo también innovaciones tales como tracción por caballos, al estilo de los menonitas; siembra de pastos para ganadería; y plantación de cítricos. Finalmente, el Proyecto Internacional Heifer contribuyó con la dotación de vaquillas y asistencia técnica para ganadería lechera en pequeña escala.

La Cooperativa Multiactiva San Julián Ltda, fundada el 30 de mayo de 1982 fue el mecanismo institucional más importante para la transmisión de los insumos agrícolas. Esta cooperativa tiene secciones de consumo, de ahorro y crédito, de insumos agrícolas y del hogar, y de comercialización. FIDES intentó fortalecer sobre todo la sección de insumos agrícolas, para lo cual entregó fumigadoras, motosierras y sobre todo trilladoras para que se vendieran a través de la cooperativa. Lamentablemente, el rápido proceso inflacionario por el que el país entero atraviesa ha debilitado notablemente la capacidad de operación de estos servicios.

Los éxitos de San Julian

El proyecto de colonización de San Julián ha sido considerado un éxito por la mayoría de los estudios de evaluación realizados hasta el presente, sobre todo en atención a la planificación y provisión de servicios con anterioridad a la llegada de los colonos a la zona, pero también en relación a la política de apoyo institucional por parte de FIDES una vez que la colonia fue

consolidada. Los efectos positivos del Programa de Asentamiento son mencionados a menudo en las evaluaciones en gran medida debido a que son más fácilmente identificables que los del Programa de Consolidación. En efecto, resulta simple identificar el Programa de Orientación con la relativamente rápida adaptación de los colonos al haberles ahorrado frustraciones enormes que hubieran existido de otra manera. Los efectos del Programa de Consolidación son más difusos, sin embargo, y como tal reciben menor tratamiento en los informes. Así, la gran mayoría de los informes ha enfatizado el "Programa de Orientación" (1972-1978) y sus logros, y no tanto el "Programa de Consolidación" que vino a continuación (1979-1980).

De acuerdo a los evaluadores, el éxito mayor de la experiencia de colonización en San Julián ha sido a nivel del comportamiento institucional de las agencias de desarrollo. Ciertamente, no es posible enfatizar demasiado la importancia que ha tenido en la permanencia y viabilidad de San Julián el hecho de proveer infraestructura básica antes de la llegada de los colonos a la zona, y, posteriormente, de incentivar la diversificación de la producción. Estos hechos han sido ampliamente señalados en varios de los informes sobre la zona, razón por la cual bastará acá el mencionarlos brevemente.

Existen, sin embargo, dos elementos que a mi parecer tienen tanta o mayor importancia que la intervención económica, técnica o de asistencia social de las agencias de desarrollo y que, sin embargo, no han sido suficientemente enfatizados en los informes de evaluación publicados hasta la fecha.

Primero, CIU y FIDES han demostrado el rol altamente positivo que instituciones privadas de desarrollo pueden jugar dentro de los procesos de asentamiento. En Bolivia, así como en otros países, los programas de colonización han sido hasta el presente un monopolio del Estado. Estas instituciones se caracterizan por una burocracia en la que la dedicación y sacrificio personal de algunos de sus miembros contrasta con la indiferencia de muchos otros. A menudo, y aun en circunstancias normales, esto se traduce en un mal aprovechamiento de los pocos recursos económicos y técnicos de que dispone el Estado. FIDES y CIU han establecido un record de compromiso con los colonos acentuado por el hecho de que muchos de sus miembros permanecieron en la zona durante años enteros bajo condiciones de vida similares a las de los colonos. Por ello se han ganado el respeto y la confianza de los colonos, lo cual ha abierto las puertas para nuevos proyectos conjuntos. El rol de este tipo de organizaciones es, en verdad, crucial para la continuidad del desarrollo integral de la zona.

Segundo, la planificación y constante intervención directa de las agencias de desarrollo no han resultado en la anulación de la iniciativa de los propios campesinos colonizadores. Contrariamente a lo que ha sido lamentablemente un lugar común a las experiencias de colonización dirigida, la organización de San Julián no solamente ha respetado las instituciones propias de los colonos, sino que las ha fortalecido vigorosamente. De esta forma, los campesinos son ahora capaces de asumir la responsabilidad de la administración interna de la colonia.

La intervención de CIU y FIDES fue valiosa no solo porque incentivó la participación de los colonos en varios niveles de

decisión sino que permitió que los colonos se organizaran en la forma que más les convenía y con que más familiarizados estaban, particularmente bajo la forma de sindicatos campesinos. La organización de los campesinos en sindicatos agrarios forma parte de una tradición sólidamente establecida en medio de las comunidades en tierras altas, a raíz de la revolución nacional de 1952. Todos los núcleos poblacionales campesinos del altiplano y valles de Bolivia, están organizados en torno al sindicato, el cual opera como único centro de decisión y de dirección en la ejecución de proyectos de interés comunitario.

En Santa Cruz, así como en el resto del Oriente boliviano, no existe una fuerte organización campesina, ni el sindicato tiene la importancia que recibe en las tierras altas. Esta situación se ha traducido a menudo en mayor vulnerabilidad de los campesinos frente a los intereses económicos y políticos imperantes en el área. En el período anterior a la reforma agraria de 1952, muchos de los colonos de San Julián que son originales de Santa Cruz eran peones en haciendas vecinas. Carentes de una tradición comunitaria de lucha, optaron por obtener tierras vírgenes antes que organizarse y beneficiarse de la distribución de tierras a las que la reforma les daba derecho. Al presente, estos campesinos están perfectamente conscientes de la contribución altamente positiva que ha supuesto la organización en sindicato de los colonizadores provenientes de tierras altas. Los logros y conquistas de San Julián, producto de la presión organizada de los campesinos ha redundado en beneficios para todos (Colonos de San Julián, conversación personal).

independiente de los trabajadores, incluso cuando se ha limitado a no poner obstáculos a esta tarea, ha sido esencial para la sobrevivencia de San Julián. Sin embargo, será igualmente crucial en el futuro cuando llegue el momento de pasar la dirección del proyecto de colonización a manos de los propios colonizadores. Esta transición en la dirección marcará un importante hito en la continuidad de San Julián como un viable programa de desarrollo regional. En la medida en que se permite ahora a los colonos organizarse en sindicatos estos serán capaces de asumir esta responsabilidad. Por otra parte, si se tiene en cuenta que el desarrollo en la zona no vendrá libre de contradicciones con intereses locales o regionales, la organización de los campesinos en sindicatos es vital para la viabilidad integral de San Julián a través del tiempo.

Desafíos a la continuidad de San Julián

No obstante estos valiosos logros, San Julián se encuentra al borde de una importante crisis institucional de crecimiento que puede hacer que los logros obtenidos hasta el presente sean totalmente reversibles sin enérgicas acciones correctivas. Esta crisis se debe, fundamentalmente, a que los proyectos que se habían esbozado en el transcurso de los años setenta han quedado cortos. Esta crisis sólo será superable por medio de una definición de objetivos, metas y prioridades acordes a esta nueva etapa de desarrollo.

Nuevas situaciones han generado nuevos desafíos. Durante esta segunda fase, debido a cortes en presupuesto el INC no

continuará con el Programa de Orientación de nuevos colonos. Además, los propios colonos tomarán progresivamente una actitud más independiente de las instituciones de desarrollo en el área, como producto de haber adquirido confianza en sus posibilidades internas. Existen indicios claros de que esto ya está sucediendo. La expansión indiscriminada de asentamientos, así como de concesiones fiscales a empresas privadas para explotación de madera fina, que podría caracterizar a San Julian en el futuro, podría acelerar la frecuencia de conflictos sobre derechos a explotación de recursos. Al momento existen relativamente pocas situaciones de tensión entre los colonos y los dueños de estancias ganaderas de la zona. Si las tensiones se incrementasen, los colonos tendrían más posibilidades de perder ya que hasta ahora no se ha distribuido ni un solo título legal sobre la propiedad de las parcelas. Las comunidades no han visto hasta ahora ventajas mayores en obtener tales títulos puesto que el INC ha respetado la autonomía de la comunidad en referencia a decisiones sobre la venta de terrenos o la incorporación de nuevos colonos dentro de un grupo. Tal situación podría cambiar dramáticamente. Finalmente, la expansión no planificada podría manifestarse en la aceleración de la diferenciación social entre los colonos de forma que quienes se encuentren más aislados respecto al camino se inclinen más a convertirse en trabajadores empobrecidos que deban recurrir a la venta de su fuerza de trabajo dentro y fuera de la zona.

Todo esto podría ocurrir en un contexto en que la tasa de crecimiento de la población de San Julian ha superado todas las expectativas. Cuando se empezó el Programa de Orientación se

pensaba asentar 5.000 familias durante toda la década del setenta. Estadísticas confiables indican que esta meta ha sido alcanzada. Según información del INC hay 2.261 parcelas dirigidas, 259 semi-dirigidas y 1.819 espontáneas. Este total de 4.339 parcelas no representa el total de familias en la zona, ya que muchas de las parcelas no están en funcionamiento. En base a visitas a una mayoría de los asentamientos, el equipo de IDA ha podido calcular que hay 4.179 familias, entre espontáneas, semi-dirigidas y dirigidas (Painter y otros 1984:10). A esta cantidad se deben añadir por lo menos unas 1.500 familias de trabajadores sin tierras. Esto arroja una población aproximada de 15.000 personas viviendo en la zona.

Es urgente iniciar una nueva planificación so pena de perder una gran parte de los logros obtenidos hasta el momento. Particularmente, sin planificación, el sistema de NADEPAS tenderá a atomizarse hasta desaparecer. Al presente, entre los núcleos dirigidos se observa que los hay completamente despoblados mientras otros están sobre-poblados (rango 0 a 160 familias por núcleo). La distribución planificada de 40 familias por cada núcleo dirigido es una realidad que pertenece al pasado y ya no corresponde a la realidad. La diferencia de densidad de población entre núcleos dirigidos, semi-dirigidos y espontáneos es igualmente dramática (cfr. Apéndice).

Estos cambios de distribución espacial de la población se deben a factores tales como proximidad a rutas principales, tendencia a la inundación de ciertos núcleos y sobre todo, carencia de agua potable. Aunque todos los estudios de evaluación sobre San Julián enfatizan el hecho de que cada núcleo fue equi-

pado con una bomba de agua, y fue asentado en torno a caminos principales o secundarios, en zonas elegidas con cuidado, la situación de infraestructura del area esta lejos de ser óptima. El problema del agua se debe a que una gran parte de las bombas están constantemente fuera de funcionamiento debido a desgaste, pérdida o rotura de partes. Las instalaciones de mecánica de FIDES o el INC han sido incapaces de responder a este problema con la agilidad requerida. Sin embargo, aun si las bombas funcionasen normalmente el problema subsistiría. Los pozos de 90 metros de profundidad sólo dan agua con un alto contenido de sales minerales que causan epidemias de diarrea que han sido fatales en algunos casos. Otras veces el agua es turbia y con sedimentos de arena. El abastecimiento de agua es tan limitado que en la mayoría de los casos los colonos no pueden usarla para lavarse y deben recurrir para ello a pozos de agua estancada. Tampoco se puede usar el agua para irrigación o cría de animales. Toda esta situación se agrava cuando al no funcionar una bomba de agua en un núcleo, sus pobladores migran temporal o permanentemente y recurren a la bomba de otro núcleo vecino creando así excesiva presión sobre los pocos recursos disponibles. Es cada vez más común, en asentamientos espontaneos y semi-dirigidos, pero tambien en los dirigidos, que los colonos recurran a lagunillas de aguas estancadas ("curichis") para cubrir sus necesidades más elementales (cfr. Apéndice).

Por otra parte, la capacidad de la infraestructura de caminos en San Julián ha sido ya grandemente superada y es urgente la ampliación de tales redes. Entre las colonias espontáneas la

falta de caminos ha sido siempre un grave obstáculo. Muchos de los colonos de tales centros han hecho cuotas para pagar a tractoristas privados que ensanchen las sendas de pioneros por los que normalmente se transita en la zona. Entre los núcleos dirigidos, el Programa de Asentamiento facilitó la provisión de caminos centrales y laterales que vinculasen la zona toda, pero la situación no es por ello inmejorable. El camino principal es intransitable durante gran parte del año por las intensas lluvias y por la falta de mantenimiento regular ante el tránsito frecuente de camiones cargados de troncos. La inaccesibilidad de las parcelas que de esto resulta crea altos desincentivos económicos y favorece la reproducción de economías aisladas de subsistencia. A partir de 1982, en vez de formarse núcleos dentro del sistema de NADEPAS de nueve comunidades, siguiendo un camino principal, se ha optado de hecho por la creación de nucleos paralelos a las Nadepas más antiguas. Si no se presentan correctivos a esta situación pronto el sistema organizativo de las NADEPAS dejará de funcionar de hecho y San Julián tomara una fisonomía cada vez más atomizada.

Algunas áreas posibles de planificación

Todos estos desafíos requieren planificación urgente en la distribución de los nuevos núcleos a formarse, la diversificación de la producción y la integración dentro de sistemas regionales de mercado.

La planificación del desarrollo del area de San Julián supondrá establecer una estrategia de ubicación y distribución de

los nuevos núcleos. Para ello se debe estudiar la forma de proporcionar la infraestructura de caminos y agua más apropiada, así como medios de acceso a mercados y servicios urbanos. Se debe definir la ubicación de los nuevos asentamientos de acuerdo a posibles áreas de expansión. Esto facilitará el evitar conflictos de límites con las haciendas agropecuarias que existen en el área y las llamadas "tierras fiscales" que son cedidas por el Estado a compañías madereras.

Hasta el presente se ha adoptado en la práctica una visión de San Julián que prescinde de las diferencias existentes entre micro-regiones ecológicas. Sin embargo, diferentes tipos de suelo, índices de precipitación pluvial, exposición directa al sol o al viento se traducen en específicos y diferenciales potenciales productivos. El propio INC reconocía ya en 1974 la existencia en la zona de ocho clases de suelos. Cuatro de ellos eran cultivables, otros dos podrían ser utilizados en pastizales pero los dos restantes sólo podrían ser utilizados para el desarrollo de vida silvestre (INC 1974:345-346). Hoy en día es imposible cuantificar esta información porque no existe sino un solo centro de recolección de datos, estos últimos son casi exclusivamente relacionados a meteorología, y no son utilizados para fines prácticos, en la zona o fuera de ella. Es indispensable realizar investigación sobre hidrología, muestras de suelo, sistemas de agricultura integrada, efectos y alcances de la deforestación de la zona. de manera que se pueda planear cuidadosamente y sobre datos firmes los sistemas organizativos más apropiados para cada microzona. Es necesario evaluar estas diferencias antes de diseñar políticas que garanticen el éxito de la diversificación producti-

va en San Julian y su continuidad de cara a las nuevas generaciones de colonos.

Al mismo tiempo es imprescindible continuar con el Programa de Orientación. Si el INC no podrá desempeñar esta tarea es posible que la propia Federación de Colonizadores esté en capacidad de asumir esa responsabilidad bajo el asesoramiento de FIDES. Se debe igualmente estudiar cuidadosamente, con la participación activa de los colonizadores, cuál es el sistema de titulación de la tierra más apropiado para el desarrollo de la zona. Hasta ahora la propiedad individual está subordinada a decisiones a nivel de la comunidad toda. No existe una plena propiedad privada de la tierra. FIDES se encuentra en pleno proceso de acelerar los trámites para obtener la titulación sobre la tierra. Sin embargo, el modelo de propiedad individual sobre la tierra, que ha contribuido a crear verdaderos minifundios en otras zonas de colonización, podría ser solamente una de las alternativas posibles.

En la planificación de sistemas de producción, se debe experimentar en la zona con modelos organizativos no tradicionales. Las ventajas del sistema de granjas modelo con que FIDES ha estado trabajando no han sido evaluadas hasta ahora, pero se considera que si bien este sistema facilita la difusión de tecnología, establece diferencias entre los colonos cuyas consecuencias son difíciles de prever. El sistema se ha prestado a abusos y privilegios que favorecen a unos pocos colonos (Personal de FIDES, conversación personal). No obstante, los elementos positivos de la experiencia podrían ser rescatables en granjas de explotación colectiva o centros de distribución de maquinaria o

insumos agropecuarios comunes. Muchos de los colonos de San Julián han tenido experiencia de trabajo en granjas capitalistas del país y fuera de él, produciendo en gran escala. Estos colonos han indicado su gran interés en organizarse bajo sistemas organizativos competitivos. Con la provisión del capital o infraestructura imprescindibles para tales casos, los propios colonos podrían crear canales empresariales novedosos y adecuados.

En la búsqueda de modelos organizativos apropiados se debe prestar atención sobre todo a sistemas que favorezcan cooperación compleja, y no meramente simple, entre los colonos; la utilización de maquinaria e insumos agropecuarios comunes; la integración horizontal y vertical de procesos productivos, con ramificaciones dentro y fuera de la zona; el uso de infraestructura de transporte y comercialización que faciliten la circulación de capital; la captación y utilización racional de fuentes de crédito indispensables; y el control democrático de la organización productiva por parte de los colonos. En vez de crear organizaciones nuevas para estos propósitos se debe fortalecer las ya existentes. En gran medida esto supone proveer los medios financieros para la ampliación de actividades de la cooperativa.

Se debe hacer un esfuerzo enorme por facilitar la incorporación de la fuerza laboral femenina dentro de la zona en actividades económicas primarias. Hasta el momento, FIDES ha proporcionado servicios de apoyo a las mujeres mediante sus componentes de promoción de salubridad y de servicios cooperativos de distribución de insumos para el hogar. En estos esquemas se asume que el rol de las mujeres se reduce a la esfera doméstica. Sin embargo, antes de trasladarse a la zona de colonización estas mujeres

tenían altos niveles de independencia económica. San Julián representa un paso hacia atrás para ellas (Llanos A. 1984). En el futuro, las áreas de actividad de las mujeres podrían combinar agricultura, cría de animales, comercialización e industria extra-agrícola. Para este fin, es importante fortalecer sus organizaciones de base (cooperativas, sección femenina del sindicato, etc.), respetando su ritmo de crecimiento y los vehículos instrumentales que ellas vean conveniente utilizar, incluida la lingua franca.

FIDES ha iniciado una tradición valiosa de investigación sobre los recursos de la zona. Particularmente, ha obtenido información sobre la factibilidad de reproducción de determinados cultivos no tradicionales, ha experimentado con ellos y ha contribuido a su difusión entre los colonos. Esto es importante porque los mercados regional y nacional presentan, desde hacen varios años atrás, una sobre-oferta de arroz y maíz, que son los productos más importantes en el consumo familiar, lo cual se traduce en su depreciación mercantil (CORDECRUZ 1984a,b).

Como una forma de fortalecer estos esfuerzos de investigación en diversificación local de cultivos, se debe añadir un componente de diversificación productiva a nivel regional. El éxito final de San Julián así como el de otros proyectos de colonización, depende de su capacidad de "estimular un proceso continuo de desarrollo regional integrado" que fortalezca los vínculos entre la agricultura y la industria, lo rural y lo urbano, el área de colonización y el conjunto regional (Scudder 1981:33-42). Se requiere un análisis sistemático de estas rela-

ciones, sus potenciales y límites. Este diagnóstico será altamente valioso en planificación para mejorar sistemas de producción, transporte y comercialización.

Con este propósito de crear las condiciones óptimas para un constante desarrollo regional es que se debe incentivar la creación de fuentes de trabajo extra-agrícolas. El no hacerlo facilitará cada vez más la emigración de los colonos y sus hijos. Por otra parte, esto representa el desperdicio frustrante de recursos humanos semi-calificados que, aunque en cantidades modestas, existen en la zona. Estas fuerzas podrían contribuir a la dinamización interna de San Julián. Un ejemplo de posibles actividades de este tipo podría ser la creación de talleres de mecánica y plomería que sean capaces de mantener en funcionamiento las bombas de agua, que faciliten el acopio y tratamiento del agua y que ejecuten obras de desarrollo en rubros similares, en coordinación con varias instituciones de desarrollo.

Además de utilizar los recursos humanos ya existentes, se deben hacer esfuerzos por atraer a la región más pobladores con calificaciones no necesariamente agrícolas, y por darles los recursos materiales y financieros para emplear sus capacidades. El espontaneismo e improvisación en la creación de fuentes de trabajo extra-agrícolas, incluyendo el procesamiento industrial agrícola y pecuario, deben ser superados por una política activa de diversificación laboral.

Mayores esfuerzos deben ser invertidos en la definición de sistemas que faciliten la resolución de conflictos sociales y la captación de recursos económicos para la zona. San Julián no ha sufrido el asedio de empresas capitalistas, particularmente gana-

deras, como es común en otras áreas del Amazonas (Schmink 1982; Wood y Schmink 1981). En gran medida esta situación se debe a su aislamiento geográfico (Stearman 1983). El cambiante cauce del río Grande ha hecho imposible la construcción de un puente que vincule la zona con la ciudad de Santa Cruz. Así, la renta diferencial de los productos es desfavorable para los productores del área por el encarecimiento de costos de transporte. A esto se debe añadir la distancia a mercados urbanos importantes, la poca confiabilidad de las carreteras durante época de lluvias, y la insuficiencia de agua para producción en las propiedades agrícolas y ganaderas. Todo ello resulta ahora poco atractivo para la producción agropecuaria moderna, pero indudablemente la situación podría cambiar en el futuro, sobre todo en directa relación con el desarrollo de San Julián.

Dentro del área de colonización existen repetidas tensiones entre los colonos, las compañías madereras, los transportistas y los dueños de estancias ganaderas. Estas tensiones han ocasionado recientemente conflictos sangrientos (Personal de FIDFS, conversación personal; Painter 1985). En el futuro es posible esperar que expansiones no planificadas por parte de los colonos podrían dar pie a mayores y más frecuentes ocasiones de contienda. Por otra parte, habrá tensión si los intereses privados operando en San Julián continúan beneficiándose de la infraestructura de colonización sin que los modestos impuestos que pagan por el uso de carreteras o la explotación de los bosques colaboren al desarrollo de la región. Evidentemente esta es una situación que requiere cuidadosa planificación y acción conjunta entre todos

los vecinos de San Julián, incluyendo los originarios de tierras altas y aquellos del Departamento de Santa Cruz. El nivel de tensión podría llegar a proporciones mayores ya que los intereses económicos en juego son cuantiosos. (Riviere d'Arc 1980). Existen compañías madereras que hoy en día prefieren construir sus propios caminos y pistas de aterrizaje privadas ante que negociar con los colonos por el pago de carreteras de colonización.

Cualquier intento por evitar de antemano y en una forma satisfactoria la eclosión de conflictos requiere delicadas conversaciones entre la Corporación de Desarrollo (CORDECRUZ), y el Comité de Obras Públicas de Santa Cruz, por una parte, y el gobierno central, por otra. Hasta el momento las zonas de colonización han actuado como enclaves insulares del gobierno, mientras en el resto del Departamento es CORDECRUZ quien tiene una presencia mayor. Esta característica facilita la configuración de San Julián como un posible frente en que se manifiesten tensiones relacionadas a reivindicaciones regionalistas, cuyos origen, dinámica y epicentros son independientes a la región (cfr Calderon y otros, 1983; Painter 1985).

Sin embargo, la exitosa estabilidad social, económica y política de San Julián depende en gran medida de su legitimación dentro de los esfuerzos por desarrollar el Departamento de Santa Cruz. Es imprescindible para ello contar con un mayor compromiso institucional de parte de CORDECRUZ para el desarrollo de la zona. Si bien el resultado de las conversaciones a alto nivel entre CORDECRUZ y el gobierno central depende de factores fuera del alcance de la planificación de San Julian, es posible fortalecer la tradición de varios años de colaboración franca entre

FIDES y CORDECRUZ -sobre todo a través de CIAT-. Al mismo tiempo se debe intentar establecer un medio institucional de coordinación de actividades entre todas las agencias de desarrollo operando en la región tales como FIDES, CORDECRUZ, el INC, FAO, la Misión Británica, el Comité Central Menonita, Proyecto Internacional Heiffer, CIPCA, etc.

La definición de una política inter-institucional de planificación regional, e, indirectamente, resolución de conflictos, debe incluir normas que incentiven la participación de empresas privadas en la economía de San Julián. La operación de tales empresas podría ser altamente beneficiosa para el área. Las compañías podrían abrir y mantener caminos de acceso, y limpiar zonas del monte que permitan un ordenado influjo de nuevos colonos. Podrían también convertirse en una de las fuentes de empleo extra-agrícola. A cambio de estos servicios se beneficiarían del procesamiento y comercialización de productos. Hasta ahora, sin embargo, el balance es más negativo que positivo, tanto en provisión de infraestructura vial como en fuentes de trabajo. Aun más, no existe ningún control sobre estas compañías más allá de los límites a los que legalmente tienen derecho. En el caso de los aserraderos, no se plantan árboles conforme se tala el monte. No hay estadísticas concluyentes sobre el monto de esta deforestación pero los resultados son perceptibles en transformaciones ecológicas dramáticas. Deforestación indiscriminada se evidencia en las pilas de troncos jóvenes que se dejan podrir a la entrada de los aserraderos porque no cumplen requisitos industriales. Es preciso detener este tipo de destrucción ambiental común a todo

el Oriente boliviano (Riviere d'Arc 1980).

Es necesario incentivar la incorporación planificada de empresas privadas que sirvan como adicionales catalizadores para el desarrollo de la región, de cuyo dinamismo interno continuo dependen los colonos y sus familias. Es necesario garantizar incentivos económicos directos e indirectos para la inversión privada en producción, procesamiento industrial, transporte y provisión de servicios. Al mismo tiempo, es preciso establecer una mejor administración de los ingresos internos de la región provenientes de impuestos sobre transporte y explotación de recursos naturales, uso de infraestructura de la colonia, etc.

Ninguno de estos objetivos se llegará a cumplir, sin embargo, en la ausencia del fortalecimiento de la capacidad productiva y organizativa de los campesinos colonizadores. Esto está esencialmente ligado a la provisión de créditos blandos para los colonos. La entrega de créditos es urgente porque la producción en colonización requiere considerables inversiones de dinero superiores a las que se utilizaba en tierras altas. En agosto de 1984 este monto ascendía a 300.000 pesos (\$US 1.500) sobre todo para el desmonte y cosecha. Al mismo tiempo, los ingresos marginales por cosecha tienden a decrecer debido al progresivo debilitamiento de la tierra (Maxwell 1980). Se precisa crédito para hacer frente a esta situación, para la expansión y mejoramiento de infraestructura productiva dentro de las parcelas, y para la creación de centros de acopio de productos y medios para el transporte y comercialización de los mismos. Por otra parte, se requiere crédito para la diversificación agrícola y ganadera, así como el procesamiento agro-industrial en pequeña escala, sobre

todo de productos perecibles. Finalmente, es imprescindible contar con crédito que permita la compra de instrumentos de trabajo para las Nadepas, incluidas sierras mecánicas, tractores, trilladoras y molinos.

Todas estas actividades requieren crédito en cantidades superiores a las que el Banco Agrícola está dispuesto a conceder a los colonos. No es secreto que la función principal de este banco ha sido en las últimas décadas el apoyo a la grande agroindustria de Santa Cruz. Por ello es preciso buscar fondos alternativos de arranque para proporcionar financiamiento a actividades productivas. La administración de esos fondos podría ser realizada a través de instituciones ya existentes, tales como la cooperativa. Se requerirá, sin embargo, un entrenamiento práctico y sistemático, de varios meses de duración, para formar una base campesina lo suficientemente amplia como para continuar independientemente en el futuro. Se necesitaría también amplio margen para experimentación y evaluación constante para montar este mecanismo financiero, sobre todo si se tiene en mente diseñar estrategias que puedan contrarestar los efectos altamente nocivos de la galopante inflación por la que atraviesa el país. Sistemas de crédito al agricultor y seguros contra cosechas irregulares por desastres naturales han sido ya adoptados exitosamente en algunas comunidades de las tierras altas por instituciones privadas de desarrollo. Es preciso aprender de estas experiencias y de otras similares.

Al mismo tiempo que se amplie el horizonte económico accesible a los colonos se debe continuar apoyando la organización

social de los mismos mediante los mecanismos más diversos. Esto supondrá el respeto de las asociaciones comunales y sus decisiones, y la inclusión de representantes de base de los colonos en niveles de planificación e implementación. Al mismo tiempo, es preciso contribuir a la integración cada vez mayor entre los colonos de tierras altas y los nativos de Santa Cruz, por una parte, y entre los colonos de asentamientos dirigidos y espontáneos, por otra. Una de las formas de contribuir a este proceso de acercamiento podría ser mediante la promoción de valores y experiencias propias de cada grupo mediante canales de difusión masiva. Finalmente, la búsqueda de estos objetivos debe traducirse en una adecuación de parte de las instituciones de desarrollo de la zona. Para ello, se podría hacer un esfuerzo por revisar y asimilar la valiosa y más extensa experiencia, de otras partes del país, de combinar promoción social y mejoramiento tecnológico.

Conclusión

El proceso que constituye San Julian es un éxito que, sin embargo, no es irreversible. La zona ha entrado en una nueva fase de desarrollo que requiere virajes y readecuaciones. En este trabajo hemos apuntado algunas de las posibles esferas en que la planificación es necesaria para mantener lo alcanzado hasta ahora y para que, en el futuro cercano, se manifieste la maduración de este proyecto de quince mil vidas, en un desarrollo regional autónomo.

(1) La investigación sobre la que se basa este trabajo tuvo lugar en 1984 bajo el auspicio del Acuerdo Cooperativo para Sistemas de Análisis sobre Asentamientos y Recursos Naturales, suscrito entre el Instituto para la Antropología del Desarrollo, la Universidad Clark y USAID. Las opiniones acá expresadas son del autor y no necesariamente reflejan las posiciones de estas instituciones. El autor agradece la colaboración gentil de los señores José Allende y Daniel Zarco, los Ingenieros Manuel Posnansky y Guillermo Crespo, así como del personal de planta de FIDES. Michael Painter hizo valiosos comentarios a un borrador de este trabajo. La responsabilidad por los errores de hecho o interpretación es, sin embargo, exclusiva del autor.

BIBLIOGRAFIA

Calderon, F. y otros

1983 El Poder de las Regiones, CERES-CLACSO, Cochabamba

CORDECruz

1984a "Arroz Boliviano", Boletín Informativo Agropecuario 1:3-4
Departamento de Comercialización Agropecuaria, Santa Cruz

1984b "Maíz: enfrentando una sobreproducción", Boletín Informativo Agropecuario, Departamento de Comercialización Agropecuaria 1:3-4

Curtis, Ronald, y otros

1978 Overview of project evaluation Study: subtropical Lands Development Project, trabajo presentado para USAID, Washington, D.C.

FIDES

1982 Informe anual, enero-diciembre de 1982, Santa Cruz

Llanos Albornoz, Martha

1984 "Observaciones sobre el rol de la mujer en la zona de colonización de San Julian", en Informes Preliminares sobre el Proyecto de San Julian, Carlos A. Perez Crespo y Martha Llanos Albornoz, IDA, Binghamton

Maxwell, Simon

1980 "Marginalized Colonists to the North of Santa Cruz: Avenues of Escape from the Barbecho Crisis", en Land, People and Planning in Contemporary Amazonia, F. Barbira-Scazzocchio, comp. pp. 162-170 (Cambridge: Cambridge University Press, Centre of Latin American Studies).

Nelson, Michael

1978 Evaluation, Chane-Pirai and San Julian Colonization Projects, Informe de los Especialistas en Desarrollo Regional presentado ante USAID/Bolivia, La Paz

- Painter, M. y otros
 1984 New-Lands Settlement and Regional Development: The Case of San Julian, Bolivia, Institute for Development Anthropology, Binghamton
- 1985 "Ethnicity and Social Class Formation in the Bolivian Lowlands", Institute for Development Anthropology, Binghamton
- Riviere d'Arc, Helene
 1980 "Public and private Agricultural Policies in Santa Cruz (Bolivia), en Land, People and Planning in Contemporary Amazonia, F. Barbira-Scazzocio, comp. pp 154-161 (Cambridge: Cambridge University Press, Centre of Latin American Studies)
- Schmink, Marianne
 1982 "Land Conflicts in Amazonia", American Ethnologist 9(2):341-357.
- Scudder, Thayer
 1981 The Development Potential of New Lands Settlement in the Tropics and Sub-Tropics: A Global State-of-the-Art Evaluation with Specific Emphasis on Policy Implications, Institute for Development Anthropology, Binghamton.
- Solem y otros
 1983 Bolivia: Integrated Rural Development in a Colonization setting, Project Impact Evaluation (Borrador), Washington, D.C.: USAID
- Stearman, Allyn Maclean
 1978 San Julian Colonization Project evaluation Study. Subtropical Lands Development Project, trabajo presentado a USAID La Paz
- 1983 "Forest to Pasture: Frontier Settlement in the Bolivian Lowlands", en The Dilemma of Amazonian Development, Emilio F. Moran, comp., pp 51-63, Boulder, Colorado, Westview Press
- Ward, Carol Bradford
 1984 "Settling Bolivia's Lowlands", Horizons (Summer):13-15
- Wood, C. y Marianne Schmink
 1979 "Blaming the Victim: Small Farmer Production in the Amazon Colonization Project", en Studies in Third World Societies 7:77-93

APENDICE

I. Año de fundación, población, y situación del agua del pozo en algunos núcleos de San Julian.

NUCLEO	AÑO DE FUNDAC.	POBLACION	AGUA DEL POZO
1.	1972	40	n.d
2.	1972	120	irregular
3.	1974	14	n.d.
4.	1975	18	salada
5.	1975	40	salada
6.	1976	15	salada
7.	1976	40	insuficiente
8.	1977	40	salada
9.	1977	36	salada
10.	1977	33	buena
11.	1976	40	n.d.
12.	1977	37	insuficiente
13.	1977	26	buena
14.	1976	40	insuficiente
15.	1977	50	sedimentos
16.	1977	40	sedimentos
17.	1977	37	insuficiente
18.	1977	40	sedimentos
19.	1978	50	salada
20.	1978	40	sedimentos
21.	1977	60	bomba no funciona
22.	1978	40	salada
23.	1978	85	insuficiente
25.	1983	40	bomba no funciona
26.	1976	40	salada
27.	1978	38	insuficiente
28.	1982	abandonado	
29.	1979	160	insuficiente
30.	1978	40	insuficiente
31.		abandonado	
32.	1978	80	salada
35.	1979	40	salada
36.	1979	38	salada
37.		20	bomba no funciona
38.	1979	38	bomba no funciona
41.	1979	65	bomba no funciona
42.		abandonado	
46.	1983	6	sin pozo
47.	1980	35	insuficiente
48.	1982	40	salada