

Política de desarrollo agrícola

Conceptos y principios



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-305207-4

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2004



PREFACIO

El hambre y la desnutrición continúan persistiendo en un mundo de riquezas, situación repetidamente puesta de manifiesto tanto por países individuales como por la comunidad internacional. La erradicación de la pobreza extrema y el hambre es el primero de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, metas globales establecidas por los líderes mundiales en la Cumbre del Milenio llevada a cabo en Nueva York en septiembre de 2000. Este objetivo persigue el ambicioso propósito de reducir a la mitad la cantidad de personas pobres y con hambre hacia el año 2015, tal como ya lo había establecido la Cumbre Mundial de la Alimentación, organizada por la Organización Mundial de la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma en 1996.

FAO lidera los esfuerzos internacionales para terminar con el hambre. Su misión es ayudar a construir un mundo alimentariamente seguro, para la presente y las futuras generaciones. La seguridad alimentaria ocupa el centro de los esfuerzos de la FAO, con el propósito de asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de alta calidad y cantidad suficiente para mantener condiciones de vida activa y saludable. Dado que la gran mayoría de las personas con hambre y desnutridas vive en zonas rurales, la FAO persigue los objetivos de reducir la magnitud de las personas crónicamente desnutridas y de asegurar que la agricultura y las zonas rurales sean económicamente viables. Esto a su vez contribuye al progreso económico y social, lo mismo que al bienestar general. En la búsqueda de estos objetivos, las actividades de la FAO se esfuerzan en favorecer el uso sostenible de los recursos naturales.

Dado que colabora tanto con los países avanzados como con aquellos en vías de desarrollo, la FAO constituye un foro neutral en el cual todas las naciones participan como iguales, para concertar acuerdos y debatir políticas. La FAO es también una fuente de conocimiento y de información. Ayuda a los países en desarrollo y en transición a modernizar y mejorar la agricultura, la silvicultura y la pesca, lo mismo que a asegurar una buena nutrición para todos. Desde su fundación en 1945, la Organización ha otorgado una atención especial al desarrollo de las zonas rurales, donde habita el 70 por ciento de las personas pobres y desnutridas del mundo.

Entre las tareas de la FAO cabe citar las de estimular el intercambio de experiencias de desarrollo agrícola y rural en todo el mundo, y las de fortalecer la capacidad para adoptar decisiones en favor del desarrollo agrícola sostenible. En muchos países, el ajuste económico y las políticas de liberalización han provocado un renovado interés y otorgado mayor urgencia a la tarea de formular estrategias y políticas para la agricultura y los recursos naturales, incluyendo la silvicultura y la pesca.

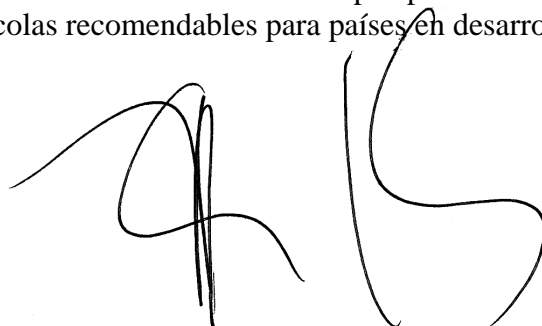
Política de Desarrollo Agrícola – Conceptos y Experiencias forma parte de las actividades de la FAO destinadas a generar contextos de política favorables a la agricultura, tanto globales, en el marco de regulaciones y compromisos internacionales, como nacionales, mediante estrategias y políticas adecuadas. La publicación ofrece

lecciones de la experiencia y de la investigación en muchos países, que demuestran la necesidad de incorporar plenamente las políticas agrícolas al amplio contexto de las políticas económicas, vinculándolas tanto a las políticas macroeconómicas como a las subsectoriales.

La publicación subraya que el crecimiento agrícola es crucial para el desarrollo económico general. La experiencia ha demostrado que el desarrollo del sector agrícola es un requisito ineludible para el progreso de los países. Por añadidura, como el sector está profundamente interrelacionado con los demás aspectos de la economía, el desarrollo agrícola constituye un determinante principal del crecimiento rural, incluyendo el de sus actividades no agrícolas. La agricultura resulta entonces esencial para reducir la pobreza rural y la urbana, y continúa siendo un sector central del sistema económico de muchos países en desarrollo. Aún cuando su participación en el crecimiento económico declina con el desarrollo, mantiene su papel fundamental en la seguridad alimentaria.

Confiamos en que *Política de desarrollo agrícola: conceptos y experiencias* contribuirá ampliamente a mejorar el marco de las políticas y las regulaciones en que se desenvuelve la agricultura, tanto de índole nacional como internacional, incluyendo el apoyo a las inversiones y al contexto comercial exterior de los países en vías de desarrollo. Llamando la atención sobre los estrechos vínculos y los efectos de la agricultura sobre todos los demás aspectos de la economía y, por lo tanto, sobre el lugar central de la agricultura en las políticas económicas, la publicación propone una visión que excede los confines institucionales de los ministerios de agricultura y abarca una multiplicidad de grupos, intereses y aspiraciones.

Si bien este texto contiene pequeñas adaptaciones al original inglés (FAO y John Wiley & Sons, Ltd, 2004), que ya incluía numerosas referencias y ejemplos concernientes a los países de América Latina y el Caribe, los lectores deben tener en cuenta que la publicación ha sido escrita con una perspectiva más general de la situación y de las políticas agrícolas recomendables para países en desarrollo y en transición.



Mafa Chipeta
Director

Dirección de Asistencia para las Políticas

AGRADECIMIENTOS

Muchos funcionarios de la FAO contribuyeron a la realización y publicación de este libro. Cabe mencionar entre ellos a Maurizio Garzia, del Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias quien lanzó el proyecto y lo asistió en sus etapas iniciales, mientras que Maria Grazia Quietì lo apoyó y proporcionó sabios consejos que resultaron esenciales para culminar la tarea emprendida.

Muchas otras personas en FAO contribuyeron en temas de su especialidad. Los siguientes funcionarios merecen una mención especial, por los comentarios y las orientaciones que proporcionaron a la preparación de la publicación:

Isabel Álvarez-Fernández, Jefe, Servicio de Fomento de la Investigación y la Tecnología
Lorenzo Bellù, Oficial de Apoyo para Políticas Agrarias, Servicio de Apoyo
para Políticas Agrarias

Jelle Bruinsma, Jefe, Dependencia de Estudios de Perspectivas Mundiales

Maximiliano Cox, Director, Dirección de Desarrollo Rural

Sissel Ekaas, Director, Dirección de Género y Población

Adriana Herrera, Oficial de análisis agrario, Servicio de Tenencia de la Tierra

Materne Maetz, Oficial superior de apoyo a las políticas agrarias, Servicio de Apoyo
para Políticas Agrarias

David Palmer, Oficial de registro de tierras y catastros, Servicio de Tenencia de la Tierra

Fernando Pizarro, Ingeniero superior de fomento de tierras y aguas,

Centro de Inversiones

Kalim Qamar, Oficial superior de capacitación y extensión agrarias, Servicio
de Extensión, Enseñanza y Comunicación

Ramesh Sharma, Economista superior, Servicio de Políticas y Proyecciones
de Productos Básicos

Anthon Slangen, Oficial superior, Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas
Agrícolas

Aysen Tanyeri-Abur, Economista, Dependencia de Recursos y de Asociaciones
Estratégicas

Marcela Villarreal, Jefe, Servicio de Población y Desarrollo

Esther Zurberti, Jefe, Servicio de Extensión, Enseñanza y Comunicación

Se agradece también a los evaluadores que revisaron el manuscrito antes de su publicación y proporcionaron valiosas sugerencias para mejorarlo. Antonio Pérez realizó una minuciosa revisión técnica de la versión castellana del texto. Ana María Galván tuvo la responsabilidad de la preparación y presentación de todo el material.

En buena medida, el texto es el resultado de un gran número de instructivas conversaciones y procesos de colaboración a lo largo de los años, en todas las regiones del mundo. Muchos colegas de países en desarrollo y en transición compartieron con el autor sus preocupaciones abiertamente en muchas ocasiones y contribuyeron sin escatimar su tiempo y conocimientos. Son demasiado numerosos como

para mencionarlos individualmente, pero es nuestro deseo que esta publicación pueda restituir una pequeña parte de su generosidad.

Para finalizar, la FAO desea destacar el apoyo brindado por la Comunidad Europea a la publicación del texto en español, a través del proyecto “*EC/FAO 1999 Package Programme on Food Security*”. Su importancia e interés pudo ya ser comprobado en el Taller Internacional sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales en Agricultura para Países de Centro América y el Caribe, que tuvo lugar en la ciudad de Panamá del 1 al 5 de septiembre de 2003.

ÍNDICE

Prefacio	iii
Agradecimientos	v
Introducción	xi
1. Agricultura y desarrollo económico: consideraciones básicas	1
1.1 Los comienzos	1
1.2 El sector agrícola y el crecimiento económico	3
1.3 Crecimiento agrícola y reducción de la pobreza	9
Temas de debate sobre el Capítulo 1	13
2. Estrategias y marco de las políticas agrícolas	15
2.1 Estrategias y políticas	15
2.2 Características de los instrumentos de la política agrícola	20
2.3 Objetivos de la política agrícola	25
2.4 El papel del gobierno	28
2.5 Implementación de estrategias y políticas	35
Temas de debate sobre el Capítulo 2	37
3. Temas generales de política agrícola	39
3.1 Política agrícola y marco macroeconómico	39
3.2 Gastos fiscales y subvenciones	42
3.3 Mejorar los ingresos de los pobres rurales	51
3.4 Género y desarrollo agrícola	53
3.5 Temas seleccionados sobre la privatización	56
3.6 Principales aspectos del marco legal	60
Temas de debate sobre el Capítulo 3	62
4. Políticas que influyen en los incentivos a los productores	65
4.1 El contexto	65
4.2 Los precios agrícolas y sus determinantes	67
4.3 Política de comercio exterior	69
4.4 Política cambiaria	90
4.5 Política fiscal y precios agrícolas	97
4.6 Opciones de política macroeconómica para la agricultura	100
4.7 Políticas sectoriales que influyen en los precios agrícolas	105
4.8 Seguridad alimentaria, precios agrícolas y pobreza rural	121
4.9 Observaciones sobre la estabilización de precios y el desarrollo económico	127
Temas de debate sobre el Capítulo 4	128

5.	Políticas de tenencia de la tierra	133
5.1	Introducción	134
5.2	La importancia de la tenencia de la tierra	135
5.3	Objetivos de las políticas de tenencia de la tierra	135
5.4	Panorama de temas y tendencias referentes a la tenencia de la tierra	142
5.5	La naturaleza de los derechos sobre la tierra	148
5.6	Derechos comunales, colectivos e individuales sobre la tierra	160
5.7	Experiencias de reforma agraria	175
5.8	Políticas de mercados de tierras	184
5.9	Mejoramiento del acceso de los pobres y las mujeres a la tierra	216
	Temas de debate sobre el Capítulo 5	236
6.	Políticas de gestión del agua en la agricultura	243
6.1	Introducción	243
6.2	Objetivos de la política de regadío	250
6.3	Planeación estratégica del regadío como parte de la gestión de los recursos hídricos	255
6.4	Aspectos estratégicos del desarrollo del regadío	259
6.5	Principales aspectos de la política de regadío	273
6.6	Aspectos institucionales y de procedimiento en la gestión del agua	304
6.7	El riego como instrumento de desarrollo rural	327
	Temas de debate sobre el Capítulo 6	330
7.	Políticas financieras para el desarrollo agrícola y rural	337
7.1	El papel de la financiación del desarrollo agrícola	338
7.2	Objetivos de la política financiera rural	350
7.3	Fundamentos de la sostenibilidad y eficiencia de la intermediación financiera	360
7.4	El marco regulador de la financiación rural	365
7.5	Consideraciones estructurales acerca de las instituciones financieras rurales	388
7.6	Criterios para la dirección de las instituciones financieras rurales	404
7.7	Políticas macroeconómicas de apoyo a los servicios financieros rurales	416
7.8	Elementos para una estrategia de financiación del desarrollo rural	423
	Temas de debate sobre el Capítulo 7	430
8.	Políticas de tecnología agrícola	437
8.1	Introducción: el papel y el contexto de la tecnología agrícola	438
8.2	Temas de investigación agrícola	444
8.3	Temas de extensión agrícola	460
8.4	Nuevas orientaciones de la investigación agrícola	478
8.5	Nuevos enfoques de la extensión agrícola	497
	Temas de debate sobre el Capítulo 8	518
9.	Estrategias de desarrollo agrícola: proceso y estructura	523
9.1	El papel de las estrategias agrícolas	523
9.2	Procesos participativos para la formulación de estrategias	527
9.3	Estructura y coherencia de las estrategias	543
9.4	Orientaciones sustantivas de las estrategias agrícolas	553

9.5	Desarrollo rural y alivio de la pobreza	564
9.6	Implementación de las estrategias	581
9.7	Observaciones finales	583
	Temas de debate sobre el Capítulo 9	584

INTRODUCCIÓN

En los años recientes, la prioridad otorgada a la liberalización económica por los países en vías de desarrollo y en transición no ha disminuido el interés en la formulación y puesta en práctica de nuevas políticas y estrategias agrícolas. Por el contrario, en muchas circunstancias la aplicación de programas de ajuste económico ha aumentado la urgencia de formular políticas que permitan fortalecer la agricultura y cuidar los recursos naturales. La razón surge en parte de la obligatoriedad de redefinir el papel de la agricultura de manera compatible con los nuevos enfoques económicos y, al mismo tiempo, asegurar que las necesidades de la población rural sean atendidas en ese renovado contexto. La pobreza rural es un problema persistente y difundido, y el crecimiento agrícola es el camino más eficaz para enfrentarlo.

Por estas razones y debido a la importancia intrínseca de la agricultura para el desarrollo económico, la política agrícola experimenta un período de fermento y evolución en todo el mundo, ya sea en América Latina y el Caribe, África, los nuevos estados independientes, el Medio Oriente o Asia meridional y oriental. En los últimos foros mundiales, como el de Monterrey en 2002, la comunidad internacional ha reafirmado el papel central que cabe a la agricultura en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. Como demuestra este libro, nuevos enfoques de la política agrícola están en proceso de elaboración, perfeccionamiento y aplicación. Numerosas lecciones están siendo aprendidas y adaptadas. Sin embargo, la literatura disponible ofrece pocas orientaciones sistemáticas a los responsables de las políticas agrícolas nacionales, en forma de síntesis de los resultados de la investigación y de la experiencia internacional. A menudo, los ministerios de agricultura y otras instituciones públicas buscan nuevas soluciones y tratan de apartarse de las modalidades tradicionales de intervención pública en el sector, por ejemplo, precios de sustentación, sistemas estatales de comercialización, propiedad pública de las empresas, crédito subsidiado, controles a la importación y suministro centralizado de los servicios agrícolas. Pero no es fácil encontrar pautas adecuadas acerca de las nuevas orientaciones de la política.

Este texto tiene el propósito de ofrecer una exposición sistemática de las consideraciones estratégicas y de los principales grupos de las políticas de desarrollo agrícola; se pretende, además, identificar enfoques viables acerca de estos temas, que cuenten con un amplio consenso internacional. Debido a las limitaciones de espacio, algunos temas han sido tratados en forma excesivamente breve, lo cual no significa desconocer su importancia. Tal es el caso de la agricultura como espacio de conservación de los recursos naturales, pero también como fuente de problemas ambientales; de la cuestión de las preocupaciones que emergen en los consumidores de los países industrializados, que afectan al tipo de alimentos y otros productos demandados, lo mismo que las formas en que son producidos; y de las perspectivas que la biotecnología está abriendo para los países en vías de desarrollo. Para los temas cubiertos, el libro expone los conceptos fundacionales, cita contribuciones fundamentales de la literatura, y presenta ejemplos de políticas que han sido coronadas

por el éxito así como de otras que, por el contrario, no han funcionado, explicando los “por qué” y los “por qué no”. El libro puede servir como material de capacitación para especialistas en políticas agrícolas de instituciones nacionales e internacionales, como referencia para los responsables de las políticas sectoriales, a los cuales se presentan enfoques alternativos, y también como texto de consulta para la enseñanza en materia de desarrollo agrícola.

Los temas abordados en los primeros capítulos incluyen el papel de la agricultura en el desarrollo económico; los objetivos de las políticas y las estrategias sectoriales, lo mismo que las características de los instrumentos de política utilizados para alcanzar esos objetivos; y diversos temas recurrentes tales como la política tributaria para la agricultura, los debates acerca del papel de las subvenciones, las políticas para mejorar las condiciones de los pobres rurales, las cuestiones de género, los procesos de privatización, y el papel del marco legal. Los capítulos siguientes tratan en detalle las vinculaciones entre las políticas macroeconómicas y las agrícolas, y las políticas de tenencia de tierras, manejo del agua, sistemas financieros agrícolas, y generación y difusión de la tecnología agrícola.

En la mayor parte de las experiencias de formulación de políticas hay que enfrentar y resolver diversas cuestiones estratégicas en tanto que se observa el proceso en curso. El abanico de temas es amplio y va desde las materias técnicas hasta las institucionales, sociales y políticas. Cuanto mayores sean las posibilidades de prever esas cuestiones y de analizar las posibles opciones, más grande será la probabilidad de conducir el proceso hacia resultados positivos. Por esta razón, las orientaciones básicas de las políticas agrícolas se formulan a menudo en el contexto de estrategias de desarrollo agrícola a largo plazo. El capítulo final examina las cuestiones relacionadas con la formulación de estrategias y los requisitos para aplicarlas con éxito, respecto tanto a su contenido como a los procesos en que ello ocurre. También se debaten los enfoques participativos y, en este contexto estratégico, se examinan igualmente los diversos enfoques para el desarrollo rural.

Un mensaje central del libro es que, en definitiva, el éxito de las estrategias y de las políticas de crecimiento agrícola y atenuación de la pobreza debe surgir en el contexto de cada país, individualmente considerado. A pesar de la globalización, de las condicionalidades de instituciones internacionales, de las exigencias de los acuerdos sobre el comercio mundial y del papel de las corporaciones transnacionales, los países disponen de espacios considerables para desarrollar políticas innovadoras. Los ejemplos de experiencias extranjeras estimulan el proceso de formulación de las políticas y sugieren nuevas corrientes de pensamiento, pero en último término las soluciones tienen que ser diseñadas a la luz de las características de cada país.

Como instrumento de formación y enseñanza, el libro pretende constituir una referencia básica para los temas comunes de la política agrícola, y ofrecer consideraciones que ayuden al proceso de formulación de propuestas de políticas. En lo que concierne a los encargados de las políticas, se espera que las experiencias resumidas en el texto estimulen la búsqueda permanente de respuestas adecuadas a las cuestiones de la política agrícola, y refuercen su convicción de que es posible alcanzar un desarrollo agrícola sostenible y de amplia base.

CAPÍTULO 1

AGRICULTURA Y DESARROLLO ECONÓMICO: CONSIDERACIONES BÁSICAS

Índice

1.1	Los comienzos	1
1.2	El sector agrícola y el crecimiento económico	3
1.3	Crecimiento agrícola y reducción de la pobreza	9
	Temas de debate sobre el Capítulo 1	13

1.1 LOS COMIENZOS

La importancia de adecuadas políticas agrícolas ha sido reconocida desde tiempos remotos en todas las culturas. En el siglo VI a.C. en China, Lao Tze escribió:

Para gobernar el pueblo y servir al Cielo, no hay nada más importante que la agricultura. Y amonestó a los gobernantes que descuidaban el sector agrícola:

Los palacios imperiales son espléndidos, mientras la tierra agrícola permanece ociosa y los graneros están vacíos. Los gobernantes se visten elegantemente, portan espadas bien afiladas y comen manjares. Sus propiedades son más que suficientes y hacen ostentación como ladrones. ¡Qué lejos del Tao!¹

Las escrituras sagradas de otras tradiciones también recuerdan nuestros íntimos e ineludibles vínculos con la tierra. En la tradición judeocristiana, el Señor dijo: “polvo eras y al polvo retornarás”. En Shakespeare, la muerte se viste de polvo: “Y todos nuestros antepasados han iluminado a los tontos el camino hacia la muerte polvorienta”.

En el antiguo testamento, las perspectivas de la vida misma están también ligadas a la tierra. En el Génesis (13:16) se dice: “si hay hombre que pueda contar el polvo sobre la tierra, él podrá entonces contar tus descendientes”. Expresándolo de una manera ligeramente diferente, ha sido el agregado del agua al polvo –produciendo lodo– lo que ha sustentado el incremento de la vida humana en el planeta.

La capacidad de la humanidad para hacer crecer el lodo ha hecho posible la creación de lo que ahora conocemos como la sociedad y la economía:

El lodo, el omnipresente lodo de las planicies aluviales del sur de la Mesopotamia, fue el material a partir del cual se creó la primera civilización. El lodo, moldeado en bloques rectangulares uniformes, fue utilizado para la construcción de casas, templos y murallas de ciudades. El lodo, arrollado

¹ Lao Tze, *Taode Jing*, capítulos 53 y 59.

plano en tablas, fue el medio en el cual los ciudadanos registraron sus transacciones comerciales, sus leyes y sus ritos religiosos. El lodo, formado y horneado, produjo utensilios de cocina y de almacenamiento. El lodo, moldeado en estatuillas humanas y de animales, representó las visiones cosmológicas de los primeros escultores. Pero, sobre todo, el lodo proporcionó la capa fértil del suelo que nutrió los cultivos de los cuales dependían las ciudades.

Si las siembras de trigo y cebada se perdían, lo mismo sucedía con la ciudad. Y no solamente por la escasez de alimentos. El excedente agrícola liberaba a los productores del campo, permitiéndoles ser artesanos o comerciantes; el desarrollo de proyectos esenciales de riego proveyó una jerarquía de autoridades y administradores; la exportación del grano financiaba la importación de artículos suntuarios; y el subsiguiente incremento de riqueza atrajo inmigrantes y mercaderes de las zonas rurales aledañas. Puestos de trabajo, gobierno, artículos para comprar y gente que conocer –los distintivos de la ciudad moderna– todos ellos, en última instancia, dependían del lodo².

Esta condición básica de la existencia humana no era desconocida por los primeros teóricos de la economía. Como ha observado D. Gale Johnson en una conferencia reciente, Adam Smith percibió “una relación significativa entre el mejoramiento de la productividad agrícola y la riqueza de las naciones”³. Johnson cita la siguiente observación de Adam Smith:

... cuando por el mejoramiento y el cultivo de la tierra el trabajo de una familia puede alimentar a dos familias, la labor de la mitad de la sociedad resulta suficiente para proveer el alimento para todos. La otra mitad, por lo tanto, o al menos la mayor parte puede ser empleada para suministrar otras cosas, o para satisfacer las otras necesidades y antojos de la humanidad⁴.

De hecho, a través de los siglos el desempeño de la agricultura ha aportado una contribución fundamental a los actuales niveles de vida:

En general, *la productividad del trabajo ha crecido más en la agricultura que en otros sectores de la economía de los países industrializados*. ... Desde 1967-68 a 1983-84, en 17 de los 18 países industriales para los cuales se tenían datos [adecuados]... la tasa de crecimiento anual de la agricultura, en promedio no ponderado, fue 4,3 por ciento comparado con 2,6 por ciento en los otros sectores. ... *En los países de la OCDE, el crecimiento de la productividad total de los factores ha sido mayor en la agricultura que en la manufactura, durante el último cuarto de siglo o más*. Esta diferencia no ha sido pequeña: un estudio señala que el crecimiento de la productividad total de los factores fue de aproximadamente 2,7 por ciento en la agricultura comparado con el 1,5 por ciento en las manufacturas para el periodo desde 1960 a 1990 ...⁵

² *The Rise of Cities*, por los Editores de Time-Life Books, Alexandria, Virginia, 1990, EE.UU., pág. 7.

³ D. Gale Johnson, “Agriculture and the Wealth of Nations”, Richard T. Ely Lecture, *American Economic Association Papers and Proceedings, American Economic Review*, vol. 87, N^o. 2, mayo de 1997, pág. 2.

⁴ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, Modern Library Edition, Nueva York, 1937, pág. 37 (citado en D.G. Johnson, 1997, pág. 2).

⁵ D. G. Johnson, 1997, págs 9-10 [el énfasis ha sido agregado].

De esta manera, los incrementos de la productividad agrícola han constituido una fuente principal del mejoramiento del bienestar económico global en las sociedades modernas. La productividad del sector ha aumentado más rápidamente que la de las manufacturas, en términos tanto de producción por unidad de mano de obra como de producción por unidad de todos los factores. Esto no solamente ha proporcionado más alimentos a las ciudades y al campo, sino que, como se mostrará mas adelante, ha contribuido a un mayor crecimiento económico y del empleo en general.

1.2 EL SECTOR AGRÍCOLA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como el aumento de la productividad de la agricultura libera fuerza laboral para otros sectores, durante varias décadas del siglo pasado esta relación entre agricultura y crecimiento económico global fue distorsionada en la forma de una doctrina que perseguía la industrialización aún a expensas del desarrollo agrícola, socavando por lo tanto las posibilidades de que la agricultura contribuyera al desarrollo global. Se consideraba que el papel del sector era el de ayudar al desarrollo industrial, que era el elemento esencial de la estrategia de crecimiento. De hecho, se pensó que la industria era tan importante para las perspectivas económicas a largo plazo que subsidiarla fue una práctica común, a expensas del contribuyente fiscal y de otros sectores.

Esta fue la doctrina de la primera generación de estrategias de desarrollo económico. La costumbre de favorecer y subsidiar el desarrollo industrial fue especialmente marcada en América Latina y algunos países de Asia. Quizás el más conocido de los primeros exponentes latinoamericanos de esta tradición fue Celso Furtado. En palabras que hoy suenan raras, Furtado observó, refiriéndose a las prioridades sectoriales del desarrollo brasileño:

La acción gubernamental, fuente de amplios subsidios para la inversión industrial a través de las políticas cambiarias y crediticias, ha permitido la expansión, aceleración y ampliación del proceso de industrialización. Sin la creación de industrias básicas (acero, petróleo) por el estado y sin los subsidios del sistema cambiario y las tasas de interés negativas de los préstamos oficiales, la industrialización no habría alcanzado la rapidez y amplitud que desarrolló durante ese cuarto de siglo⁶.

En este enfoque del desarrollo, el papel de la agricultura fue considerado como el de proveedora de “excedentes” (de mano de obra, divisas y ahorro interno) para impulsar el desarrollo industrial. No fue vista como una fuente de crecimiento del ingreso por sí misma. Sin embargo, la concesión de subsidios a la industria significaba imponer un gravamen, implícito o explícito, sobre la agricultura, que con toda probabilidad deprimiría sus perspectivas de crecimiento. En otro contexto, Furtado comentó que en México:

... desde 1940, la política agrícola sistemáticamente ha perseguido el objetivo de incrementar los excedentes agrícolas extraídos para favorecer el consumo urbano o la exportación⁷.

⁶ Celso Furtado, *Obstacles to Development in Latin America*, Anchor Books, Doubleday and Company, Nueva York, 1970, pág. 144.

⁷ Celso Furtado, *Economic Development in Latin America*, 2ª edición, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1976, pág. 259.

Esta visión de un papel limitado de la agricultura en el desarrollo económico no se circunscribió a los economistas latinoamericanos. Ha sido la componente central del “modelo de la economía dual” de John Fei y Gustav Ranis⁸.

Anne Krueger resumió el pensamiento inicial de la economía de desarrollo como conteniendo:

varias tendencias prevalecientes y dominantes ... : 1) deseo e impulso hacia la modernización; 2) interpretación de la industrialización como la ruta hacia la modernización; 3) creencia en la sustitución de importaciones como política necesaria para proteger a las industrias nacientes; 4) desconfianza en el sector privado y el mercado, y creencia en que el gobierno, como guardián paternalista y benévolo, debería asumir el liderazgo del desarrollo; y 5) relacionado con el inciso 4) desconfianza hacia la economía internacional y pesimismo sobre el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo⁹.

Aún cuando no proponían subsidiar a la industria, Hollis Chenery y Moises Syrquin subrayaban que la agricultura debería transferir capital y fuerza laboral hacia las zonas urbanas, para promover el desarrollo general en la economía¹⁰. En el pasado, incluso los economistas agrícolas han suscrito esa tesis:

... la agricultura debe proveer aumentos importantes de productos agrícolas, pero también debe hacer contribuciones netas significativas a las necesidades de capital de los otros sectores de la economía¹¹.

y

El aporte del sector rural a la formación de capital podría ser lograda ... a través de la imposición ... [y del] descenso relativo de los precios agrícolas. ... Los impuestos sobre las exportaciones son más fáciles de administrar¹².

Hoy en día los responsables de las políticas a menudo se esfuerzan en detener el descenso de los precios reales y la rentabilidad de la agricultura. Además, se reconoce que los impuestos específicos sobre los productos básicos reducen el crecimiento del sector, no sólo por disminuir la rentabilidad de la inversión y la producción, sino también por distorsionar la asignación de recursos entre productos.

Bruce Johnston y John Mellor desarrollaron una visión más completa del proceso de desarrollo agrícola y abogaron por políticas en favor de los pequeños productores. Su estrategia de desarrollo agrícola fue la primera que subrayó la importancia del aumento de la productividad, incluso en las pequeñas explotaciones.

⁸ John C. H. Fei y Gustav Ranis, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, Irwin Publishing Company, Homewood, Illinois, EE.UU., 1964.

⁹ Anne O. Krueger, “Policy Lessons from Development Experience since the Second World War”, en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIB, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1995, pág. 2501.

¹⁰ Hollis Chenery y Moises Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970*, publicado para el Banco Mundial, Oxford University Press, 1975.

¹¹ John W. Mellor, *The Economics of Agricultural Development*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1966, pág. 5.

¹² *Op. cit.*, págs 84 y 92.

Describieron un proceso de crecimiento a largo plazo en el que los tipos de innovación tecnológica variaban según las fases del proceso. Sin embargo, su punto de vista era que la agricultura debía ayudar al desarrollo de los demás sectores de la economía, principalmente proporcionándoles bienes y factores de producción. Tal papel incluye el suministro de mano de obra, divisas, ahorro y alimentos, además de proveer un mercado para los bienes industriales producidos internamente¹³.

Por lo tanto, lejos de proponer ayudas a la agricultura, buena parte del pensamiento de los últimos cincuenta años acerca de su papel en el desarrollo abogaba por gravar al sector, directamente o a través de políticas de precios, para proveer recursos al desarrollo del resto de la economía y, en algunos casos, utilizar los recursos restantes para subvencionar a la industria. Entre otras preocupaciones actuales sobre ese enfoque, una interrogante básica es hasta qué punto los ingresos agrícolas pueden ser reducidos mediante los mecanismos de precios e impuestos, antes de que la pobreza rural alcance niveles inaceptables y la producción se estanque por falta de rentabilidad.

Para muchos observadores, el éxito de las economías de Asia oriental hasta hace poco tiempo reforzó la convicción de que la industrialización era el camino hacia la creación de riqueza nacional, y contradujo el anterior pesimismo sobre las posibilidades de expansión de las exportaciones de los países en desarrollo. Se ha discutido por años acerca del grado y éxito de la intervención gubernamental en el crecimiento industrial del Asia oriental; las conclusiones han sido divergentes. Un análisis exhaustivo realizado por el Banco Mundial concluyó que los subsidios al crédito algunas veces (pero no siempre) contribuyeron al proceso de industrialización de esos países y que los subsidios a las exportaciones fueron más exitosos:

Esclarecer si estas intervenciones tuvieron efectos positivos o negativos sobre el rápido crecimiento, hecho posible por las buenas [políticas] de base, es una de las interrogantes más difíciles que hemos tratado de resolver ...

La experiencia tanto de las economías del norte asiático de excelente desempeño ... como de las del sudeste asiático de industrialización reciente ... sugiere que los países que se hallan en proceso de liberalizar su comercio podrían beneficiarse estableciendo incentivos específicos a las exportaciones de manufacturas. Modestos subsidios a las exportaciones podrían ser vinculados, por ejemplo, al sesgo existente en contra de las exportaciones y acotados a estrictos períodos de tiempo ...¹⁴

Una lección de la experiencia del Asia oriental es que el crecimiento de las exportaciones es fundamental para el desarrollo económico y, en casos muy circunscriptos, los beneficios dinámicos provenientes de los subsidios a la exportación contrarrestan las pérdidas estáticas de bienestar; en cambio, otros tipos de intervención de los gobiernos fueron incapaces de compensar dichas pérdidas. Estas conclusiones deben ser claramente distinguidas de las recomendaciones de Furtado, quien favorecía una fuerte protección a las industrias sustitutivas de importaciones y la propiedad estatal de la industria pesada.

¹³ Bruce F. Johnston y John E. Mellor, "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review*, vol. 51, 1961, págs 566-593.

¹⁴ Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, Nueva York, 1993, págs 354 y 360.

Esta conclusión calificada en favor de subsidios a la exportación y el consenso de que la protección a las industrias sustitutivas de importaciones no funciona, fueron alcanzados principalmente a partir de *bases empíricas, a través de la revisión de experiencias*. Además del rápido crecimiento económico del Asia oriental impulsado por la expansión de las exportaciones, otra experiencia que provocó este replanteamiento ha sido el estancamiento durante varias décadas de la economía argentina asociado a políticas que favorecían a las industrias sustitutivas de importaciones, y una experiencia más corta del mismo tipo en Brasil.

Actualmente se acepta como obvio que las industrias protegidas de la competencia externa carecen de incentivos para mejorar su eficiencia y, por lo tanto, es probable que el crecimiento de su productividad sea muy bajo, mientras que las industrias de exportación, por definición, tienen que mantener su competitividad en los mercados internacionales para poder sobrevivir. De acuerdo a esto, una recomendación de política sería que las subvenciones para promover la exportación no deberían ser muy grandes ni perdurar mucho tiempo, pues de lo contrario las industrias exportadoras dependerán de la generosidad continua del tesoro nacional, en vez de mejorar su eficiencia económica. De hecho, en Asia oriental, “el apoyo cambió de los subsidios a la exportación y los créditos de impuestos, al uso de la tasa de cambio para proporcionar incentivos a la exportación”¹⁵. Sin embargo, cualquiera que sea el modo de incentivar las exportaciones, hasta ahora las potencialidades de un sector agroexportador dinámico no han jugado un papel importante en el pensamiento sobre los paradigmas del desarrollo.

La experiencia del Asia oriental también proporciona una luz diferente sobre la contribución de la agricultura al desarrollo económico:

Igual que en otros casos, el sector agrícola de los países asiáticos de elevado crecimiento ha sido una fuente de capital y mano de obra para el sector manufacturero. Pero en Asia oriental estos recursos fueron generalmente *adicionados a la industria* por los salarios y rendimientos que crecían, más bien que *extraídos de la agricultura* por medio de elevados impuestos y de ingresos relativos que se estancaban o declinaban. Como resultado, los diferenciales del ingreso urbano-rural fueron menores en los países asiáticos de alto crecimiento que en la mayor parte de los otros países en desarrollo¹⁶.

En breve, en Asia oriental la política no intentó forzar la transferencia de recursos desde la agricultura, sino que más bien esas transferencias han sido un aspecto natural del proceso de desarrollo, proceso en el cual la agricultura jugó un papel importante aunque esos países son más conocidos por su industrialización exitosa.

Estas experiencias forman parte de lo que Vernon Ruttan ha llamado el “modelo de impacto urbano-industrial” del desarrollo agrícola¹⁷.

¹⁵ A. O. Krueger, 1995, pág. 2517.

¹⁶ Banco Mundial, 1993, pág. 352 [énfasis añadido].

¹⁷ Vernon W. Ruttan, “Models of Agricultural Development”, en: Carl K. Eicher y John M. Staatz, eds., *International Agricultural Development*, 3ª edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1998, págs 155-162. Reimpreso con permiso de Johns Hopkins University Press.

La concepción del papel de agricultura como netamente de apoyo al resto de la economía, como una reserva de mano de obra y capital a ser explotada, está siendo reemplazada por la visión de que el desarrollo agrícola debe ser perseguido por sí mismo, y que en ocasiones puede ser un sector líder de la economía, especialmente en períodos de ajuste económico. El *Informe del Desarrollo Mundial, 1990* del Banco Mundial destaca el caso de diversos programas de ajuste en los cuales la agricultura respondió con mayor rapidez que otros sectores al nuevo sistema de políticas y creció más rápidamente durante cuatro a cinco años, guiando la economía fuera de la recesión. En la década de los noventa, la agricultura creció más rápidamente que la manufactura en Chile y Brasil. Durante esa década en Chile la agricultura ha sido la fuente principal de nuevos empleos científicos, técnicos, profesionales, gerenciales y administrativos¹⁸.

Cuando se toman en consideración las industrias agro procesadoras, los sectores de insumos agrícolas y las actividades de mercadeo, la contribución total de la agricultura al PIB oscila normalmente entre 35 y 45 por ciento en los países en desarrollo de bajos a medianos ingresos, mucho más que el aporte la agricultura por sí sola, y casi siempre mucho mayor que el de las manufacturas. El grueso de la pobreza se halla frecuentemente en las zonas rurales y, por lo tanto, a los efectos de aliviar la pobreza y evitar el crecimiento de los barrios pobres urbanos, el desarrollo agrícola puede reclamar un lugar dentro de las prioridades nacionales.

Una de las lecciones más importantes que surge del replanteamiento del papel de la agricultura en el desarrollo es que, si bien históricamente ha generado excedentes que permiten el florecimiento del resto de la economía, esta relación no implica que la política deba gravar la agricultura más fuertemente o intentar reducir sus precios con relación a los de otros sectores, para así extraer aún mayores excedentes. Sin embargo, hasta mediados o finales de los años ochenta, era común contraer los precios agrícolas mediante una variedad de medidas de política, y esa costumbre continua aún hoy en muchos países. Investigaciones sobre este tema encontraron que:

La discriminación contra la agricultura ha sido significativamente mayor de la que se había imaginado anteriormente, y era la consecuencia no sólo de políticas sectoriales sino también de políticas macroeconómicas, fiscales y de comercio exterior. Una lección válida para todas las políticas sectoriales, y no solamente las relativas a la agricultura, es que la repercusión global de la política macroeconómica afecta significativamente a los incentivos y respuestas de todos los segmentos de la actividad económica¹⁹.

Dichas políticas van contra sus propios objetivos, ya que reducen el crecimiento y los excedentes de la agricultura, y aumentan los problemas de pobreza en la sociedad. La reducción del crecimiento agrícola significa reducir el crecimiento económico global. Un estudio comparativo internacional, realizado por Krueger, Schiff, Valdés y otros, demuestra que *existe una fuerte relación negativa entre la política de gravar a*

¹⁸ Roger D. Norton, "Critical Issues Facing Agriculture on the Eve of the Twenty-first Century", en: IICA, *Towards the Formation of an Inter-American Strategy for Agriculture*, San José, Costa Rica, 2000, pág. 260.

¹⁹ A. O. Krueger, 1995, pág. 2527.

la agricultura (a través de medidas tanto explícitas como implícitas) y la tasa global de crecimiento de la economía²⁰.

El resultado del impuesto implícito fue el de extraer, en promedio para el período 1940-73, un 50 por ciento del producto agrícola²¹.

Luego el estudio utilizó un modelo econométrico para construir un escenario alternativo sobre cómo hubiera evolucionado la economía bajo políticas diferentes, en particular la reevaluación de la tasa de cambio y la liberalización del comercio exterior. Este escenario mostró aumentos considerables, de 30 a 40 por ciento, tanto en la producción agrícola como en la no agrícola, comparados con el curso real de la economía. Como los precios de los alimentos también aumentaban más que los salarios no agrícolas, una recomendación del estudio fue la de explorar una combinación de subsidios a los alimentos urbanos con aumentos en la tasa real de cambio. La política que se había seguido de gravar la agricultura a través de las políticas comercial y cambiaria tuvo resultados altamente negativos para todos los sectores de la economía.

Existe en la actualidad un creciente acuerdo en que el ***crecimiento agrícola es la clave para la expansión de la economía global***. En apoyo a esta idea, Mellor ha escrito:

Cuando la agricultura crece rápidamente, se alcanzan normalmente altas tasas de crecimiento económico. Esto se debe a que los recursos utilizados para el crecimiento agrícola son sólo marginalmente competitivos con otros sectores y, por eso, el crecimiento agrícola tiende a ser adicional al de los demás sectores lo mismo que un estímulo al desarrollo de los bienes no transables, normalmente con mano de obra desocupada ... El modelo de Block y Timmer de la economía de Kenya²² muestra que los multiplicadores del crecimiento agrícola son tres veces más grandes que los del crecimiento no agrícola.

La explosión del comercio internacional y los ingresos globales significa que la agricultura puede crecer al 4-6 por ciento (50 por ciento más de lo que era concebible hace tres décadas), aún en los casos en que el ingreso interno es demasiado bajo como para ampliar el mercado de los productos de alto valor²³.

Otras razones para el fuerte efecto del crecimiento agrícola sobre el de toda la economía surgen de las estructuras del ingreso y del consumo en las zonas rurales: 1) dado que la población rural es en promedio más pobre que la urbana, su propensión a gastar los ingresos adicionales, en lugar de ahorrarlos, es más elevada, y

²⁰ Véase Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-Wide Policies", *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 3, septiembre de 1988. La relación negativa entre la tributación agrícola y el crecimiento económico se encuentra resumida en: Maurice Schiff y Alberto Valdés, *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D. C., 1992, págs 10-11.

²¹ Domingo Cavallo y Yair Mundlak, *Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina*, Research Report N° 36, IFPRI, Washington, D. C., diciembre de 1982, pág. 14.

²² Steven Block y Peter Timmer, "Agriculture and Economic Growth: Conceptual Issues and the Kenyan Experience", mimeo, Harvard Institute for Economic Development, Cambridge, MA, EE.UU., 1994.

²³ John Mellor, "Faster More Equitable Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction", CAER II Discussion Paper N° 70, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, EE.UU., mayo de 2000, págs 10, 13 y 29.

2) la composición de sus gastos da proporcionalmente mayor peso a los bienes nacionales que a los importados, a diferencia del comportamiento de los consumidores urbanos. Estos hechos son la base del alto efecto multiplicador sobre el ingreso global como consecuencia de aumentos de los ingresos agrícolas y rurales, detectado en muchos países.

Una parte del estímulo positivo del crecimiento agrícola consiste en la creación de mercados para productos y servicios rurales no agrícolas, diversificando la base económica del medio rural. A medida que las economías crecen, las actividades no agrícolas adquieren creciente importancia en las zonas rurales. Su desarrollo, sin embargo, depende en parte del crecimiento agrícola. Los dos se complementan, no se sustituyen, en el desarrollo rural.

1.3 CRECIMIENTO AGRÍCOLA Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En la última década han surgido sólidas evidencias empíricas de que *el crecimiento agrícola no sólo es eficaz para aliviar la pobreza rural, sino que es más eficaz que el crecimiento industrial para reducir la pobreza urbana*. Los investigadores han comenzado a recopilar y estudiar datos sobre la distribución de los ingresos rurales y urbanos, más valiosos que los disponibles anteriormente. Martin Ravallion y Gaurav Datt analizaron 33 encuestas de hogares en India para el período 1951-1991 y llegaron a las siguientes conclusiones inequívocas:

Los pobres tanto urbanos como rurales se beneficiaron del crecimiento rural. En contraste, el crecimiento urbano tuvo efectos distributivos adversos en el medio urbano, lo que obstaculizaba el avance de los pobres urbanos. Y el crecimiento urbano no tuvo efectos discernibles sobre la pobreza rural.

Tanto el crecimiento del sector primario como el del terciario redujeron la pobreza total, en las zonas urbanas y las rurales. Por el contrario, el crecimiento del sector secundario no tuvo efectos positivos discernibles sobre los pobres, ni en zonas urbanas ni en las rurales.

Nuestra investigación apunta claramente hacia la importancia cuantitativa de la composición sectorial del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza en la India. A pesar de la creciente urbanización de la pobreza, es probable que durante muchos años –desde el punto de vista de los pobres de la India– continúe siendo cierto que es el perro (la economía rural) el que mueve la cola (el sector urbano), y no a la inversa. El fomento de las condiciones para el crecimiento de la economía rural –tanto en actividades primarias como terciarias– debe ser entonces considerado el aspecto central de la estrategia para reducir la pobreza en India²⁴.

Klaus Deininger y Lyn Squire recopilaron para el Banco Mundial series cronológicas de datos sobre ingresos de hogares en varios países, lo que les permitió analizar la relación entre crecimiento agrícola y reducción de la pobreza²⁵. Peter Timmer

²⁴ Martin Ravallion y Gaurav Datt, "How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Economic Growth?" *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N^o. 1, enero de 1996, pág. 19.

²⁵ Klaus Deininger y Lyn Squire, "A new Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, 10(3), septiembre de 1996, págs 565-591.

juntó las informaciones de mayor calidad de estos datos con series cronológicas de ingresos reales per cápita (en varios países), ajustados según sus poderes de compra equivalentes, a los efectos de analizar la vinculación agricultura-reducción de pobreza en una muestra de 27 países. Su análisis explora la relación entre el ingreso por trabajador agrícola y los niveles de pobreza a través del tiempo, mientras que Ravallion y Datt estudian el ingreso por unidad de tierra agrícola.

Thomas Vollrath ha resumido las evidencias empíricas que señalan que el crecimiento agrícola aporta más que otros sectores a la economía global:

Al examinar los resultados recientes, Houck (1986) comprobó que el crecimiento agrícola ejerció un impacto más pronunciado que el sector no agrícola sobre los incrementos del ingreso en los países en desarrollo. Encontró que un aumento del 10 por ciento de la productividad agrícola estuvo asociado a aumentos de 9,0 – 10,2 por ciento del PIB per cápita. En cambio, un incremento de 10 por ciento en la productividad de las manufactureras se vinculaba solamente a un incremento de 1,5 – 2,6 por ciento del PIB per cápita en varios países. . . El análisis empírico cruzado entre países de Hwa (1988) halló que el crecimiento agrícola aportó más que el de las exportaciones al crecimiento económico. Bautista (1990) examinó empíricamente los vínculos entre el crecimiento agrícola y el resto de la economía en 34 países en desarrollo con déficit de alimentos. Encontró que la elasticidad de esta relación era mayor que la unidad [o sea] 1,3 en el período 1961-84 y 1,4 en 1973-84. De: Thomas L. Vollrath, “The role of agriculture and its prerequisites in economic development”, Food Policy, vol. 19, N°. 5, octubre 1994, pág. 473. Sus referencias son: R. M. Bautista, “Agricultural growth and food imports in developing countries: a reexamination”, en: Seiji Naya, ed., Economic Development in East and Southeast Asia, East-West Center, Hawaii, 1990; J. P. Houck, Foreign Agricultural Assistance: Ally or Adversary, Staff Paper P86-50, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, 1986; y E. C. Hwa, “The contribution of agriculture to economic growth: some empirical evidence”, World Development, vol. 16, N°. 11, 1988, págs 1329-1339.

Timmer utiliza un modelo que intenta captar las relaciones de largo plazo entre el crecimiento económico y los ingresos de los pobres, en contraste con mediciones acerca de cómo los pobres son afectados por las fluctuaciones económicas de corto plazo. En países con distribución del ingreso relativamente uniforme encontró resultados diferentes a los de países con distribución muy sesgada. En el primer grupo, ***el incremento del ingreso agrícola por trabajador determina aumentos en los ingresos globales, en todos los estratos de ingresos*** (los hogares urbanos y rurales fueron englobados), y el mayor efecto ocurrió en el estrato más bajo. Por lo tanto, en estos casos las mejoras de la productividad de la mano de obra agrícola generan crecimiento en toda la economía, y más aún para los pobres, lo que con el tiempo determina una distribución del ingreso más equitativa. En cambio, en los países con una distribución inicial del ingreso muy sesgada, los estratos más ricos se benefician considerablemente de las mejoras de la productividad agrícola, mientras los pobres ganan mucho menos, tanto en la agricultura como en otros sectores, de tal manera la brecha de ingresos continúa ensanchándose independientemente de la composición sectorial del crecimiento²⁶.

²⁶ C. Peter Timmer, “How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?” CAER II Discussion Paper N°. 17, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, EE.UU., diciembre de 1997, especialmente págs 16-22.

En una muestra más grande de 35 países, con todo tipo de distribución del ingreso, Timmer encontró que:

En 35 países en vías de desarrollo, un crecimiento del uno por ciento del PIB per cápita conduce a un incremento del 1,61 por ciento en el ingreso per cápita de los dos primeros quintiles de la población. Un aumento similar del 1 por ciento del PIB industrial incrementa los ingresos de los pobres en 1,16 por ciento²⁷.

Timmer notó que el significado estadístico de estos resultados es bajo debido al “ruido” de los datos, pero consideró que “sí sugieren que, en promedio, la composición sectorial del crecimiento afecta la solidez de la relación entre crecimiento económico y pobreza (*ibid*)”.

Dichos resultados pueden aparecer numéricamente no muy diversos, pero extrapolados en períodos largos representan potencialmente una gran diferencia para los pobres. La importancia del crecimiento agrícola puede verificarse si se comparan sus efectos sobre el quintil inferior, con relación a los de la industria. Así, como resultado de un crecimiento industrial de 4 por ciento por habitante, en 20 años los ingresos de los más pobres se incrementarían 2,5 veces, de acuerdo a los resultados obtenidos por Timmer. En cambio, con el mismo crecimiento de la agricultura, esos ingresos aumentarían 3,5 veces.

En un aporte subsiguiente Timmer argumenta, basándose en las experiencias observadas, que “el enfoque de Asia del Este y Sudeste de ‘crecimiento con redistribución’ que descansa fuertemente en el fomento de la economía rural, combinado con una política de estabilizar los precios internos de los alimentos, es la vía más rápida para salir [del hambre y la hambruna]”²⁸. Concluye expandiendo un tema tratado por Johnston y Mellor en su primer trabajo, referente al papel de las fincas pequeñas, y aborda el tema de los precios relativos:

Es evidentemente difícil encontrar una manera de estructurar el proceso de crecimiento de forma tal que los pobres ganen con relación a los ricos. Históricamente, la única manera de hacer esto ha sido a través de una estrategia focalizada hacia el medio rural, que aumenta la productividad y el ingreso de la extensa población de pequeños agricultores y otros trabajadores rurales ...

Dicha estrategia, sin embargo, requiere incentivos significativos de precios para generar el poder adquisitivo rural que, a su vez, estimule el crecimiento rural necesario para que la estrategia sea consistente con el desempeño macroeconómico global ...

Este “dilema del precio de los alimentos”, según el cual los consumidores pobres ven amenazada su alimentación a corto plazo para poder estimular un proceso de crecimiento de largo plazo que les sustraiga de la pobreza, ha sido subrayado anteriormente. ... Pero la experiencia del Asia del Este y Sudeste desde los años setenta muestra que dicha estrategia, cuando se ejecuta dentro

²⁷ *Op. cit.*, pág. 3.

²⁸ C. Peter Timmer, “The macro dimensions of food security: economic growth, equitable distribution, and food price stability”, *Food Policy*, vol. 25, N° 3, junio de 2000, pág. 291, reimpresso con autorización de Elsevier.

del contexto de inversiones de gran escala en infraestructura rural, capital humano e investigación agrícola, puede conducir al crecimiento económico y a aumentos del ingreso medio per cápita del 5 por ciento por año o más, con tasas de crecimiento de los primeros dos quintiles más rápidas que las de los quintiles superiores²⁹.

Mellor ha sintetizado el análisis de datos de encuestas hecho por Timmer, Ravallion y Datt, y otros estudios, llegando a las siguientes conclusiones generales:

Es ahora evidente que altas tasas de crecimiento económico pueden reducir rápidamente la proporción de la población en situación de pobreza absoluta. En países de bajos ingresos, es probable que el rápido crecimiento global sea acompañado por un rápido crecimiento del sector agrícola, porque virtualmente todos los países de bajos ingresos tienen sectores agrícolas grandes que comprenden a la mayor parte de la población. Ha habido una tendencia a generalizar que el *crecimiento económico* reduce la pobreza, cuando de hecho son los *efectos directos e indirectos del crecimiento agrícola los responsables de virtualmente toda la disminución de la pobreza ...*

se nota que el crecimiento agrícola reduce las desigualdades entre los pobres y los lleva por encima de la línea de pobreza ...

hacer hincapié en la agricultura para mejorar la distribución del ingreso no resulta en un crecimiento lento. Los sectores son más complementarios que competitivos³⁰.

Un corolario a estas lecciones sobre la importancia de la agricultura, tanto en la economía global como para reducir la pobreza, es que las políticas agrícolas apropiadas son cruciales para el entero proceso de desarrollo. En las palabras de Gale Johnson:

Es difícil entender cómo se puede ignorar el papel de las políticas, dadas las enormes diferencias del desempeño económico de las economías planificadas y las de mercado entre 1950 y 1990, y el cambio agudo de la tasa de crecimiento en China subsecuente a las reformas de finales de los años setenta.

... mucha de la preocupación sobre el futuro suministro mundial de alimentos se basa en el supuesto de que la tierra sea el recurso limitante. Esto ubica el acento en el lugar equivocado. Los principales factores que pueden limitar el crecimiento de la producción de alimentos en los países en vías de desarrollo son los conocimientos y la investigación, la disponibilidad de insumos no agrícolas a precios razonables, y las políticas gubernamentales que afectan a los incentivos. Si las políticas garantizan la disponibilidad de los primeros dos y no discriminan contra la agricultura en las políticas de comercio exterior y macroeconómica, los agricultores harán el resto³¹.

En el actual contexto económico internacional, muchos observadores han expresado preocupación acerca de los efectos de la globalización y los mercados libres sobre la agricultura, y por lo tanto sobre los niveles de pobreza rural en los países en desarrollo. Por esta razón, a veces se recomienda retornar a controles estatales

²⁹ *Op. cit.*, pág. 293.

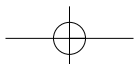
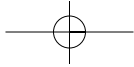
³⁰ J. Mellor, 2000, págs 1, 8 y 10. [el énfasis ha sido añadido]

³¹ D. G. Johnson, 1997, págs 10 y 11.

generalizados sobre la agricultura de estos países. Un mensaje central de este libro es que los efectos negativos de la globalización y las distorsiones en los mercados internacionales pueden ser largamente corregidos, sin incurrir en los costos económicos de los controles centralizados, utilizando los instrumentos indirectos de la política económica nacional, y que políticas adecuadas pueden crear un contexto económico favorable al crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza rural. Existen ya numerosos ejemplos de políticas en favor de la agricultura y de los pobres en el mundo en desarrollo, y uno de los propósitos de este libro es presentarlos y analizarlos en forma sistemática.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 1

- Aunque históricamente la agricultura ha generado excedentes de mano de obra, ahorros y divisas que han facilitado el crecimiento de otros sectores, las políticas que han tratado de gravar a la agricultura, implícita o explícitamente, a los efectos de extraer excedentes aún mayores, han sido contraproducentes para el crecimiento y el empleo.
- El crecimiento agrícola contribuye proporcionalmente más que el industrial al desarrollo económico, debido a que los efectos multiplicadores del primero sobre la economía interna son mayores.
- Diversos estudios han demostrado que la agricultura es el sector más eficaz para reducir la pobreza rural y la urbana, si bien los pobres se benefician menos del crecimiento agrícola en los países con distribución del ingreso muy desigual.
- Mantener adecuados precios reales a los productores es una de las claves para el crecimiento agrícola y en consecuencia para la reducción de la pobreza. Los intentos de perseguir políticas de alimentos baratos empeoran el problema de la pobreza en largo plazo.



CAPÍTULO 2

ESTRATEGIAS Y MARCO DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Índice

2.1	Estrategias y políticas	15
2.1.1	Estrategias sectoriales	15
2.1.2	¿Por qué una política agrícola?	18
2.2	Características de los instrumentos de la política agrícola.....	20
2.2.1	Tipos de políticas agrícolas	20
2.2.2	Una taxonomía de las políticas agrícolas	23
2.2.3	Políticas, programas y proyectos.....	24
2.3	Objetivos de la política agrícola.....	25
2.3.1	Objetivos nacionales y sectoriales.....	25
2.3.2	Los principios de la política agrícola	26
2.4	El papel del gobierno	28
2.5	Implementación de estrategias y políticas.....	35
	Temas de debate sobre el Capítulo 2	37

2.1 ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS

2.1.1 Estrategias sectoriales

A menudo las reformas de las políticas se realizan individualmente, tomando un tema a la vez. Sin embargo, debido a que cada tema tiene repercusiones sobre los demás, a veces las reformas son más eficaces si son diseñadas y aplicadas conjuntamente, como parte de un paquete integral, o estrategia, para el sector agrícola. La *estrategia* constituye tanto la visión de lo que el sector debería ser en el futuro como el mapa de ruta que muestra como alcanzar dicha visión. Su punto de partida es la situación actual de la agricultura y la problemática que enfrenta. Debe estar firmemente radicada en la historia y en la evaluación del potencial futuro del sector. La formulación de una estrategia puede estar motivada por una situación de crisis agrícola o por otros problemas que llevan a la decisión de realizar cambios fundamentales. En algunos casos se concibe como la parte principal, del lado de la oferta, de un programa de ajuste estructural, para estimular una respuesta productiva que contrarreste los efectos de otro modo deflacionarios a corto plazo del ajuste macroeconómico. Cualquiera que sea el motivo para formular una estrategia, para que sea exitosa usualmente se necesita el apoyo de los principales actores del sector, los agricultores.

Pueden existir tantas visiones estratégicas como observadores del desempeño de la agricultura; así, una de las características que definen la estrategia es *por quién* y *para quién* es formulada. La estrategia debe representar el compromiso de las

autoridades del sector de llevar a cabo determinadas reformas y, por ende, la participación del gobierno es un requisito *sine qua non* para su elaboración. Por otra parte, una estrategia formulada en parte por los productores, y que responde a sus principales inquietudes, tiene mayores posibilidades de llegar a ser realmente operativa que otra elaborada únicamente por funcionarios gubernamentales o por expertos académicos. De la misma manera, a los efectos de asegurar su viabilidad, la estrategia sectorial debe reflejar con precisión las metas fiscales del gobierno y otros aspectos del desarrollo nacional. Por lo tanto, las estrategias más exitosas generalmente resultan de la colaboración entre diferentes instituciones y grupos de la sociedad.

La estrategia tiene que ser realista, pero su visión del futuro debe estar basada en **los puntos fuertes y las potencialidades del sector**. También debe identificar claramente las restricciones a superar para poder concretar esas potencialidades. Una estrategia que no ofrezca la visión de un futuro mejor, respaldada por políticas concretas para alcanzarlo, difícilmente podrá motivar la participación de la población rural en su implementación. Al mismo tiempo, cuanto más realista y mejores sus bases analíticas, mayores serán las posibilidades de alcanzar sus objetivos.

En algunas estrategias agrícolas la visión del futuro se cuantifica en términos de área a ser irrigada, superficie sembrada con los principales cultivos y así sucesivamente. Pero independientemente de si se formulan proyecciones numéricas, la visión debe establecer la **dirección de los cambios** anticipados, las nuevas prioridades que caracterizarán el crecimiento en el futuro. Una de las mejores guías para la dirección de los cambios son las **ventajas comparativas** del sector, esto es, los rubros de producción en los cuales puede competir más eficazmente a largo plazo en los mercados mundiales. Sin embargo, debe tenerse presente que las condiciones del mercado pueden cambiar rápidamente y que, al fin y al cabo, los productores siempre están en mejor posición que los gobiernos para escoger la combinación de productos.

La identificación de las ventajas comparativas del sector es un paso esencial hacia la definición explícita de los **objetivos** nacionales del sector. De una forma u otra, en el ámbito más general los objetivos deben incluir al **incremento de la productividad**, principal requisito previo para que crezca el ingreso, y la **reducción de la pobreza**. Estas son las metas económicas clásicas de eficiencia y equidad. Se pueden también escoger otros objetivos globales, como la reducción de la desigualdad de género. El objetivo de productividad comprende tanto los adelantos tecnológicos (aumentos de rendimientos) como el desplazamiento de los patrones de producción hacia cultivos de más alto valor u otros productos.

Los siguientes pasos del ejercicio de formular la estrategia normalmente consisten en: i) identificar las limitaciones específicas a superar (problemas a resolver) en cada área; ii) especificar los subobjetivos operacionales en cada área para superar las limitaciones y alcanzar los objetivos generales; y, sobre la base de lo anterior, iii) redactar un conjunto de políticas para enfrentar estas restricciones y alcanzar los subobjetivos. Es de vital importancia formular la **justificación técnica de las políticas recomendadas**, pues de otra manera se corre el riesgo de que la estrategia sea nada más que otro conjunto de opiniones.

Si bien es importante examinar escenarios acerca de la posible evolución de la estructura del sector, si no se especifica también el marco y los instrumentos concretos de las políticas, y no se toman en cuenta las opiniones de los agricultores en tales decisiones, resultará difícil implementar la estrategia. Las **políticas y las inversiones públicas** constituyen los medios para implementar una visión. Son los vínculos primarios entre los objetivos nacionales, por un lado, y el funcionamiento descentralizado de la economía de mercado, por el otro.

En todo el mundo los gobiernos tratan de utilizar cada vez más **instrumentos indirectos de política**, en vez de controles directos. Por consiguiente, el tipo de visión expresada en las estrategias se está apartando de la proyección de detallados sistemas de producción o de niveles productivos. Están siendo desplazados por instrumentos indirectos de política que mejoran los mercados de recursos y de productos agrícolas, con el propósito de promover la equidad y la eficiencia. Los principales grupos de instrumentos de política incluyen a las políticas de incentivos (que operan principalmente a través de políticas macroeconómicas y de comercio exterior), los sistemas de mercadeo, la tenencia de la tierra, las políticas de riego, el sistema financiero rural y el sistema para la generación y transferencia de tecnología agrícola. Los conceptos y las experiencias relativos a cada una de estos grupos se examinan en los capítulos 4 a 8 de este libro.

Los temas evocados y analizados por las estrategias conciernen crecientemente a las **instituciones, las leyes, los mercados y la dotación de recursos**. Esta última incluye no sólo a la tierra, el riego y el trabajo rural, sino **también a las capacidades administrativas y de gestión de los agricultores**. De manera creciente se reconoce que la agricultura es sólo una parte de la economía rural y que la estrategia debería contener un programa de desarrollo rural en sentido más amplio, incluyendo la creación de oportunidades económicas para la población rural que no posee tierras. En el Capítulo 9 se analizan estos temas más amplios.

En su aspecto operacional, la estrategia agrícola constituye un paquete integrado de políticas para el sector, complementado por un programa de inversión. Algunas de esas políticas pueden ser diseñadas para aplicación inmediata o en el corto plazo, pero normalmente la mayoría representa reformas profundas cuyos efectos se sentirán de manera creciente en todo el sector a lo largo de muchos años. Las mayores ventajas de reformar las políticas en el contexto de una estrategia global son: a) las políticas derivan de, y apoyan, determinados objetivos nacionales y una visión clara del futuro; b) se diseñan para que sean mutuamente consistentes en todos los aspectos del sector y con la política macroeconómica; c) ningún tema importante de reforma de la política es pasado por alto, y d) el proceso de formular la estrategia representa una oportunidad para alcanzar el consenso de los principales grupos de interés del sector¹.

¹ En algunos contextos se invierte la utilización de los términos “estrategia” y “políticas”, de modo que el concepto más amplio se denomina “una política agrícola”, consistente en “estrategias operacionales” para cada área. El punto importante es que un documento de estrategia global o de política debe contener tanto **la visión del sector** como los **instrumentos concretos de la acción gubernamental** necesarios para implementarla.

En el Capítulo 9 se examinan con mayor detalle otras características de las estrategias agrícolas, lo mismo que las tareas para su formulación. También se trata allí el tema de la participación privada y de la sociedad civil en la formulación de estrategias.

2.1.2 ¿Por qué una política agrícola?

Algunas veces los macroeconomistas y funcionarios públicos ponen en duda la *raison d'être* de la política agrícola. Se arguye que los requisitos básicos para una exitosa transición económica o experiencia de desarrollo son una correcta política macroeconómica, la máxima privatización posible de las empresas públicas, y la eliminación de reglamentaciones y otras intervenciones gubernamentales dañosas. De acuerdo con este punto de vista, no habría necesidad de una política sectorial *per se*, una vez que los mercados sean liberalizados y la estabilidad macroeconómica garantizada. Se pregunta ¿qué hace a la agricultura diferente de la industria textil, la industria cementera o el negocio de restaurantes, en términos de políticas económicas?

Como respuesta se afirma, a veces, que la prioridad de la agricultura para los responsables de las políticas deriva de que produce alimentos, segundos en importancia sólo al agua dulce para la supervivencia humana. Este argumento es válido hasta cierto grado. Es relevante principalmente para las zonas rurales pobres de los países de más bajos ingresos, que tienden a producir mayormente para el autoconsumo. Pero se hace menos aplicable a medida que la economía mundial se integra y el comercio exterior de alimentos se expande en casi todos los países. Se acepta cada vez más que la nutrición de la mayoría de las familias pobres depende más de sus ingresos y condiciones de salud que de si producen o no alimentos básicos. Se puede encontrar un ejemplo en los agricultores de ladera de América Central, que pueden elevar sus ingresos familiares de manera significativa pasando de cultivar maíz y frijoles a sembrar otros productos para la venta.

Desde luego, la agricultura es la fuente principal de ingreso y empleo en el medio rural; de hecho, en los países más pobres es a menudo la mayor fuente de empleo de toda la economía. Tal como se señaló en el Capítulo 1, el crecimiento agrícola es también el camino principal para reducir la pobreza, *tanto* en las zonas rurales *como* en las urbanas. Se reconoce universalmente que el alivio de la pobreza es una preocupación válida y una responsabilidad de la política económica.

Existen otras razones básicas para considerar a la agricultura como un aspecto central de la política económica. Ningún otro sector está tan profundamente interconectado con el resto de la economía. La agricultura usa, y a veces abusa, varios recursos vitales que son limitados y agotables: agua, tierra, bosques, reservas piscícolas. Estos son precisamente los recursos naturales cuya utilización se ha demostrado muy difícil de sujetar a las reglas del mercado. El enfoque de no-intervención absoluta, o de política de *laissez faire*, ha demostrado ser insostenible en todos los países pues invariablemente lleva a la sobre explotación de estos recursos.

Además de ser un empleador principal de fuerza de trabajo, el sector desempeña un papel igualmente importante en la balanza comercial de muchos países y es el mayor usuario de tierras fértiles. El estado legal y el papel de la tierra en la sociedad son temas

de importancia para la agricultura. Asimismo, la contaminación de la tierra y el agua como resultado de las actividades agrícolas y ganaderas puede afectar severamente a las comunidades urbanas, si no se establecen políticas apropiadas para amortiguar el daño.

Estas observaciones indican que el desempeño de la agricultura tiene repercusiones significativas sobre el resto de la economía y viceversa. Pero existe otra razón más fundamental que hace a la agricultura diferente de otros sectores de la economía. La mano de obra y el capital pueden trasladarse de una industria a otra, de una actividad de servicios a otra, con diferentes grados de facilidad o de dificultad, y regresar si las circunstancias lo aconsejan. Sin embargo, una vez que los trabajadores salen de la agricultura, es muy costoso y extremadamente difícil que regresen. Muchos países han aprendido esta lección por experiencia propia, como lo hizo Nigeria en los años setenta y ochenta, México en los años setenta y China durante la Revolución Cultural. El movimiento intersectorial de la fuerza laboral, entre la agricultura y el resto de la economía, es prácticamente un *flujo irreversible de recursos*. Las razones de esta irreversibilidad pueden ser de naturaleza tanto social y cultural como económica, pero de todas maneras son poderosas.

Una preocupación relacionada a lo anterior es que el movimiento intersectorial de fuerza laboral da lugar a un alto costo social por emigrante, debido a la inversión en infraestructura adicional en el medio urbano: nuevas viviendas, servicios de agua y alcantarillado, sistemas de transporte, entre otros. Además, la migración que excede la capacidad de creación de empleos remunerativos urbanos genera severos problemas sociales. Un estudio en El Salvador concluyó que la migración rural-urbana cuesta al país entre 159 y 189 millones de dólares EE.UU., anualmente, por concepto de infraestructura (camino, vivienda, agua potable, sistemas de alcantarillado y electricidad), y que el costo sería todavía más alto si se tomaran en cuenta otros tipos de infraestructura y problemas sociales. Los autores hacen notar que, si los emigrantes decidieran no reubicarse, costaría menos de un décimo de esa estimación conservadora mejorar la infraestructura, incluyendo viviendas y caminos, hasta niveles aceptables en las zonas rurales².

Por lo tanto, una política que prematuramente desincentive la actividad agrícola y promueva el crecimiento urbano puede acarrear efectos irreversibles en la economía y la sociedad, y también puede ser costosa. A la luz de estas consideraciones es importante que la política económica de los países considere cuidadosamente el papel de la agricultura en el desarrollo nacional y elabore las medidas apropiadas. Lo anterior no debe servir de argumento para subsidiar la agricultura a expensas del crecimiento de otros sectores; pero debería buscarse un balance apropiado, consistente con la evaluación precisa de las perspectivas del crecimiento agrícola.

Otra razón para formular un conjunto de políticas agrícolas –una estrategia para el sector– es que en la mayoría de los países las instituciones económicas son menos desarrolladas, y las reglas de juego económicas menos articuladas, en las zonas rurales que en las urbano-industriales. En efecto, el entorno económico rural puede ser menos adaptado a los requerimientos del crecimiento. La dispersión geográfica de las explotaciones, redes de caminos poco desarrolladas y carencia de otros tipos de

² Roger D. Norton y Amy L. Angel, *La agricultura salvadoreña: políticas económicas para un macro sector*, FUSADES, San Salvador, El Salvador, 1999.

infraestructura pueden determinar que el acceso de los agricultores a los mercados sea incierto y caro; y los bancos pueden no poseer adecuada experiencia para la evaluación de proyectos agrícolas o conocimiento de sus clientes. Estos son sólo dos de los ejemplos que muestran que el contexto empresarial es más débil en el campo que en las ciudades.

En algunos casos, el entorno económico rural podría estar condicionado en parte por el legado histórico de una época económica diferente, como en los casos de la propiedad estatal de las tierras agrícolas o de los sistemas anticuados de registro de tierras. En contraste, la propiedad privada de la tierra o los contratos de arrendamiento a largo plazo son prácticamente universales en el medio urbano. Cualquiera que sean las razones de las diferencias entre el entorno económico rural y el urbano, indudablemente estas existen. Reformar las instituciones económicas rurales para que favorezcan a la actividad empresarial y al mismo tiempo faciliten la reducción de la pobreza, normalmente representa un empeño de largo plazo pero no por ello es menos esencial.

En consecuencia, existen muchas razones convincentes para otorgar elevada prioridad al desarrollo de políticas agrícolas apropiadas. Las políticas agrícolas son fuertemente interdependientes entre sí. Por ejemplo, las políticas tendientes a mejorar la comercialización están normalmente vinculadas a las relativas al comercio internacional, a las políticas para fomentar la competencia en las agroindustrias y a la política de financiación. El fortalecimiento de las instituciones dedicadas al crédito agrícola, a su vez, depende en parte del aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra, y así sucesivamente. Por lo tanto, los programas para reformar la política agrícola a menudo deben ser bastante comprensivos y cubrir diversas áreas importantes. Esto subraya la utilidad de formular una estrategia sectorial.

2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA

2.2.1 Tipos de políticas agrícolas

Después del *por qué* de la política agrícola, la siguiente pregunta principal es *¿en qué* consiste? El contenido de la política macroeconómica es inequívoco: el déficit fiscal; la oferta monetaria; los instrumentos requeridos para llevar estas variables a sus niveles meta, entre otros, el gasto público y la recaudación fiscal, la emisión de bonos, las metas monetarias, las tasas de interés, el encaje legal y los regulaciones bancarias; y, en muchos países, la tasa de cambio. A pesar de la gran antigüedad de la agricultura y de las intervenciones gubernamentales en el sector, no existe un consenso parecido acerca de la sustancia de la política agrícola.

La concepción de la política agrícola está experimentando cambios en todo el mundo. Históricamente, uno de los principales instrumentos de la política agrícola ha sido el **gasto público**. En todos los países se han efectuado erogaciones fiscales para una variedad de propósitos en el sector. Algunas de las formas más prominentes de gasto han sido las inversiones en infraestructura para propósitos tales como riego, almacenamiento, transporte y mercadeo; la provisión directa de crédito a los productores y subsidios al crédito privado; la financiación de la investigación, la

extensión, y la producción de semillas; financiación de los déficit incurridos por los programas de compra de granos a los agricultores a altos precios y su venta a los consumidores a precios más bajos; y los pagos directos en programas ligados al no cultivo de tierras y otros esquemas de ayuda.

La segunda clase principal de medidas de política ha consistido frecuentemente en **controles**, principalmente sobre los precios y el comercio, pero a veces sobre el acceso a tierras y agua de riego, y también sobre los propios niveles de la producción. El uso de precios de sostén y precios administrados, tanto para consumidores como para productores, ha sido una costumbre generalizada en todas las regiones del mundo; pero mientras continúa siendo una práctica común en Europa y en Asia oriental y meridional, está siendo gradualmente eliminada en la mayor parte de América Latina y África, y reducida en el Medio Oriente. La tercera clase principal de instrumentos de políticas en muchos países ha sido la **gestión directa de la producción y el mercadeo** a través de empresas de propiedad del Estado, que han actuado en un amplio abanico, desde la producción colectiva, los aserraderos y las corporaciones pesqueras, hasta los bancos y las empresas de comercialización. La tendencia en la mayor parte de los países es a reducir la propiedad pública de activos en el sector, pero el ritmo de esos cambios varía de región a región.

Con el creciente consenso internacional sobre la reducción de la intervención pública directa en la economía, lo mismo que del gasto fiscal, la pregunta de qué es la política agrícola (y cuál es la función de los ministerios de agricultura) puede ser enfocada con mayor nitidez. Su importancia aumenta por el hecho de que los niveles de los precios y los volúmenes del comercio responden esencialmente a las políticas macroeconómicas y a las condiciones de los mercados internacionales. ¿Qué resta al Ministro de Agricultura excepto quizás manejar el programa de investigación y extensión y administrar los controles fitosanitarios? Más precisamente, cómo se puede definir la constelación de políticas agrícolas que permita aumentar la tasa de crecimiento del sector o elevar los ingresos de los pobres rurales? Entre la política macroeconómica y los programas de campo ¿existen grados de libertad útiles remanentes para la política sectorial? En una economía liberal, la *política agrícola* es una frase contradictoria?

A manera de resumen, la respuesta es que la política agrícola tiene un amplio espacio en todos los países, pero en la mayoría requiere enfoques diferentes a los del pasado. Una tarea principal de la política agrícola es **mejorar el funcionamiento de los mercados de productos y factores en el medio rural**, con atención especial al acceso y a las condiciones de la participación de las familias pobres en dichos mercados. En algunos casos, esto requiere inversión en infraestructura, pero casi siempre también requiere buenas políticas. Los mercados de factores incluyen los de tierras, capital financiero, mano de obra y, en algunos casos, agua de riego y condiciones ambientales. La participación de las familias rurales en el mercado de trabajo, por ejemplo, se puede mejorar mediante programas de capacitación y de extensión agrícola.

Hoy más que nunca, la política agrícola debe ser coordinada con otras políticas y con los organismos a cargo de éstas: por ejemplo, con el Banco Central y el Ministerio de Finanzas en el caso de las políticas financieras rurales, con el Ministerio de Economía o de Comercio para las políticas de comercio exterior agrícola, con el

Ministerio de Finanzas respecto a los programas de riego e investigación, y con el Ministerio del Medio Ambiente o Recursos Naturales para las políticas de riego. En la esfera del gobierno, la política de desarrollo agrícola concierne cada vez más a muchos ministerios y entidades.

De igual manera, el buen diseño y aplicación de la política agrícola requieren la participación de gobiernos locales, asociaciones de productores, asociaciones de usuarios del agua, ONG, oficinas regionales del Ministerio de Agricultura y otras organizaciones descentralizadas. El **papel de coordinación de políticas** del Ministerio de Agricultura ocupa de manera creciente el escenario central.

Una tarea principal de toda política agrícola moderna es promover el **desarrollo de instituciones adecuadas** para satisfacer los requerimientos de la economía rural en expansión, desde el mercadeo hasta el suministro de servicios y financiación de la producción. Aún cuando muchas de estas actividades puedan ser privatizadas en el largo plazo, el sector público tiene una responsabilidad grande en fomentar el desarrollo de las capacidades necesarias, vigilar su despegue y asegurar su funcionamiento durante el período inicial. Por ejemplo, en países en los cuales el gobierno se ha encargado de la comercialización de los alimentos, a menudo el sector privado no está adecuadamente preparado para asumir esa responsabilidad en el corto plazo. Puede carecer de capacidad financiera y de experiencia técnica comercial, o puede dudar en entrar en ese campo por no estar convencido de que el gobierno no vuelva a intervenir otra vez.

El aumento de la capacidad institucional requiere **desarrollar y refinar las reglas del juego para la economía de mercado**, y fomentar el respeto de dichas reglas. Esta tarea esencial puede resultar muy difícil en sociedades en las cuales el respeto de la ley en zonas rurales es limitado o el sistema judicial es débil y no hay suficientes medios para respaldar la obligatoriedad de los contratos. Puede ser un empeño de muchos años si no de décadas, lo cual representa una razón adicional para subrayar su importancia.

Otra tarea general de la política es asegurar que el **marco legal** sea apropiado para el desarrollo agrícola, que estimule la actividad económica en vez de obstaculizarla y que al mismo tiempo proporcione el grado adecuado de protección a los intereses de los productores, los consumidores y el medio ambiente. Esta tarea puede involucrar una extensa revisión de la legislación, desde el código de trabajo, el código de comercio y las leyes de protección al consumidor, hasta las leyes de tenencia de la tierra, manejo de los recursos naturales y muchas otras normas jurídicas.

Algunos ejemplos concretos de instrumentos de política agrícola en economías de mercado son los aranceles a la importación, reintegro de aranceles cobrados a insumos de las industrias de exportación, precios de garantía al nivel de las fincas, certificados de depósito para financiar el almacenamiento de granos por parte de pequeños productores, reglamentos sobre la calidad de los alimentos, reglamentos que obligan a la subasta pública de las concesiones forestales, licencias de pesca, estatutos para fondos de tierras, reglamentos del sistema de registro de tierras, legislación de tenencia de la tierra, políticas sobre la estructura y el funcionamiento de los servicios de extensión agrícola, políticas de devolución de la propiedad y la administración de los sistemas de riego a las asociaciones de usuarios, políticas de privatización de otros

bienes del Estado, leyes de protección del medio ambiente rural, políticas de asistencia alimentaria a los pobres y legislación de los sistemas de financiación. La lista puede extenderse mucho y varía necesariamente según los países, ya que en definitiva la política agrícola debe ser consistente con la historia, las tradiciones y la política económica global de cada país.

2.2.2 Una taxonomía de las políticas agrícolas

Dada la diversidad de las políticas agrícolas, resulta útil analizarlas desde el punto de vista de los requerimientos del productor. Para poder trabajar provechosamente, los productores necesitan tres cosas básicas: *incentivos* adecuados para producir, una *base de recursos* segura (tierra agrícola, agua) y *acceso* a los mercados de insumos y productos, incluyendo la tecnología. En consecuencia, la política agrícola consta de tres grandes componentes:

- *Política de precios*, que en la economía de mercado está determinada en su mayor parte, pero no totalmente, por las políticas macroeconómicas.
- *Políticas de recursos*; incluyendo la *política de tenencia de tierras* y las *políticas de manejo de los recursos* (tierra, agua, bosques y pesquerías).
- *Políticas de acceso*, incluyendo el acceso a insumos agrícolas, mercados de productos y tecnología. La política financiera rural es una parte importante de la política de acceso, ya que la financiación es en muchos casos un prerrequisito para obtener insumos y comercializar los productos.

Las divisiones entre estos tres grandes grupos de políticas no son rígidas. Por ejemplo, las medidas de política diseñadas para mejorar los canales del mercadeo (mejorar el *acceso*) probablemente también elevan los precios en las fincas y, por tanto, forman parte de la *política de precios*. Una concepción amplia de la política de recursos incluye al *capital humano*, un recurso básico para el cual son esenciales la educación rural y los programas de capacitación. El papel de la política de tenencia de tierras es proporcionar seguridad de acceso a este recurso, lo cual puede ser tan importante como el acceso físico a la tierra.

La mayoría de las políticas son relevantes para todo el sector, o la mayor parte, y generalmente no son específicas para cultivos determinados. En este sentido, no hay una política para la yuca o una política para el maíz, ni una política para el trigo o para el plátano. Las buenas políticas facilitan el trabajo del agricultor, una parte del cual consiste en seleccionar la combinación de cultivos y productos ganaderos. La diferenciación de políticas según productos corre el riesgo de crear mayores incentivos para unos que para otros, y los gobiernos usualmente no cuentan con los mejores criterios para definir los cultivos que tienen perspectivas más favorables. El mercado y el criterio de los agricultores pueden realizar esa elección con mayor confiabilidad.

Sin embargo, es práctica común establecer *programas* públicos para productos importantes: programas para la renovación de los cafetales o el desarrollo lechero o el mejoramiento del arroz. Dichos programas representan uno de los medios para la implementación de las políticas.

2.2.3 Políticas, programas y proyectos

Los *programas* son limitados en tiempo y recursos. Requieren la participación activa del gobierno (aún cuando su ejecución sea contratada con el sector privado), y terminan cuando se acaba la financiación. En cambio, las *políticas* son permanentes, por lo menos hasta que se diseñe y ponga en práctica un nuevo sistema de políticas. No siempre requieren gastos del gobierno. Por ejemplo, una ley que elimina las restricciones a la importación no requiere gastos o personal para implementarla, y es permanente a menos que en el futuro se dicten nuevas limitaciones al libre comercio. Si bien las políticas no siempre representan un costo para el gobierno, frecuentemente implican un costo para los usuarios de servicios públicos, los productores en general, los agentes del mercadeo, los consumidores y otros grupos de la economía. Parte del arte de formular y ejecutar políticas es balancear estos costos con los beneficios de las nuevas políticas.

Los programas consisten en actividades directamente administradas (usualmente con personal cuantioso), que requieren una interacción directa con agricultores, instituciones financieras y otros agentes privados de la economía. Muchas políticas, al contrario, ejercen su influencia indirectamente y consisten en la definición de las reglas del juego económico a través de leyes, decretos y reglamentos; en principio muchas de ellas pueden aplicarse con ayuda de un pequeño grupo de especialistas de un ministerio³.

Los *proyectos*, al igual que los programas, están limitados en el tiempo y son intensivos en el uso de personal. Usualmente involucran un componente significativo de inversión. Dependen de la cuenta de capital del presupuesto público, mientras que los programas utilizan la cuenta corriente. Sin embargo, algunos programas también incluyen gastos de inversión, de modo que la distinción entre programas y proyectos no siempre es precisa. Esto es particularmente cierto en materia de capacitación (formación de capital humano), donde se utilizan gastos corrientes para crear capital.

Frecuentemente se necesitan tanto programas como proyectos para implementar las políticas de una estrategia. Si no derivan directamente de la estrategia sectorial o subsectorial, deben ser formulados para que sean coherentes con ésta. En la jerarquía de decisiones gubernamentales, los programas y los proyectos normalmente están subordinados y derivan de las políticas, las cuales, a su vez, se formulan a menudo en el marco de la estrategia. En el mundo real de la adopción de decisiones, con intereses y actores múltiples y contrapuestos, las cosas no funcionan tan claramente; pero el intento de coordinar las políticas, los programas y los proyectos puede aumentar la eficacia de todos ellos. Una inversión en riego es más productiva si está acompañada de una ley que facilite la creación y el funcionamiento de asociaciones de usuarios del agua (Capítulo 6). Una inversión en ganadería brinda mayores retornos a los ganaderos si el sistema financiero se fortalece y permite financiar el manejo adecuado de los hatos (Capítulo 7). Un programa de desarrollo comunitario puede ser más eficaz si se ha tomado la decisión política de descentralizar y hacer más participativas la investigación y la extensión (Capítulo 8).

³ En algunas ocasiones la palabra *programa* se utiliza en otro sentido, el de *programa de políticas* o conjunto de políticas interrelacionadas.

2.3 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA

2.3.1 Objetivos nacionales y sectoriales

Los siguientes párrafos abordan *el por qué* y *el qué* de la política agrícola. La pregunta de *para qué* también debe ser respondida. ¿Para qué propósitos se formula la política agrícola?

La agricultura no es una isla en la economía. Su objetivo último es el de contribuir al desarrollo nacional. En la agricultura, igual que en otros sectores, la política económica responde a los imperativos nacionales y a una visión social y política. Está diseñada para alcanzar fines societarios que no son exclusivamente de índole económica. Por lo tanto, la base de la estrategia, o del conjunto de las políticas, debe ser la definición de fines sociales, o societarios, de amplio alcance para la agricultura y el medio rural. Fundamentalmente, debe estar relacionado con la promoción del *desarrollo humano*. Los objetivos específicos del sector agrícola derivan de este fin más general.

En la mayoría de los países, las formas en que la agricultura puede apoyar el desarrollo humano más eficazmente son: a) *asegurando que la nutrición y otras necesidades materiales básicas* sean satisfechas en las zonas rurales, y b) contribuyendo indirectamente a la satisfacción de esas necesidades en el medio urbano. En algunas economías en transición, los niveles de nutrición son lo suficientemente altos como para no ser motivo de preocupación general, pero satisfacer otras necesidades materiales lo es, dada la frecuencia de la pobreza rural. En muchos países en desarrollo la nutrición es aún deficiente en grupos rurales significativos, aunque es importante reconocer que, para el mundo en su conjunto, la fracción de la población pobre se ha reducido considerablemente durante las últimas tres décadas.

¿Cuáles *subobjetivos*, si fueran alcanzados, contribuirían a que la agricultura cumpliera mejor sus objetivos globales? En muchos países, por mucho tiempo, ha sido habitual definir al aumento de la producción como el objetivo de la estrategia de desarrollo agrícola. Frecuentemente dicho objetivo se ha planteado en forma más específica, como incremento de la producción de alimentos básicos, usualmente granos y a veces los principales tubérculos. Sin embargo, si bien producir mayores cantidades de alimentos básicos puede ser importante, una meta física de esta naturaleza no es suficiente para alcanzar el objetivo del desarrollo humano o, siquiera, el objetivo de elevar el bienestar material. La producción por sí sola no es necesariamente el mejor indicador de la situación económica de los hogares rurales. El *ingreso* es un indicador más adecuado, ya que toma en consideración los precios recibidos por los agricultores y sus costos de producción. Aún más relevante es el *ingreso real*, que ajusta los ingresos netos con la tasa de inflación, para medir el *poder de compra de las familias rurales*.

Por lo tanto, la contribución más eficaz de la agricultura a la seguridad alimentaria y a otras necesidades materiales básicas es la de generar mayores ingresos reales para los hogares rurales. Este aporte, a su vez, depende de tres factores: *producción, precios reales en fincas*,⁴ y *empleo no agrícola en zonas rurales*. Los

⁴ Precios agrícolas *reales* e ingresos *reales* son precios e ingresos agrícolas deflactados por un índice de los precios de toda la economía. Por eso, los precios reales en finca son precios en finca *relativos a* los demás precios de la economía.

precios reales están casi siempre fuera del control de los agricultores, pero pueden ser influidos por las políticas. La producción depende de la superficie cultivada (incluyendo las praderas) y la productividad o rendimientos unitarios. En muchos países, a medida que se agota la disponibilidad de tierras cultivables (y a veces se sobrepasa), los aumentos de producción dependen crecientemente de tecnologías que permitan mejorar la productividad.

La Figura en la página siguiente ilustra esta jerarquía de objetivos y subobjetivos del sector agrícola, incluyendo los aportes indirectos de la agricultura al desarrollo urbano, generando divisas y demandando alimentos procesados y otros productos manufacturados⁵.

No debe pasarse por alto que la seguridad alimentaria de las familias rurales también depende del grado de control sobre la producción ejercido por las mujeres en los hogares. En los Capítulos 5 a 8 se señalan varias maneras para fortalecer la influencia de las mujeres en las zonas rurales.

2.3.2 Los principios de la política agrícola

Además de establecer los objetivos y los medios de la política, el marco estratégico debe también tener en cuenta los *principios que guían las medidas de política*. En otras palabras, los objetivos de la política no se deben perseguir a cualquier costo. Los principios representan condiciones o límites a los tipos de acciones (medios) utilizables para intentar alcanzar los objetivos estratégicos.

Los cinco principios básicos para que una estrategia agrícola sea sostenible en el largo plazo son⁶:

- **Sostenibilidad económica.** La estrategia debe encontrar maneras de procurar beneficios económicos reales al sector rural. Si bien la disciplina fiscal es importante, aquello significa, entre otras cosas, no sujetar pura y simplemente el sector a los recortes fiscales de los programas de ajuste estructural. Vale la pena recordar lo indicado en el Capítulo 1 acerca de la importancia del desarrollo agrícola para el crecimiento de toda la economía.
- **Sostenibilidad social.** La estrategia debe también mejorar el bienestar económico de los grupos de bajos ingresos y otros grupos desaventajados, incluyendo las mujeres. De otra manera perdería su viabilidad social.
- **Sostenibilidad fiscal.** No se deben emprender políticas, programas y proyectos cuyas fuentes de financiamiento no sean plenamente identificadas. En una época de creciente estrechez fiscal en todos los países, la aplicación de este principio incentiva la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos fiscales y las maneras mediante las cuales los beneficiarios de las políticas, programas y proyectos puedan contribuir a su financiamiento, es decir, maneras de fomentar la recuperación de los costos.

⁵ Esta figura se toma de R. D. Norton, *Integration of Food and Agricultural Policy with Macroeconomic Policy: Methodological Considerations in a Latin American Perspective*, FAO Economic and Social Development Paper No. 111, Roma, 1992.

⁶ Estos principios fueron aplicados, por ejemplo, en la formulación de la *Estrategia Nacional de Desarrollo* de Guyana y la *Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible Agrícola* de Estonia.

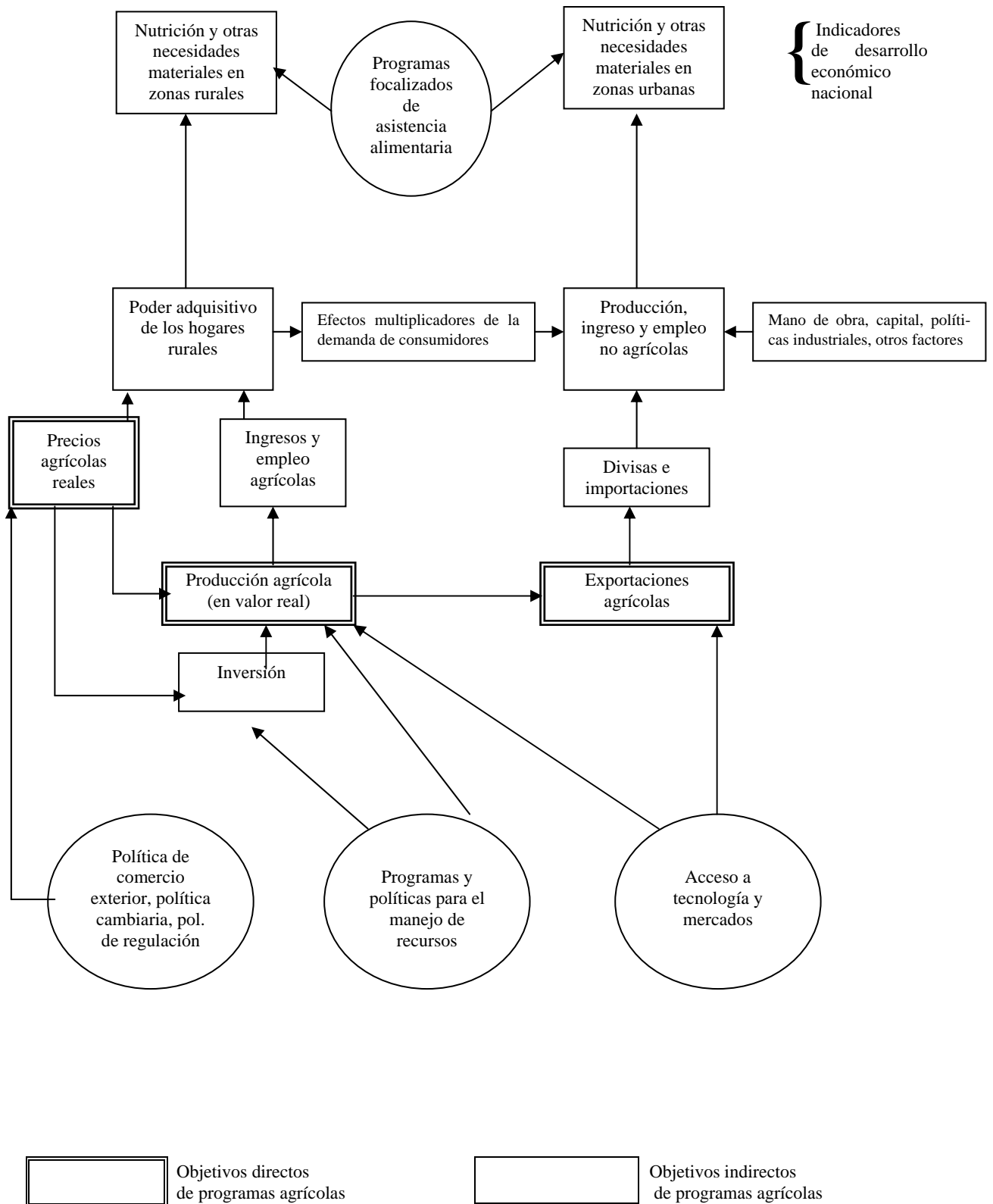


Figura 2.1 El papel de los programas agrícolas en el desarrollo económico nacional

- **Sostenibilidad institucional.** Las instituciones creadas o apoyadas por las políticas deberían ser robustas y capaces de sostenerse por sí solas en el futuro. Por ejemplo, las instituciones financieras que solamente otorgan crédito a los agricultores y ganaderos, sin la capacidad de captar depósitos, no tienen muchas posibilidades de sobrevivir a la larga. Igualmente, los servicios de investigación y extensión sostenidos principalmente por préstamos internacionales y donaciones tampoco son sostenibles a largo plazo.
- **Sostenibilidad ambiental.** Se deberían aplicar políticas que fomenten el manejo sostenible de bosques y pesquerías y reduzcan a niveles manejables la contaminación de las fuentes de agua y la degradación del suelo. En algunos países, un reto principal para la política agrícola es frenar o detener la expansión de la “frontera agrícola”, o sea las zonas donde el cultivo es posible sólo si se derriban árboles.

Tal vez algunos observadores preferirían denominar *objetivos* a estos *principios*, y la decisión es en parte una cuestión de gusto personal. De acuerdo a las condiciones de cada país, puede ser necesario agregar otros principios a la lista anterior para guiar la formulación de estrategias y políticas sectoriales.

2.4 EL PAPEL DEL GOBIERNO

El consenso sobre el papel del gobierno en el desarrollo agrícola ha cambiado a través del tiempo hacia un manejo menos directo de las actividades económicas y menos controles sobre los precios y las cantidades de factores y productos. Aunque el concepto de “fallas del mercado” en el sector privado ha sido reconocido desde hace mucho tiempo en economía, la aceptación de las “fallas del gobierno” es ahora mucho mayor que antes. Si bien buena parte de las fallas del gobierno puede atribuirse a incentivos institucionales y a políticas fiscales inadecuadas, esas fallas son una realidad. La gran rotación de los ministros y el personal principal de los ministerios de agricultura puede dificultar grandemente el proceso de formular y ejecutar políticas coherentes. Sin embargo, los gobiernos tienen un papel sobresaliente en la movilización de consensos hacia políticas apropiadas de desarrollo y su traducción en acciones concretas. También deben corregir, con medidas indirectas, las fallas del mercado más importantes.

Uma Lele, Robert Emerson y Richard Beilock, apoyándose en aportes de Joseph Stiglitz, han resumido adecuadamente el estado del debate sobre el papel del estado en el desarrollo agrícola:

La nueva economía institucional subraya que la naturaleza de los acuerdos contractuales, y la distribución del ingreso y la riqueza, importan porque afectan los incentivos y los efectos multiplicadores que derivan de la agricultura (Stiglitz, 1993⁷). ... Por lo tanto, Stiglitz afirma que el consejo de adoptar sistemas de mercado es demasiado simplista cuando existen serios problemas de falta de equidad en la distribución de tierras, información imperfecta y mercados de riesgo incompletos. ... No obstante estos riesgos, en los sistemas de planificación central la agricultura ha funcionado menos bien

⁷ Joseph E. Stiglitz, “Incentives, Organizational Structures and Contractual Choice in the Reform of Socialist Agriculture”, en: A. Braverman, K. M. Brooks y C. Csaki, *The Agricultural Transition in Central and Eastern Europe and the Former USSR.*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993.

que en condiciones de mercado, por muchas razones. Primero, en el sector público la organización y administración de la agricultura, y los substitutos institucionales del mercado, tienden a ser malos e inadecuados para reaccionar ante la información y los incentivos. Además, la información tiende a ser débilmente procesada, debido en parte a relaciones jerárquicas que localizan a las autoridades que adoptan las decisiones lejos de los lugares en que se desarrollan las actividades económicas. La evasión de responsabilidades se convierte en un problema central, la iniciativa individual escasea, las restricciones presupuestarias blandas reemplazan a los presupuestos rígidos y la seguridad de empleo y salarios inhiben respuestas rápidas a la información nueva y crucial. Por ende, en los sistemas públicos de gestión, la reducción de los riesgos que enfrentan los agricultores tiende a requerir costos enormes.

Entonces ¿cuál debe ser el papel del gobierno, si no se encuentra en la producción y la distribución? Los roles no discutibles de los gobiernos son suficientemente claros: proteger los derechos de propiedad, hacer cumplir las obligaciones contractuales para fomentar la competencia, y suministrar bienes públicos tales como investigación, tecnología, información e infraestructura. Los papeles más controvertidos se relacionan con la redistribución de recursos a través de medidas forzosas, la estabilización de precios, la absorción de riesgos y la provisión de crédito. Si los gobiernos donde los mercados privados temen entrar tienen que hacerlo con cautela y considerables resguardos⁸.

Gale Johnson ha proporcionado una clara definición de los seis aspectos tradicionales que requieren acción de los gobiernos. Uno es la corrección de las fallas del mercado, pero es cauteloso en sus recetas para hacerlo y subraya principalmente la provisión de educación. Sus afirmaciones, tomadas del original, son las siguientes:

Provisión de bienes públicos

... hay algunos bienes y servicios que los mercados competitivos no suministran o lo hacen en cantidades menores a las óptimas. Estos incluyen a los bienes públicos cuyo consumo no es excluyente, tales como el mantenimiento de la ley y el orden público, protección de los derechos civiles, defensa nacional, parques públicos, investigación agrícola y algunas formas de comunicación. ... Algunos mercados competitivos pueden no ser óptimos

Hay ... bienes y servicios que las sociedades consideran que no son suministrados en cantidades adecuadas por mercados competitivos, debido a la existencia de economías de escala (servicios públicos), o a que no son utilizados en cantidades socialmente óptimas por ciertos segmentos de la población. Este último es el argumento para proveer educación primaria y secundaria gratuita. ...

Debido al innovador trabajo de ... Theodore W. Schultz (1964⁹), ha recibido creciente consideración el importante papel de la inversión en capital humano para el crecimiento económico. Actualmente existen fuertes evidencias de que la inversión en capital humano, a través del acceso universal a la educación primaria y secundaria, contribuye al crecimiento económico y, al mismo

⁸ Uma Lele, Robert Emerson y Richard Beilock, "Revising Structural Transformation: Ethics, Politics, and Economics of Underdevelopment", en G. H. Peters y D. D Hedley, eds., 1995, págs 183-184.

⁹ Theodore W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, Indiana Univ. Press, Bloomington, IN, EE.UU., 1964.

tiempo, limita o evita el incremento de las desigualdades durante el proceso de crecimiento económico. Al respecto, Taiwan y Corea del Sur constituyen importantes lecciones para los países en desarrollo. Ambos países otorgaron importancia temprana a la educación primaria y secundaria universal. No sólo alcanzaron un rápido crecimiento económico sino que lo hicieron sin un aumento significativo de las desigualdades.

Desarrollo de la infraestructura

La infraestructura rural no ha recibido la misma atención e importancia que la urbana. Este fue especialmente el caso de los países socialistas, en los cuales el descuido de las carreteras mantuvo inaccesibles a una alta proporción de los pueblos y los hogares agrícolas ... en todo o gran parte del año...

Apoyo a la investigación

Las recientes tasas de crecimiento sin precedente de la producción de alimentos en países en vías de desarrollo se deben en gran medida a la provisión de un bien público, la investigación agrícola. Hay evidencia abrumadora sobre las altas tasas de retorno a las inversiones en investigación agrícola (Evenson *et al.*, 1979¹⁰)...

Información

La información de mercados es esencial para el eficiente funcionamiento de los mercados. En economías en desarrollo y en aquéllas en transición, es improbable que dicha información sea suministrada adecuadamente por las instituciones del mercado y, desafortunadamente, se está haciendo poco para suministrarla de forma sistemática, en particular en las economías en transición. ...

Instituciones

Los gobiernos también deben activamente limitar la importancia de los monopolios, sea a través de incentivos a la competencia (incluyendo políticas liberales de comercio internacional), sea mediante la regulación cuando la competencia no es una alternativa viable. ...los monopolios públicos pueden ser mucho más poderosos y dañinos que los monopolios privados más fuertes. ...

La clara definición y aplicación de los derechos de propiedad juega un papel principal en la creación de incentivos para una agricultura eficiente. ...Los derechos otorgados deben ser jurídicamente aplicados, aún contra acciones arbitrarias de los gobiernos y de organismos privados¹¹.

¹⁰ R. Evenson, P. E. Waggoner y V. W. Ruttan, "Economic Benefits from Research", *Science*, vol. 205, 1979, págs 1101-1107.

¹¹ D. Gale Johnson, "The Limited but Essential Role of Government in Agriculture and Rural Life", Elmhirst Memorial Lecture, en G. H. Peters y D. D. Hedley (eds.), *Agricultural Competitiveness: Market Forces and Policy Choice*, Proceedings of the 22nd International Conference of Agricultural Economists, International Association of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, Reino Unido, 1995, págs 16-18.

Los derechos de propiedad pueden ser ampliados a los efectos de incluir las leyes y los reglamentos que garantizan derechos convenidos en contratos, entre ellos los reglamentos de almacenes de depósito de granos, las normas de pesas y medidas en los mercados, y la legislación sobre contratos de arrendamiento de tierras y la supervisión bancaria sobre instituciones de micro crédito. Estas y muchas otras medidas de ese tipo tienen el propósito de *mejorar el funcionamiento de los mercados rurales*.

En las economías modernas, el sector privado y el gobierno juegan papeles de apoyo mutuo, y la frontera entre ambos no siempre está claramente definida. Como ha dicho Stiglitz:

La nueva agenda ... ve al gobierno y los mercados como complementarios, en vez de sustitutivos. Considera como dogmas que los mercados por sí solos no pueden asegurar los resultados deseados y que la ausencia o las fallas de un mercado no requieren que el gobierno asuma la responsabilidad de esa actividad. Ni siquiera pregunta si una determinada actividad debe estar a cargo del sector privado o del público. Antes bien, en algunas circunstancias la nueva agenda visualiza al gobierno como asistiendo en la creación de mercados, como lo hicieron muchos gobiernos de Asia oriental en aspectos esenciales del mercado financiero. En otras circunstancias (como en la educación) concibe al gobierno y al sector privado como socios trabajando juntos, cada uno con sus propias responsabilidades. Y en otras todavía (la banca) considera tarea del gobierno la de asegurar las regulaciones esenciales sin las cuales los mercados no pueden funcionar. ...

Los gobiernos pueden ayudar a promover la equidad y aliviar pobreza, políticas que en Asia oriental contribuyeron al crecimiento ... el papel exacto del gobierno cambia con el tiempo¹².

Desde una perspectiva diferente, Lawrence Smith también ha subrayado que la línea divisoria entre los roles de los sectores público y privado no es rígida:

La reforma de los organismos paraestatales es frecuentemente considerada en términos de opción entre el *suministro* de bienes y servicios por el sector público o por el privado. Sin embargo ... esta es una dicotomía falsa y estéril porque el *suministro* de cualquier bien o servicio puede ser desagregado en cuatro componentes:

- Financiación del suministro
- Proceso de producción del bien o servicio
- Regulación del suministro, y
- Consumo

El punto importante a considerar es que, en teoría, no es necesario que todas estas funciones las lleve a cabo el mismo organismo ni, por cierto, el mismo sector de la economía. ... Como dice [el Banco Mundial]:

¹² Joseph E. Stiglitz, "An Agenda for Development in the Twenty-First Century", Keynote Address en: Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1997, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998, págs 22-23.

La producción o el mercadeo público de semillas bien puede ser un paso necesario para mostrar la existencia de un mercado y suministrar las semillas, en tanto se desarrollan las empresas privadas de semillas¹³.

... [Puede existir] la necesidad de que el gobierno continúe *financiando* total o parcialmente algunas actividades, aunque éstas no sean llevadas a cabo exclusivamente por una empresa paraestatal. Por ejemplo, si la industria estuviera principalmente interesada en la producción de semillas de polinización cerrada de variedades de alto rendimiento ... los agricultores las pueden guardar por varias generaciones, sin gran descenso de los rendimientos. Esto haría difícil que las empresas de semillas recuperen a través de sus ventas el costo completo de las semillas mejoradas. ... Sin un subsidio, la economía nacional no obtendría todos los beneficios alcanzables con el uso de las semillas mejoradas. Aún en el caso de que ese financiamiento sea canalizado a través de compañías privadas, el sector privado podría de todos modos no invertir suficientes recursos en estas actividades, lo cual determinaría la necesidad de una participación permanente de la empresa paraestatal¹⁴.

Bardhan ha resaltado el papel de los gobiernos en estimular el desarrollo agrícola dentro de un contexto moderno, y comentado la descentralización de las funciones de gobierno:

Aún con todas sus limitaciones (de capacidad administrativa y de vulnerabilidad respecto a costosos procesos de búsqueda de rentas de posición), el Estado puede jugar al menos un papel catalizador en las etapas iniciales, contribuyendo a la financiación agrícola y garantizando riesgos, si bien teniendo cuidado en evitar el correspondiente peligro moral de alentar la dependencia. Puede tomar la iniciativa en establecer bolsas de productos, generar y difundir información, facilitar los contratos de riesgos y arbitrar las disputas sobre contratos ...

Después de las reformas, la inversión pública en la agricultura ha descendido en muchos países en vías de desarrollo. Dada la indudable complementariedad entre la inversión pública y la privada, no es sorprendente que la última haya tardado en compensar esa deficiencia. En particular, la disminución de la inversión pública en investigación y desarrollo agrícola está retrasando en muchos países el progreso tecnológico del sector, y la reducción de inversión en mantenimiento y reparación de sistemas de riego y drenaje, caminos rurales y prevención de erosión de los suelos ha cercenado la eficacia de anteriores inversiones en la agricultura (recientes proyecciones de IFPRI para China sugieren que cada yuan invertido en las próximas décadas en investigación y riego proporcionaría retornos de entre 3,6 y 4,8 yuan). El tema de la inversión pública es también de creciente importancia para la investigación biotecnológica relacionada con nuevas variedades de plantas y animales, y cultivos nativos adecuados a las condiciones locales (sorgo en África, mijo en India), una necesidad que probablemente es descuidada por las compañías biotecnológicas multinacionales protegidas por patentes. ...

¹³ Operations Evaluation Department, *The Seed Industry in South Asia*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.

¹⁴ Lawrence D. Smith, "Agricultural Parastatal Reform", documento preparado por la Dirección de Asistencia para Políticas Agrarias, FAO, 31 de agosto de 1998, págs 7-8 [énfasis en el original].

La prioridad de las inversiones públicas en agricultura se está trasladando de las obras masivas en grandes represas ... al mejoramiento del manejo local de sistemas de riego ya existentes y a proyectos de pequeño riego con algún tipo de control comunitario, para mejorar la eficacia de las inversiones. Comparando el modo de operación de los funcionarios encargados de los canales de riego en Corea del Sur y en India, Wade (1997¹⁵) encontró que la primera es más sensible a las necesidades de los agricultores locales y, por lo tanto, más eficaz. Los sistemas de riego de la India requieren burocracias grandes y centralizadas, a cargo de todas las funciones. ... Sus formas de operación ... y fuentes de financiación ... son totalmente insensibles a la necesidad de desarrollar y aprovechar el capital social local¹⁶. En contraste, en Corea los sistemas de canales están a cargo de organizaciones funcionalmente separadas: las tareas de implementación y mantenimiento ... se delegan a Asociaciones de Mejoramiento de Tierras Agrícolas, una para cada cuenca, cuyo personal son agricultores locales a tiempo parcial ... que conocen las cambiantes condiciones locales, cuyos salarios y presupuesto operativo dependen de las tarifas pagadas por los usuarios agricultores, y se apoyan permanentemente en relaciones locales de confianza.

Los mismos problemas de la baja rendición de cuentas (*accountability*) ante la población local afectan al volumen y, en particular, la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos locales en muchos países en vías de desarrollo. ... Fisman y Gatti (1999¹⁷), utilizando datos transversales de países, documentan una correlación negativa significativa entre la proporción del gasto subnacional en el gasto público total y diversas mediciones de la corrupción, lo que sugiere que la descentralización puede mitigar la corrupción. Por supuesto, los efectos adversos de la falta de rendición de cuentas local sobre la calidad de los bienes y servicios públicos puede manifestarse en formas menos tangibles de falta de focalización y dispersión, no bien relevadas por la medición de la corrupción.

Yendo más allá del impacto de la rendición de cuentas local sobre la calidad de los servicios públicos, es importante señalar que una organización comunitaria local, con miembros estables y estructuras bien desarrolladas para transmitir informaciones privadas y normas entre sus miembros, podría potencialmente manejar mejor los recursos de propiedad común. ...

Un problema importante que obstaculiza la mayoría de los esquemas descentralizados de gobierno es el relacionado con los conflictos distributivos. En zonas de alta desigualdad social y económica, el problema de la “conquista” de las instituciones públicas locales por la elite local puede ser importante, y los segmentos pobres y más débiles de la población pueden quedar expuestos

¹⁵ R. Wade, “How infrastructure agencies motivate staff: canal irrigation in India and the Republic of Korea”, en: A. Mody, ed., *Infrastructure Strategies in East Asia*, Economic Development Institute, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.

¹⁶ Comentario del autor: véase, sin embargo, la experiencia de Andhra Pradesh en la descentralización de la administración de muchos sistemas de riego, descrita en el Capítulo 6, donde se trata con mayor profundidad el tema de la administración local del riego.

¹⁷ R. Fisman y R. Gatti, *Decentralization and corruption: evidence across countries*, World Bank Working Paper, Washington, D.C., 1999.

penosamente a su compasión y malas acciones. ... De igual modo, la colusión entre las elites puede ser más fácil en el ámbito local que en el nacional¹⁸.

En sus diferentes ámbitos, un gobierno eficaz asume un compromiso activo hacia el desarrollo del sector, pero también es consciente de las limitaciones de la acción pública y del peligro de crear distorsiones económicas graves, si las políticas no están bien concebidas. Es un gobierno que apoya el desarrollo con inteligencia, diagnosticando con precisión y continuidad los problemas que emergen y asumiendo el papel de facilitar el crecimiento del sector. Es un gobierno cuyas instituciones son fuertes y se han desarrollado a partir de la experiencia histórica y el contexto social propio del país. Si bien la mayor parte de los gobiernos se encargan de la infraestructura, los servicios de investigación agrícola y otros bienes públicos, con ha señalado Gale Johnson, su papel legítimo en la promoción del desarrollo puede ser configurado de manera más amplia. Dani Rodrik ha proporcionado una interesante perspectiva sobre el papel de los gobiernos, el carácter de sus instituciones y el proceso de reforma de las políticas:

[Hay] cinco funciones que las instituciones públicas deben cumplir para que los mercados funcionen adecuadamente: protección de los derechos de propiedad, regulación del mercado, estabilización macroeconómica, seguridad social y solución de conflictos. En principio, diversos sistemas institucionales pueden cumplir estas funciones. Debemos ser escépticos ante la noción de que una institución específica existente en un país (por decir, los Estados Unidos) es el tipo más compatible con economías de mercado que funcionan bien.

Las reformas parciales y graduales frecuentemente han funcionado mejor, pues es más probable el éxito de los programas de reforma sensibles a las precondiciones institucionales que el de los que suponen que las nuevas instituciones pueden ser construidas masivamente de un día para otro. Estudiar e imitar la experiencia exterior son elementos importantes para una estrategia de desarrollo exitosa. Pero los planes y programas importados deben ser filtrados a través de la experiencia local y la deliberación. ...

La lección del siglo XX es que el desarrollo requiere mercados apuntalados por instituciones públicas sólidas. Los países industrializados –Japón, los Estados Unidos, las naciones de Europa occidental– deben el éxito a haber desarrollado sus propios modelos de economía mixta. Mientras que estas sociedades son parecidas por el acento que ponen en la propiedad privada, la moneda sólida y el dominio de la ley, son disímiles en muchos otros aspectos: sus prácticas en las relaciones laborales, la seguridad social, la administración de las corporaciones, la regulación de los mercados de productos y los sistemas de tributación difieren substancialmente.

Todos estos modelos se encuentran en evolución constante y ninguno deja de tener sus problemas. ... Lo que es cierto para las economías avanzadas es también cierto para los países en vías de desarrollo. El desarrollo económico deriva en último término de estrategias hechas en casa, no por el mercado mundial. Los que toman decisiones de política en los países en desarrollo deben evitar las modas, poner la globalización en perspectiva y concentrarse en

¹⁸ Pranab Bardhan, "Institutions, reforms and agricultural performance", en: Kostas G. Stamoulis, ed., *Food, Agriculture and Rural Development: Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*, FAO, Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo, Roma, 2001, págs 155-158.

la construcción de las institucionales nacionales. Deben tener más confianza en sí mismos, en el desarrollo de instituciones nacionales y poner menos fe en la economía global y los planes estándar (blueprints) que emanan de ella¹⁹.

2.5 IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS

Tal como surge del análisis anterior, existen numerosas clases de tomadores de decisiones en la agricultura de los países en desarrollo. Además de las familias rurales como unidad básica de decisión, los tomadores de decisiones incluyen a muchos tipos de asociaciones de pueblos y productores (a menudo referidas como "capital social"), empresas locales y extranjeras, ONG, gobiernos locales y provinciales, organismos descentralizados, gobiernos centrales, y organizaciones internacionales de desarrollo. Se acepta cada vez más que las decisiones deben ser devueltas al ámbito más bajo posible de la jerarquía, esto es, al más cercano a aquellos que son afectados por la decisión. Esto tiende a asegurar una mejor rendición de cuentas (*accountability*) en la toma de decisiones. Sin embargo, puede haber excepciones cuando el mayor peso y la probable neutralidad del gobierno central sean necesarios para evitar las presiones de las elites locales sobre los gobiernos y otras organizaciones locales. En estos casos, lo mismo que en la recaudación de impuestos locales, el gobierno central puede colaborar con las instituciones de los gobiernos locales.

La puesta en práctica de una estrategia requiere el acuerdo y la activa participación de muchas clases de tomadores de decisiones. El gobierno central tiene normalmente la responsabilidad de liderar la implementación, pero necesita actuar coordinadamente con los tomadores locales de decisiones. En el contexto de los gobiernos centrales, la aplicación de las decisiones de políticas ocurre solamente de cinco maneras:

- Nueva *legislación*.
- *Decisiones y decretos administrativos* del Poder Ejecutivo, que modifican las reglas que gobiernan el marco económico de la agricultura y cambian las estructuras institucionales.
- Asignaciones de inversión pública (*fondos de la cuenta de capital*), algunos de los cuales pueden provenir de colaboradores externos al desarrollo.
- Asignaciones del *presupuesto de cuenta corriente* del gobierno.
- Participación voluntaria en la implementación, por parte del sector privado y la sociedad civil.

La implementación puede ocurrir a través de más de una de estas formas simultáneamente, como en el caso de programas que requieren tanto inversiones como gastos de cuenta corriente, y que son apoyados por nuevos decretos administrativos. La ejecución de las políticas es una tarea mayor, un desafío que a veces se subestima. Para que sea exitosa, se requiere *convicción, consenso y coordinación*. Se necesita convicción por parte de aquellos que promueven las reformas, ya que en la mayoría de los casos confrontarán muchos obstáculos en el camino de su implementación. Se

¹⁹ Dani Rodrik, "Development Strategies for the 21st Century", en: Boris Pleskovic y Nicholas Stern, eds., *World Bank Annual Conference on Development Economics, 2000*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001, págs 87, 105-106 [énfasis agregado].

requiere consenso entre los organismos de gobierno y, sobre todo, con el sector privado, ya que sin su apoyo activo es difícil llevar a cabo plenamente las reformas de las políticas. También deben ser coordinadas con las instituciones internacionales que apoyan el esfuerzo de desarrollo. Además, se requiere coordinación entre las propias reformas y tareas de implementación, para asegurar la coherencia durante todo el proceso y mantener el ritmo de las reformas según la agenda programada.

Para alcanzar el consenso y la coordinación requerida, frecuentemente es necesario emprender largas negociaciones con los grupos de interés, dentro y fuera del sector, así como con las instituciones internacionales. Durante este proceso la estrategia se va ajustando a la realidad política, pero cuanto más clara sea la visión inicial y más convincentes las justificaciones técnicas, mayor será la posibilidad de que los principales elementos de la estrategia –o por lo menos algunos de ellos– emerjan intactos de dicho proceso. Al final, las autoridades políticas de la nación, incluyendo tanto al ejecutivo como el legislativo, a través de la negociación con el sector privado, la sociedad civil y los organismos internacionales, determinarán las líneas principales de la estrategia de desarrollo. El intento de formular una estrategia coordinada e internamente coherente, con la participación de muchos actores, puede elevar la calidad del debate nacional sobre las opciones de política y ayudar al mejoramiento de las mismas. En el Capítulo 9 se examinan los enfoques participativos para la formulación de las estrategias.

Roger Douglas, Ministro de Finanzas de Nueva Zelandia desde 1984 a 1988, cuando ese país llevó a cabo lo que fue comúnmente aclamado como un muy exitoso programa de reforma estructural, hizo los siguiente comentarios sobre la necesidad de actuar rápidamente en un programa de reformas: “La rapidez es esencial. Es imposible moverse demasiado rápido. Implementar todo el programa llevará varios años, aún a velocidad máxima. ... Si actúas demasiado despacio, el consenso en favor de la reforma puede agotarse antes de que los resultados sean evidentes. ... Es la incertidumbre, no la velocidad, lo que pone en peligro los programas de reforma estructural” (The Wall Street Journal, 17 de enero de 1990).

Los gobiernos centrales utilizan comúnmente *planes operativos anuales* para implementar las estrategias. Dichos planes coordinan tanto la cuenta corriente como el presupuesto de inversión del gobierno, así como las actividades de todas las instituciones públicas y grupos privados involucrados.

Aún las reformas más sencillas requieren diez o más pasos importantes (a veces hasta treinta); de modo que los planes operativos deben asignar responsabilidades y fijar fechas meta, y organizar un seguimiento muy estricto de los avances logrados. La complejidad del proceso de implementación es una de las razones por las cuales es importante impulsar el proceso lo más rápidamente posible, manteniendo al mismo tiempo la coordinación entre todas las partes interesadas.

La línea divisoria entre la formulación, la difusión (para obtener consensos) y la implementación de las políticas no es rígida. La difusión es esencial para poner las nuevas políticas en vigor y, durante esta fase, la retroalimentación recibida frecuentemente determina cambios en el diseño. En general, pueden identificarse seis etapas en las fases de difusión e implementación, es decir, luego de la formulación inicial de la reforma de las políticas:

- Promoción de las nuevas políticas entre todos los formuladores de políticas interesados en el tema (incluyendo varios ministerios).
- Difusión de las nuevas políticas y sus beneficios entre los productores, el público en general y las instituciones internacionales.
- Formulación del plan o programa para la implementación, a través de las cinco formas indicadas anteriormente (cuanto más concretas sean las propuestas de política de la estrategia, más fácil será esta tarea).
- Implementación de las políticas.
- Monitoreo de la implementación.
- Evaluación de los resultados y modificaciones al plan de implementación.

En cualquiera de las cinco primeras etapas, el diseño de las políticas está sujeto a modificación, a medida que la propuesta incorpora nuevos elementos de la realidad.

A pesar de la flexibilidad que dichos cambios de diseño requieren, es importante mantener a través del tiempo la coherencia conceptual de las líneas principales de las reformas propuestas. La incertidumbre acerca de las orientaciones básicas de una estrategia de desarrollo desestimula el consenso, debilita las perspectivas de la implementación y puede desalentar la producción e inversión sectorial.

La implementación de las políticas es una tarea exigente y por tal razón merece cuidadosa atención y enfoques sistemáticos. La capacidad de implementación es frecuentemente un recurso escaso en el sector público. Sin una implementación adecuada, aún las políticas mejor diseñadas carecen de valor.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 2

- Las estrategias proporcionan marcos útiles a las reformas de las políticas. Constituyen tanto una visión del futuro del sector como un mapa de ruta para alcanzarla. Las inversiones públicas son uno de los medios para implementar las estrategias pero, crecientemente, las estrategias se concentran en temas relativos a instituciones, marcos legales, funcionamiento de los mercados y disponibilidad de recursos. Las estrategias deben tener en cuenta objetivos de equidad y eficiencia.
- Algunos cuestionan la necesidad de las políticas agrícolas, lo cual coloca al sector en una situación diversa a la de otros en la economía. Una justificación tradicional de la estrategia agrícola es el tamaño del sector. En la mayoría de los países en desarrollo es el mayor empleador de mano de obra y generador de divisas, y es por lo general más grande que el sector manufacturero *strictu sensu*. También plantea grandes exigencias sobre los recursos naturales del país, especialmente agua y suelos. Una fundamentación más importante de la política agrícola es que la migración de trabajadores rurales fuera del sector representa un flujo esencialmente irreversible de recursos; por lo tanto, el descuido de la agricultura puede dar lugar a cambios estructurales permanentes y no necesariamente deseables. Otra consideración es que las instituciones económicas están por lo general menos desarrolladas en el medio rural que en las ciudades, por lo cual necesitan una especial atención por parte de la política pública.
- Los instrumentos de la política agrícola son crecientemente indirectos y multisectoriales. Los gobiernos están en la actualidad menos directamente envueltos

en actividades productivas y de mercadeo, y más interesados en asegurar el adecuado funcionamiento de los mercados de factores y productos en las zonas rurales, lo mismo que en el desarrollo de las instituciones económicas. Así, la función reguladora y legislativa de las políticas adquiere mayor importancia.

- Los principales grupos de políticas agrícolas, incluyendo las medidas de apoyo a la macroeconomía y los demás sectores son: 1) políticas que afectan los precios relativos, 2) políticas de recursos humanos y naturales, y 3) políticas que promueven el acceso a los insumos, los mercados de productos y la tecnología.
- Para que los programas e inversiones del sector público alcancen sus beneficios máximos, deben ser diseñados en el contexto de una estrategia o de un marco de políticas. Existen diversos medios para implementar las políticas.
- El objetivo fundamental de la política agrícola no es el de aumentar la producción sino el desarrollo humano, o sea el de cumplir las necesidades humanas básicas. Aumentar los ingresos de las familias rurales es un elemento central para alcanzar dicho objetivo, y eso a su vez requiere promover el aumento de la productividad y adecuados precios reales en finca.
- Los principios que respaldan las sólidas políticas agrícolas son: sostenibilidad económica (producir beneficios reales), sostenibilidad social (reducir la pobreza), sostenibilidad fiscal, sostenibilidad institucional y sostenibilidad medioambiental.
- El papel de los gobiernos ha evolucionado considerablemente en las últimas décadas. Ahora es más indirecto que antes, pero no es menos potente. Existe consenso acerca de que la responsabilidad de los gobiernos incluye el suministro de bienes públicos, la definición y protección de los derechos de propiedad (de varios tipos), la promoción de la competencia, el mejoramiento del funcionamiento de los mercados a través de la regulación y el desarrollo institucional, la seguridad social y la estabilidad económica. Algunas veces el mejoramiento del funcionamiento de los mercados requiere políticas que faciliten el manejo del riesgo. La resolución de conflictos es también un papel importante de los gobiernos. Una función más controvertida, pero aceptada en algunas ocasiones, es la redistribución de activos entre grupos económicos. En muchos casos los gobiernos están en mejor posición para promover y financiar ciertas actividades, dejando su ejecución y administración en manos del sector privado o de ONG.
- Existen numerosos tomadores de decisiones en la agricultura de los países en desarrollo, incluyendo varios tipos de organizaciones locales, empresas, ONG, gobiernos locales y organismos públicos descentralizados lo mismo que el gobierno central. Las instituciones internacionales de desarrollo también tienen ese papel en muchas circunstancias.
- En el ámbito del gobierno central, la implementación de las políticas tiene lugar a través de cinco formas: nueva legislación, decisiones y decretos administrativos, proyectos de inversión (gastos en cuenta de capital), programas (gastos en cuenta corriente) y ejecución voluntaria a cargo del sector privado y la sociedad civil. La implementación es una tarea compleja que requiere convicción, consenso y coordinación. Los planes operativos y el monitoreo son componentes esenciales para el éxito de la implementación.

<p>CAPÍTULO 3</p> <p>TEMAS GENERALES DE POLÍTICA AGRÍCOLA</p>

Índice

3.1	Política agrícola y marco macroeconómico	39
3.1.1	La vinculación de los precios	39
3.1.2	Un argumento erróneo sobre los precios	41
3.2	Gastos fiscales y subvenciones.....	42
3.2.1	Gastos fiscales en la agricultura.....	42
3.2.2	Razones a favor y en contra de las subvenciones.....	44
3.2.3	El tema del apoyo a la agricultura.....	48
3.3	Mejorar los ingresos de los pobres rurales	51
3.4	Género y desarrollo agrícola	53
3.5	Temas seleccionados sobre la privatización.....	56
3.6	Principales aspectos del marco legal.....	60
	Temas de debate sobre el Capítulo 3	62

3.1 POLÍTICA AGRÍCOLA Y MARCO MACROECONÓMICO

3.1.1 La vinculación de los precios

Las relaciones entre la agricultura y la macroeconomía plantean varias cuestiones importantes para la política y el planeamiento estratégico. ¿Puede una buena política agrícola diseñarse y ponerse en práctica independientemente del marco macroeconómico? A la inversa, ¿existen circunstancias en las cuales la política macroeconómica debe modificarse para que la política agrícola pueda cumplir sus objetivos? Si es así, ¿cuáles son los beneficios y costos para la economía en su conjunto? ¿Será del más amplio interés de la sociedad alcanzar esas modificaciones en el marco macroeconómico? ¿Existen otros sectores, tales como la industria, que también se benefician del ajuste de las políticas macroeconómicas en una dirección favorable al crecimiento agrícola? ¿Algunas de las opciones macroeconómicas oponen la agricultura al resto de la economía?

A largo plazo, todos los sectores de la economía se benefician de contextos macroeconómicos caracterizados por precios relativamente estables, lo cual favorece el ahorro, las inversiones y las oportunidades en el comercio exterior. Sin embargo, hasta la fecha, muchos de los países en transición y en desarrollo no han alcanzado todavía una configuración macroeconómica óptima, y los caminos tomados para perseguirla difieren entre los países. Por lo tanto es importante preguntarse si diferentes estrategias macroeconómicas pueden tener efectos diversos sobre la agricultura.

Tradicionalmente se pensaba que la relación entre objetivos macroeconómicos y desarrollo agrícola significaba optar entre la estabilidad y el crecimiento económico. Mayores gastos fiscales en la agricultura estimularían la expansión del sector, aún con el riesgo de crear o profundizar el déficit fiscal y por lo tanto alimentar la inflación. En realidad, esta relación es más imaginaria que real, por dos razones. Primero, la experiencia mundial durante la última década ha confirmado que la estabilidad económica, reduciendo la incertidumbre y estimulando el ahorro y la inversión, constituye de por sí un impulso poderoso para el crecimiento.

Segundo, resulta evidente que muchos de los gastos fiscales destinados a la agricultura no han sido eficientes para alcanzar sus objetivos. A menudo no se han orientado a los grupos rurales más pobres y su estímulo a la producción ha sido escaso con relación al volumen de los gastos. Un ejemplo conocido es el del crédito subsidiado, que frecuentemente muestra también una baja tasa de recuperación; se crea así la necesidad de subsidios adicionales para mantener el mismo monto de préstamos, una parte de los cuales, a su vez, a menudo se desvía hacia usos finales no agrícolas. Otro ejemplo típico son las instalaciones públicas para almacenar granos, que tienden a funcionar a bajas tasas de utilización de su capacidad y por lo tanto generan rendimientos bajos negativos respecto a los fondos invertidos.

En realidad, para el sector los *tradeoffs* no son entre la estabilidad y el crecimiento. Los tipos de políticas macroeconómicas adoptadas pueden tener fuertes repercusiones sobre el sector agrícola, de diversas formas: a) pueden afectar los términos de intercambio intersectoriales (*precios relativos* intersectoriales) y, por tanto, los incentivos a la producción y los ingresos reales de las familias agrícolas, b) pueden aumentar o disminuir los *incentivos a las exportaciones agrícolas*, y c) también pueden influir sobre la formación de capital en la agricultura, creando un marco económico más o menos *propicio para la financiación y la inversión rural*. Además, sanas políticas fiscales pueden aumentar los fondos para inversiones en infraestructura, vitales para el desarrollo rural.

El contexto macroeconómico estable favorece la inversión en el sector siempre y cuando las tasas de rendimiento sean suficientemente altas. Dichos rendimientos dependen sobre todo de las tendencias de los precios agrícolas reales, esto es, de la relación entre los precios agrícolas y los precios no-agrícolas. Normalmente la política macroeconómica tiene un efecto decisivo sobre los precios agrícolas reales. La vinculación entre el nivel macro y el sectorial a través de los precios relativos es poderosa y a menudo dominante. En otras palabras, el principal *tradeoff* para el sector no es entre el crecimiento agrícola y la tasa de inflación, sino más bien entre precios relativos favorables o desfavorables para la agricultura. Normalmente las políticas macroeconómicas que favorecen en ese sentido a la agricultura, también benefician a las manufacturas (incluyendo la agroindustria), a expensas del sector de servicios.

El hecho que algunos tipos de políticas macroeconómicas puedan mejorar simultáneamente los precios reales de la agricultura y de la agroindustria debe subrayarse: normalmente ocurre lo contrario, ya que las agroindustrias tratan de obtener precios más bajos para sus materias primas y los agricultores precios más altos para sus productos. Esta tensión siempre está presente, pero existen políticas que mejoran las ganancias de ambos sectores.

Desde el punto de vista del sector agrícola, los principales instrumentos de la política macroeconómica son los siguientes: i) política de la tasa de cambio; ii) política comercial (grado de apertura de la economía hacia el comercio internacional); iii) política arancelaria; iv) política tributaria; v) política del gasto fiscal; vi) política de tasas de interés (o política monetaria, la cual influye sobre las tasas de interés); y vii) marco regulador de la financiación y de las relaciones contractuales en general. Todos estos instrumentos pueden afectar los ingresos reales de la producción agrícola, pero los primeros cuatro son especialmente importantes para determinar los precios reales de los productos agrícolas. Las relaciones entre las políticas macroeconómicas y el desempeño del sector se examinan en el Capítulo 4, pero primero vale la pena prestar atención a una afirmación común sobre los precios agrícolas.

3.1.2 Un argumento erróneo sobre los precios

En ocasiones se ha dicho que la reducción de los incentivos a través de los precios agrícolas reales tiene un efecto saludable, ya que estimula el mejoramiento de la productividad del sector. Es cierto que la política debe fomentar el aumento de la productividad, ya que a largo plazo el nivel de vida de las familias que viven de la agricultura depende fuertemente de la productividad agrícola. No obstante, en países donde los rendimientos y la productividad económica agregada son bajas en la agricultura, a menudo los márgenes de ganancia agrícola son ya muy pequeños. De esta manera, los productores carecen de la capacidad para efectuar las inversiones necesarias para elevar la productividad y los bancos tampoco les prestan para ese propósito pues sus rendimientos son bajos.

El argumento de la limitación a los incentivos económicos a la agricultura hace agua en otros dos puntos: a) si es beneficioso reducir los rendimientos y los precios reales, ¿por qué no se aplica la misma política a otros sectores, incluyendo los servicios bancarios, seguros, publicidad, servicios legales, etc.? y b) si reducir los precios reales es una medicina efectiva para el sector, ¿dónde se encuentra la línea divisoria entre una dosis saludable y una sobredosis que puede matar al paciente? ¿Se trata de una reducción de precios reales del 25 por ciento, o del 50, 80 u otra proporción? No se han dado respuestas a estas preguntas en ningún país, un hecho que indica que el argumento no tiene fundamentos.

La aseveración de que las políticas de bajos precios reales para el sector estimulan el aumento de la productividad se basa en una confusión acerca de los efectos de la competencia. Cuando una nueva empresa con costos de producción más bajos entra al mercado, trae consigo una tecnología mejorada (ya sea en administración, mercadeo o la misma producción), que proporciona la base para reducir el precio del producto. Con o sin la nueva tecnología, las empresas existentes se verán forzadas a reducir también los precios, y es probable que las que sobrevivan adopten la nueva tecnología o algún otro sistema para hacer mejor las cosas.

En palabras de Christopher Adam, “un mercado competitivo es aquel en el cual cualquier firma está constantemente expuesta a la competencia real o inminente de otros productores más eficientes que pueden entrar fácilmente al mercado, vender más barato que el precio del interesado y obtener una cuota en ese mercado”. La amenaza de esta competencia que reduce las ganancias es el acicate para que todas las empresas operen

eficientemente en el mercado”¹. Este es el mecanismo mediante el cual la competencia reduce los precios, y debe anotarse que en la agricultura la entrada de nuevos productores es más fácil que en otros sectores.

Pero la reducción de precios reales impuesta al sector desde afuera (mediante políticas), y no a través de la competencia, no trae consigo la base tecnológica para producir a costos menores. Por lo tanto no funciona como lo hace el mercado competitivo para reducir los costos. De hecho, la reducción de precios torna más difícil la adopción de tecnologías mejoradas, ya que disminuye la capacidad de los productores para financiar tales mejoras. Por supuesto, algunas empresas pueden sobrevivir a reducciones de precios que vienen de afuera, pero las innovaciones surgen más comúnmente del funcionamiento normal de la competencia en el sector, sin reducciones impuestas de los precios. A raíz de caídas de los precios reales generadas desde afuera, algunas firmas que habrían sobrevivido a la competencia pueden entrar en quiebra. En un contexto en el cual la mayoría de las “empresas” son de hecho familias rurales de bajos ingresos, el equivalente a la quiebra es el aumento del grado de pobreza.

Los estudios mencionados en el Capítulo 1 muestran evidencias concluyentes de que las políticas de reducción de los precios agrícolas reales conducen a un crecimiento más lento, no solamente del sector sino también de toda la economía.

3.2 GASTOS FISCALES Y SUBVENCIONES

3.2.1 Gastos fiscales en la agricultura

Los gastos del gobierno han sido considerados siempre como un instrumento principal de la política agrícola, tanto los gastos de la cuenta de capital como los de cuenta corriente. Estos se convierten en *subsidios* cuando los costos no son recuperados de los beneficiarios de las políticas. Las subvenciones fiscales son *subsidios explícitos*. La política agrícola también puede otorgar varios tipos de *subsidios implícitos*. Un ejemplo común es el arancel de importación, que protege a los productores nacionales, hasta cierto grado, de la competencia internacional y por lo tanto implícitamente subvenciona los costos de producción más altos. Los controles de precios son subsidios implícitos -o lo contrario, impuestos implícitos- ya que frecuentemente se establecen a niveles que de hecho subsidian a los consumidores y gravan a los productores.

También existen subsidios implícitos en el caso de los recursos naturales, cuando el usuario de esos recursos no paga el daño total causado. Por ejemplo, una costumbre habitual que constituye un subsidio implícito es la concesión de licencias de pesca a precios no suficientemente altos como para limitar la sobreexplotación del recurso; a veces simplemente se dan gratis o ni siquiera existen. La falta de tales licencias también constituye un subsidio, ya que conlleva la subestimación de los costos reales a largo plazo de pescar de manera sostenible.

Los beneficios otorgados a los productores mediante subsidios implícitos a veces se llaman rentas económicas. Para los economistas, las rentas son ingresos derivados del mero hecho de poseer un bien y que exceden los retornos normales por el

¹ Christopher Adam, “Privatization and Structural Adjustment in Africa”, Capítulo 9 en *Negotiating Structural Adjustment in Africa*, Heinemann, Portsmouth, New Hampshire, EE.UU., 1994, pág.139.

trabajo y los otros gastos de administrar ese bien en mercados competitivos. Ejemplos comunes son las licencias a las emisoras de radio o televisión, o para la distribución de bebidas alcohólicas. La oferta de ambos tipos de licencias es menor a la demanda potencial de las mismas, por lo cual los propietarios pueden obtener beneficios monopólicos u oligopólicos. En el mismo sentido, el acceso a nichos especialmente regulados puede generar rentas económicas. Acceder al precio de apoyo a un cereal, si éste se ha fijado por encima del nivel de equilibrio del mercado, proporciona rentas a los productores que disfrutaban de tal acceso.

Algunos ejemplos comunes de subsidios explícitos en la agricultura, o sea, gastos fiscales no completamente recuperados de los beneficiarios, son los siguientes:

- Construcción de sistemas de riego, cuyo costo total raramente se recupera de los usuarios.
- Ventas subsidiadas o donaciones de tierras agrícolas de propiedad del estado, provistas o no de título pleno. A menudo estas transferencias constituyen la aceptación por parte del Estado de ocupaciones ilegales de la tierra. Si no se paga por la tierra el precio de compra, o la renta por su uso, establecidos por el mercado, entonces la transferencia es subsidiada.
- Crédito a la producción, otorgado por bancos estatales o bancos comerciales que obtienen del gobierno líneas de redescuento a tasas de interés inferiores al mercado. El subsidio puede estar incorporado en la tasa de interés o en la ausencia de esfuerzos normales para recuperar el préstamo.
- Provisión de servicios de investigación y extensión gratis o a menos del costo (comúnmente se argumenta que las externalidades que surgen de la investigación agrícola justifican el subsidio).
- Compra de cosechas a precios superiores a los del mercado y venta subsiguiente a precios más bajos que los del mercado.
- Construcción de caminos de acceso en zonas rurales.
- Provisión de semillas, plantas, servicios veterinarios u otros insumos a precios inferiores a los del mercado.

Históricamente, la presión para este tipo de gastos públicos surge en parte del deseo de compensar al sector por las tendencias desfavorables de los precios reales. En algunos casos la evolución de los precios internos ha sido la consecuencia de las tendencias descendentes de los precios internacionales; en ocasiones la caída de los precios ha sido acentuada por las políticas macroeconómicas. Por fin, en otros casos el control de los precios de ciertos bienes por parte del gobierno ha mantenido bajos los precios al productor, con el propósito de subsidiar a los consumidores. Frecuentemente se argumenta en foros internacionales que los subsidios a la producción y la exportación han deteriorado los precios agrícolas mundiales, requiriendo acciones compensatorias de parte de los gobiernos de los países pobres. Cualesquiera que sean las razones, existen pocas dudas de que tales gastos fiscales han llegado a ser considerados legítimos y, probablemente, el más importante instrumento de la política agrícola en muchos países.

3.2.2 Razones a favor y en contra de las subvenciones

Dado el papel central de los gastos fiscales en la agricultura y el hecho de que algunos de ellos constituyen subsidios, es útil disponer de pautas que ayuden a decidir cuando son justificados. Una de las justificaciones más universales de los subsidios es la pobreza de los beneficiarios. Sin embargo, antes de aceptar este argumento como base para programas y políticas sectoriales, es necesario preguntarse hasta que punto los subsidios están focalizados estrictamente hacia los más pobres. Normalmente se realizan considerables esfuerzos para concentrar la asistencia alimentaria en los hogares pobres, pero los programas agrícolas por sí solos tienden a ser sorprendentemente regresivos en su incidencia sobre los grupos de ingresos, tal como ilustra el recuadro acerca de Honduras.

Las razones para esta distribución mayoritaria de los beneficios hacia las fincas más grandes son bastante obvias. En el caso del apoyo a los precios, por ejemplo, es muy probable que los agricultores grandes tengan camiones para enviar el grano recién cosechado hasta el punto de acopio del gobierno, mientras que la mayoría de los pequeños agricultores no los tienen. Por la misma razón, los agricultores más grandes tienden a conocer a los funcionarios a cargo de los programas de sustentación de los precios, y probablemente al mismo Ministro, así que para ellos arreglar que sus embarques sean recibidos prontamente es un asunto tan simple como tomar el teléfono. En cambio, los campesinos más pequeños a menudo cuentan historias acerca de los días que tuvieron que esperar en el punto de acopio, y también de las veces que debieron irse sin consumir la venta. En la misma línea, los grandes agricultores pueden ofrecer almuerzos u otros beneficios a los agentes de extensión agrícola que visitan sus fincas oportunamente, los cuales además se toman todo el tiempo necesario para proporcionarles la asistencia técnica.

La lección de este tipo de experiencias es que en la práctica es difícil focalizar programas agrícolas generalizados hacia los productores más pobres, a menos que se tomen medidas especiales.

Examinando los argumentos a favor y en contra de los subsidios es útil empezar por recordar un resultado básico de la teoría económica: las intervenciones en los precios de mercado (de los insumos y los productos) llevan invariablemente a una pérdida de bienestar económico. Si bien los productores y los consumidores pueden obtener ganancias, la pérdida de la sociedad es mayor que la suma de esas ganancias. Esto se llama “pérdida estática de bienestar”. Aunque sea un principio abstracto, su efecto práctico es el de reducir la tasa de crecimiento económico, ya que los recursos no son asignados a sus usos más eficientes. Existen razones más fuertes de índole práctica, a favor y en contra de los subsidios, de modo que no profundizaremos el argumento teórico; pero es bueno tenerlo en mente, ya que también tiene relevancia empírica.

Entre los principales argumentos en contra de los gastos públicos subsidiados se pueden incluir a los siguientes:

- Los subsidios tienden a ser otorgados a las industrias menos competitivas, ya que éstas son usualmente las que más presionan al gobierno por favores. Raramente se proporcionan a las industrias o productos que tienen ventajas comparativas.

Conforme a ello, con el tiempo los subsidios tienden a desviar la asignación de los recursos productivos hacia las industrias inherentemente menos competitivas, lo que perjudica el crecimiento a largo plazo del país.

Una encuesta llevada a cabo en Honduras con fondos de la Comisión Europea y el Gobierno de Francia dio bastante información acerca de la incidencia de los beneficios (subsidios implícitos) en tres grandes programas agrícolas. Según el tamaño de las fincas, se encontró que sólo el 0,2 por ciento de las más pequeñas (<2,5 ha) vendían sus cosechas al precio oficial, mientras el 13,1 por ciento de las más grandes (>50 ha) lo hicieron a ese precio. En otras palabras, las haciendas grandes tuvieron una oportunidad 65 veces mayor (13,1/0,2) de tener acceso al precio de apoyo. Respecto al crédito, la encuesta preguntó a los entrevistados si se les había negado el crédito del banco agrícola estatal por falta de garantías. De las fincas más pequeñas el 75,8 por ciento dijo que sí, frente al 12,0 por ciento en las grandes. En cuanto a la extensión, se preguntó si el servicio fue oportuno y bueno, regular o malo en lo relativo a su calidad. Para el servicio del Ministerio de Agricultura, el 39 por ciento de las fincas pequeñas (esta vez <10 ha) dijeron que fue oportuno y bueno. De las haciendas más grandes, el 72,7 por ciento respondió de esa forma. Para el servicio del Instituto de Reforma Agraria, la dispersión de tales respuestas fue aún mayor: 20,2 por ciento de las fincas pequeñas y 81,7 por ciento de las fincas grandes.

(Fuente: G. Gálvez *et al.*, Honduras: Caracterización de los productores de granos básicos, Secretaría de Recursos Naturales, Honduras, noviembre de 1990.)

- Una vez establecidos, los subsidios son difíciles de eliminar. Intereses económicos y políticos se mueven en su defensa, y el costo para el gobierno puede continuar por varios años e incluso aumentar².
- El costo fiscal de los subsidios implica una carga más alta de impuestos o una reducción de otros gastos públicos. Esta es una importante consideración, en una era de creciente rigidez fiscal en todo el mundo.
- La existencia de subsidios mantiene en el mercado a los productores de alto costo, disfrazando la necesidad de mejorar la productividad (reducir costos) y contribuyendo así a que la economía sea menos competitiva internacionalmente y sus productos más costosos para los productores y consumidores nacionales.
- Las políticas públicas significativamente basadas en subsidios tienden a que los productores destinen tiempo y recursos a solicitar prebendas adicionales del gobierno (conducta de búsqueda de rentas), en vez dar prioridad a los esfuerzos para aumentar la productividad.

² “El estudio de la historia de las políticas agrícolas muestra que varias políticas agrícolas distorsionantes de países de la OCDE han sido puestas en práctica inicialmente como “medidas transitorias” para superar un problema temporal específico. Si hemos aprendido algo, es que los programas agrícolas tienden a crear su propia base de apoyo y a persistir mucho tiempo, ya que por razones de economía política son muy difíciles de eliminar una vez puestos en práctica”. Tomado de *Food Policy*, vol. 24, N^o. 1, Johan F.M. Swinnen y Hamish R.Gow, “Agricultural credit problems and policies during the transition to a market economy in Central and Eastern Europe”, págs 44-45. Derechos de autor (1999), con permiso de Elsevier.

- En la práctica, los beneficios de los subsidios a menudo tienden a ser regresivos, esto es, benefician más a los grupos de ingresos altos que a los estratos pobres de la sociedad³.
- La existencia de modos de operación subsidiados tiende a reducir la posibilidad de desarrollar instituciones que no dependan de subsidios y, por lo tanto, puedan ser viables a largo plazo. Por ejemplo, la disponibilidad del crédito subsidiado de bancos del estado puede hacer más difícil que los bancos privados o las instituciones de microcrédito presten en las mismas zonas.
- A veces, los subsidios aprobados legislativamente no tienen financiación pública suficiente y los productores entonces demoran sus inversiones productivas a la espera de obtenerlos eventualmente; en algunas circunstancias pueden descartarlas definitivamente. De modo que la promesa de un subsidio puede tener efectos perversos sobre las inversiones del sector⁴.
- Un inconveniente más sutil pero penetrante de los subsidios es que tienden a alentar una mentalidad antieconómica entre los beneficiarios, lo que obstaculiza el desarrollo de instituciones y formas de operar eficientes. De nuevo el crédito constituye un buen ejemplo, ya que a veces el subsidio fomenta actitudes pasivas de los agricultores acerca de su obligación de reintegrarlo; ese síndrome a su vez hace más difícil que puedan llegar a ser clientes de bancos comerciales.

A la luz de estos fuertes argumentos en contra del uso de subsidios, sin duda su justificación debe ser muy sólida si es que hay que emplearlos como instrumentos de política. Por cierto, existen casos en que las razones a favor de los subsidios también son convincentes. Los principales argumentos en apoyo a los subsidios son los siguientes:

- El papel de los subsidios en el alivio de la pobreza tiene aceptación virtualmente universal. Las preguntas importantes en este sentido son: a) cómo concentrar efectivamente estos programas en los pobres, y b) cómo encontrar maneras de ayudar a los pobres a incrementar su propia capacidad para mejorar económicamente en el futuro, y no sólo aliviar los más urgentes problemas actuales. Esto último lleva a una permanente necesidad de asistencia, y promueve una actitud de dependencia de la asistencia por parte de los receptores. El enfoque anterior permite una eventual eliminación de la asistencia. Este principio es ampliamente reconocido pero algunas veces difícil de poner en práctica.
- Las externalidades económicas y ambientales proporcionan otra justificación para los subsidios, sobre bases tanto teóricas como prácticas. Los productores que plantan árboles o construyen terrazas para controlar la erosión del suelo benefician también a los demás de la misma cuenca: por lo tanto, existen razones para que la sociedad

³ Este efecto se ha confirmado recientemente en el caso de Egipto: “El pan subsidiado está disponible virtualmente para cada hogar en Egipto a un precio fijo y en cantidades ilimitadas. ... El aceite de cocina y el azúcar se distribuyen a los consumidores en cuotas mensuales a través de tarjetas de racionamiento, cubriendo cerca del 70 por ciento de la población. ... En la práctica, no hay una fuerte correlación entre el ingreso de los hogares y el acceso a los subsidios a través del sistema de tarjetas de racionamiento”. De: Hans Löfgren y Moataz El-Said, “Food subsidies in Egypt: reform options, distribution and welfare”, *Food Policy*, vol. 26, N° 1, febrero de 2001, pág. 67.

⁴ Este efecto fue observado en Colombia, donde las fallidas esperanzas de acceder al programa “Incentivos para la competitividad rural”, que habría disminuido en 40 por ciento los costos de las inversiones, determinó la postergación de la decisión de invertir en un gran proyecto de riego financiado mediante los instrumentos de la Bolsa Nacional Agropecuaria.

comparta los costos de esas inversiones. El mismo argumento vale para la plantación de árboles en gran escala con el propósito de fijar carbono.

- Subsidios temporales pueden ser necesarios en ciertas circunstancias para facilitar la transición a sistemas menos subsidiados de políticas. Por ejemplo, recientemente se ha utilizado en Europa oriental la distribución a la población de bonos subsidiados de privatización, para así poder acabar con el permanente drenaje del presupuesto fiscal, originado en la propiedad y administración de empresas productivas por parte del Estado.
- En emergencias, como las creadas por los desastres naturales, se otorgan beneficios a los damnificados, usualmente sin esperar su recuperación. Sin embargo, se debe tener cuidado en utilizar este instrumento. Por ejemplo, en muchos sistemas legales, la declaración del estado de emergencia, digamos, de sequía, puede exonerar a los productores de la restitución de los préstamos recibidos para la producción, aún cuando la pérdida no fuese total; esto a su vez podría crear dificultades a los bancos y desalentar la expansión de sus operaciones en la agricultura. Precisamente este tema fue debatido en Nicaragua durante la sequía del otoño de 1997, aparentemente causada por el fenómeno de El Niño.
- Los subsidios pueden ser utilizados para compensar casos de información imperfecta. Un ejemplo común concierne al caso de los productores en zonas remotas: no teniendo informaciones confiables sobre los precios de mercado, el gobierno puede asumir el costo de las transmisiones radiales regulares de esos datos. Para cubrir los costos de las transmisiones destinadas a ese grupo de clientes, puede ser difícil encontrar financiamiento publicitario.
- Otras clases de fallas del mercado pueden requerir intervenciones mediante subsidios. Sin embargo, a menudo la respuesta más apropiada es la regulación del mercado y no todas las instancias de fallas de mercado requieren la acción del gobierno. El fenómeno de la “información asimétrica” entre prestatarios y prestadores (sobre la capacidad y voluntad del prestatario para pagar) ha sido bastante comentado en la literatura⁵; una respuesta común de política es la de establecer un marco de reglamentación financiera que estimule el crecimiento del micro crédito. Sin embargo, en algunos casos la respuesta ha sido subsidiar las agencias rurales de los bancos, para alentarlos a moverse más cerca de sus clientes potenciales⁶. La educación y la capacitación técnica son clásicos ejemplos en los cuales el apoyo financiero público se justifica, pues un proveedor educacional comercial no podría captar todos los beneficios (externalidades) para la sociedad, como se menciona en la cita de D. Gale Johnson en el Capítulo 2.

Si bien estas listas de argumentos a favor y en contra de los subsidios no necesariamente agotan el tema, los posibles argumentos adicionales deberían ser analizados cuidadosamente antes de ser agregados a las mismas. En la mayoría de las situaciones prácticas, la consulta a las listas anteriores ayuda a aclarar las ventajas y desventajas del subsidio propuesto.

⁵ Ver, por ejemplo, Karla Hoff y Joseph Stiglitz, “Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets – Puzzles and Policy Perspectives”, en: *The World Bank Economic Review*, vol. 4, N° 3, septiembre de 1990, págs 235-250.

⁶ Mark Wenner observa: “Podrían otorgarse subsidios temporales para sufragar los costos de establecer una red de agencias”. En: Mark Wenner, *Rural Finance Strategy*, Sector Strategy and Policy Paper Series, Sustainable Development Department, BID, Washington, D.C., diciembre de 2001, pág. 14.

Dichas listas pueden ser interpretadas a los efectos de desarrollar pautas aplicables a circunstancias específicas. Por ejemplo, definitivamente debe evitarse el subsidio a cultivos específicos o a la agroindustria. Estos generan los problemas que se indican en los argumentos 1^{ro}, 2^{do}, 4^{to} y 5^{to} contra los subsidios. La única excepción que se puede justificar es el subsidio transitorio para facilitar la privatización de una agroindustria (de acuerdo al tercer argumento a favor de los subsidios), especialmente cuando un gran número de productores pasa a ser accionista de la empresa privatizada.

Por otro lado, los subsidios para el alivio de la pobreza no tienen por que ser irrestrictos. Pueden tomar la forma de costos compartidos de servicios que aumentan la productividad de los productores pequeños. Un ejemplo que cada vez encuentra más aceptación en varios países es el suministro de bonos u otras formas de subsidios a productores pobres para la compra de servicios de extensión privada, en un contexto en el cual los productores en mejores condiciones pagan el costo total de tales servicios.

3.2.3 El tema del apoyo a la agricultura

Los argumentos de las dos listas anteriores se utilizan normalmente en el contexto de propuestas para programas o políticas individuales. Existe otra clase de razonamiento que se aplica al sector como un todo. Si el examen del Capítulo 2 acerca de la singularidad de la agricultura es correcto, especialmente en el sentido de que cuando ésta vacila se crean efectos irreversibles en el mercado laboral y se imponen altos costos a la sociedad como resultado de la excesiva migración rural-urbana, existirían bases para considerar una política de ayuda generalizada al sector. De hecho, casi todas los países más industrializados subsidian a sus sectores agrícolas, muchos de ellos extensamente. La ironía es que los países menos desarrollados, que tienen mayores problemas de pobreza rural, a menudo gravan implícitamente su agricultura en vez de apoyarla. Parte del razonamiento histórico en favor de esta estrategia se examinó en el Capítulo 1, pero hoy día parece inadecuado en la mayoría de las circunstancias.

Los acuerdos de la OMC admiten las ayudas internas a la agricultura, siempre y cuando no distorsionen los precios y los mercados. La pregunta es hasta que punto pueden y quieren los países en desarrollo utilizar esta oportunidad. El argumento en favor del apoyo generalizado a la agricultura ha sido aceptado políticamente y en la literatura económica. Timmer ha escrito:

Ya que los precios [internacionales] ... están deprimidos por el *dumping* de los excedentes de bienes generados por los subsidios en los países ricos, la subvaloración del sector agrícola en los países pobres es aún más grave de la que sería en un mundo de libre comercio. ...

Durante mucho tiempo ha sido claro que la discriminación política deprime el valor interno de la agricultura en los países en desarrollo por debajo de su valor de mercado en la frontera. ... sin embargo ... los propios precios en frontera subvalúan la contribución que la agricultura puede hacer al crecimiento en las etapas tempranas del desarrollo. Si la agricultura es fundamental para estimular y sostener el rápido crecimiento económico, los países que no corrijan esta discriminación limitarán mucho su desempeño económico. Más aún, los países más pobres serán los que sufrirán más.

Hay un acuerdo generalizado en que la protección agrícola de los países ricos deprime los precios mundiales de muchos bienes. ... Los precios mundiales de los granos básicos no reflejan la importancia de mantener la seguridad alimentaria ... El papel especial del sector en el alivio de la pobreza es ignorado por el valor de mercado de la agricultura⁷.

Si estos argumentos en favor del apoyo al sector son aceptados, las preguntas operacionales son las siguientes: a) ¿cuánta ayuda es apropiada? y b) ¿cuáles son las maneras más eficientes para suministrar la ayuda?

Respecto a cuánta ayuda es la apropiada, siempre debe tenerse en cuenta que una parte de la población tendrá que pagar ese apoyo. La población urbana y, en términos de sectores, mayormente los servicios serían los que paguen las ayudas, ya sea a través de precios más altos de los alimentos, de impuestos más altos o de una combinación de ambos mecanismos. Esta consideración por sí sola tenderá a limitar el monto de la ayuda al sector, a través del proceso político. En realidad las ayudas netas a la agricultura suelen ser muy bajas e incluso negativas en muchos países en desarrollo, especialmente cuando se toman en cuenta los efectos de las políticas cambiaria y arancelaria.

Si se trata de ayudar al sector agrícola a compensar las consecuencias de los subsidios internacionales a los precios de los bienes, se pueden calcular los efectos cuantitativos de estos subsidios sobre la base de las publicaciones con estimaciones de sus efectos sobre los precios mundiales y a las cantidades producidas de los bienes afectados en el país correspondiente. Por ejemplo, un estudio de la OCDE llegó a la conclusión de que, eliminando en todos los países los subsidios agrícolas, aumentarían los precios del trigo en 30 por ciento, de los granos gruesos en 19 por ciento, del azúcar en 59 por ciento, del té en 17,5 por ciento, de los productos lácteos en 53 por ciento y del algodón en 16 por ciento. En otros bienes el incremento de los precios sería menor, por ejemplo, 6 por ciento en arroz y en algunos incluso podrían bajar (principalmente café y cacao)⁸. Estimaciones más recientes indican distorsiones menores pero todavía significativas. La eliminación de todos los subsidios a partir del año 2000 habría aumentado los precios internacionales del trigo en 18 por ciento, del arroz en 10 por ciento, en otros granos del 15 por ciento, de las semillas oleaginosas en 11 por ciento, del azúcar en 16 por ciento y de la carne y los productos lácteos en 22 por ciento.⁹ Para un país productor de trigo, la multiplicación de la cantidad media de trigo producido por el 18 por ciento representaría una estimación del monto de la ayuda a ser provista a la agricultura. Desde luego, deberían incluirse otros bienes en estos cálculos y actualizarse la estimación de los efectos de los subsidios sobre el mercado internacional.

Si el alivio de la pobreza se lleva a cabo mediante programas de estímulo al crecimiento agrícola, en vez de formas transitorias de asistencia, entonces un posible indicador de la magnitud fiscal de los programas sería el “déficit de pobreza”: o sea, la

⁷ C. Peter Timmer, “Getting Agriculture Moving: Do Markets Provide the Right Signals?” *Food Policy*, vol. 20, octubre de 1995, pág 456. Derechos de autor de Elsevier (reproducción permitida).

⁸ I. Goldin, O. Knudsen y D. van der Mensbrugge, *Trade Liberalization: Global Economic Implications*, OECD, Paris, 1993.

⁹ Mary E. Burfisher, ed., *The road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO-Summary Report*, Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Economic Report N°. 797, enero de 2001, pág. 8.

diferencia entre los niveles de ingreso de los hogares pobres y la línea de pobreza (o el ingreso mínimo aceptable), sumada para todos los hogares rurales. Para determinar la magnitud de la ayuda a programas específicamente agrícolas, en oposición a programas dirigidos a la sociedad en general, la suma pertinente sería la diferencia entre los déficit de pobreza existentes en las zonas urbanas y en las rurales.

Estas son ilustraciones de las posibles formas de calcular las magnitudes presupuestarias que podrían corresponder al concepto de ayuda generalizada al sector agrícola, tal como se justifica por los argumentos de este capítulo y del Capítulo 1. Se trata de estimaciones mínimas que no toman en cuenta las externalidades económicas asociadas a la desaceleración de la tasa de migración rural-urbana, también mencionada anteriormente. Esas externalidades constituyen bases adicionales para ayudar al desarrollo del sector.

Las consideraciones de eficiencia deben ser prioritarias para el diseño de los programas de desarrollo agrícola. De hecho, se toman cada vez más en cuenta en todas las estrategias y políticas agrícolas. Por ejemplo, sirven de fundamento a la reciente tendencia de la Unión Europea a reducir las ayudas que afectan los precios de los bienes y a incrementar las ayudas directas a los ingresos de los productores. Las ayudas directas a los factores de producción no distorsionan las relaciones de precios del mercado y, por lo tanto, no inducen a los agricultores a producir bienes con escasas posibilidades de competitividad en el largo plazo. Por esta razón, no interfieren con la eficiencia del mercado en la asignación de los recursos productivos.

Las razones mencionadas anteriormente contra los subsidios son relevantes en asuntos de eficiencia. En otras palabras, las ayudas fiscales proporcionadas al sector no deben crear los tipos de problemas indicados en esos argumentos. El riesgo es que el sector se haga menos competitivo y, por ende, que mermen sus perspectivas de crecimiento.

En conclusión, en los países en transición y en desarrollo hay razones válidas para efectuar gastos fiscales en ayuda del desarrollo agrícola, más que para otros sectores, pero debe tenerse mucho cuidado en el diseño de las políticas y los programas que materializan esa ayuda al sector. De hecho, el diseño de políticas adecuadas es el principal tema de este texto.

La atención también debe dirigirse hacia las posibilidades de aumentar la recaudación fiscal, a efectos de financiar la infraestructura, la investigación agrícola y otros programas sectoriales. Los impuestos a los productos básicos no son aconsejables ya que tienen efectos distorsionantes sobre los incentivos. A menudo se hacen esfuerzos para mejorar la administración de los impuestos sobre la renta pero, debido a la falta de contabilidad confiable en la mayoría de las fincas de los países en desarrollo, esa opción tributaria siempre será difícil en el medio rural. Más viables son los impuestos a la tierra rural (calculados por hectárea), que se analizan extensamente en el Capítulo 5, y las tarifas parciales por servicios prestados a los usuarios. En efecto, la devolución a los usuarios de la operación y el mantenimiento de los servicios de riego es una forma de imponer tarifas más altas a los usuarios. De igual modo, la privatización de los servicios de extensión permite adoptar medidas para que las fincas medianas y grandes paguen al menos una parte del costo de los servicios. Otras medidas de recaudación de

ingresos, incluyendo la participación de los productores en el costo de la investigación agrícola, se examinan a lo largo del texto. De modo que, si bien la política fiscal relacionada con la agricultura no debe ser considerada sólo desde el lado de los gastos, existe una fuerte justificación para mantener al menos cierto grado de ayuda neta al sector.

3.3 MEJORAR LOS INGRESOS DE LOS POBRES RURALES

Una cuestión central de los programas de alivio de la pobreza es cómo diseñar un conjunto de políticas que ayude a los pobres rurales a encontrar su camino hacia el crecimiento económico autosostenible, en vez de simplemente continuar brindándoles ayuda para satisfacer sus necesidades inmediatas. Sin duda deben mantenerse los programas de asistencia alimentaria y atención a la salud de los grupos más pobres, pero estos contribuyen poco a desarrollar su capacidad para eventualmente satisfacer sus necesidades a través de sus propios esfuerzos. Además de programas que responden a los síntomas de la pobreza (tales como la desnutrición y la alta incidencia de enfermedades), se requieren políticas para disminuir las causas de la pobreza, es decir, que fortalezcan la capacidad de los hogares de bajos ingresos para ganarse la vida. La educación se cita frecuentemente como fundamental en este sentido. En el sector agrícola existen otras posibilidades, incluyendo por ejemplo un mayor acceso a la tierra cultivable, la tecnología y la capacitación agrícola, y mayores facilidades para el crédito a la producción.

La cuestión anterior tiene ramificaciones más amplias, ya que es parte de la preocupación por diseñar políticas que no sólo promuevan el crecimiento en general sino que mejoren el bienestar de los pobres, o al menos eviten el deterioro de su condición mientras otros grupos prosperan. Tradicionalmente, la estabilización y el crecimiento han sido considerados como pertenecientes al ámbito de las políticas, mientras el alivio de la pobreza ha sido relegado al dominio de los programas y proyectos. La pregunta básica es ¿pueden adoptarse políticas que simultáneamente estimulen el crecimiento del ingreso en general y también el de los pobres?¹⁰

Parte de la respuesta se encuentra en la investigación mencionada en el Capítulo 1, que concluye que el crecimiento agrícola es más eficaz que el industrial tanto para reducir la pobreza como para contribuir al crecimiento de la economía en general. Sin embargo, dada la magnitud de la pobreza rural en la mayoría de los países en desarrollo, esa respuesta por sí sola no es suficiente. Por lo tanto, las políticas agrícolas necesitan incorporar una atención especial hacia el alivio de la pobreza.

Otra parte de la respuesta a esa necesidad estratégica consiste en focalizar más eficazmente los subsidios fiscales ya existentes en los países. Uno de los aspectos centrales es identificar dónde radican estos subsidios y cuál es su incidencia (sobre los grupos de ingreso), y otro es el de encontrar maneras de modificar dicha incidencia. Además de los gastos fiscales existen muchos otros ejemplos de políticas que, en efecto,

¹⁰ Un ejemplo de la omnipresencia de esta cuestión se encuentra en Chile. Valdés comentó (1993, pág. 302), "Quizás el más complejo y no resuelto problema en la agricultura chilena después de 15 años de reforma es cómo abordar las necesidades de los agricultores pequeños, que están geográficamente dispersos, normalmente ubicados en zonas deprimidas y que permanecen al margen del reciente dinamismo del sector".

discriminan contra las familias rurales más pobres. Por ejemplo, en Honduras hasta 1992 era ilegal otorgar títulos plenos de propiedad a fincas con menos de cinco ha, a pesar del hecho de que la gran mayoría de las fincas eran de ese tamaño o más pequeñas. Esta situación, por supuesto, hacía que los pequeños agricultores tuvieran más dificultades para obtener préstamos que aquéllos con fincas más grandes y títulos de propiedad en regla. Una situación similar prevalece aún en Estonia, donde las pequeñas parcelas familiares, herencia de la época de las fincas colectivas, son las más numerosas y productivas de la agricultura del país, pero no tienen mecanismos de titulación en el marco legislativo vigente.

En Honduras, El Salvador, República Dominicana y otros países, la mayoría de los beneficiarios de la reforma agraria han sido obligados a recibir las tierras de cultivo en forma colectiva, sin que se hubiesen consultado sus preferencias. Una encuesta mostró en El Salvador que la productividad de las unidades colectivas era marcadamente inferior que la de las fincas distribuidas individualmente¹¹. En Honduras, antes de 1992, era muy difícil para la mujer rural acceder a la tierra a través de la reforma agraria, orientada casi exclusivamente hacia los hombres. Estos temas y otros concernientes al acceso a la tierra son explorados en el Capítulo 5.

En los hechos, estos tipos de políticas incorporados en la legislación de muchos países han convertido a los pobres rurales en ciudadanos de segunda categoría, sin derechos a la propiedad plena que disfrutaban los demás. Modificar tales políticas puede ayudar a incorporar a las familias rurales pobres al marco económico que prevalece para el resto de la ciudadanía, dándoles así mayores oportunidades para mejorar sus condiciones económicas a través de esfuerzos propios.

Otros ejemplos de políticas de crecimiento agrícola dirigidas a los pobres incluyen:

- Sistemas de certificados de depósito de granos que cubren a los agricultores pequeños. Normalmente la legislación bancaria permite que los agricultores obtengan préstamos para almacenamiento de sus cosechas; pero, a menudo, no es adecuada a las condiciones de los pequeños productores (puede requerir, por ejemplo, separar los granos según sus dueños, lo cual es poco práctico cuando se trata de muchos lotes pequeños).
- La creación de fondos de tierras de segundo grado, que puedan financiar compras de pequeñas fincas a precios subsidiados para el comprador. A la luz de los elevados costos de transacción y la incertidumbre sobre el respaldo legal para poder ejecutar las hipotecas en caso de incumplimiento, muchos bancos son renuentes a otorgar hipotecas sobre las unidades pequeñas; por lo tanto, hay espacio para que los gobiernos complementen el funcionamiento del mercado en este aspecto.
- Reformas agrarias asistidas por el mercado: constituyen una ampliación del concepto del fondo de tierras, pues permite que las comunidades participen en la identificación de los beneficiarios. En algunos casos, se requiere que los beneficiarios potenciales presenten un proyecto de desarrollo de la finca.

¹¹Roger D. Norton y Mercedes Llort, *Una Estrategia para la reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), San Salvador, octubre de 1989.

- Mejoramiento del mercado del arrendamiento de tierras, que es una de las principales vías para que las familias rurales pobres aumenten su acceso a la tierra.
- Privatización de silos para granos y otras instalaciones, en una forma que permita a los agricultores pequeños, y también a los grandes, convertirse en socios de la nueva empresa.
- Subsidios vía bonos, para permitir a los agricultores más pobres la compra de servicios privados de extensión.
- Descentralización de la investigación e incorporación más directa de los agricultores a la investigación y la extensión, a través de enfoques participativos.
- Desarrollo de sistemas financieros rurales viables, orientados a las necesidades de los pequeños productores.
- Inversiones en sistemas de riego de pequeña escala y creación de asociaciones de usuarios del agua para participar en proyectos de riego de todos los tamaños.
- Reformas institucionales para mejorar el cumplimiento de los contratos, ya que los agricultores pobres frecuentemente son víctimas de violaciones, por ejemplo por parte de los agentes de exportación. En algunos casos, para reforzar la integridad de los contratos puede ser necesario establecer un sistema de tribunales rurales o agrarios, que actúen ágilmente y a bajo costo para los demandantes.

Estos son ejemplos de políticas que reducen la separación entre los productores pequeños y las instituciones que apoyan al sector, suministrándoles oportunidades económicas más cercanas a las disfrutadas por los grandes agricultores y sus equivalentes urbanos. Estas y otras políticas de alivio a la pobreza son analizadas a lo largo del texto.

3.4 GÉNERO Y DESARROLLO AGRÍCOLA

Los aspectos de género reciben atención considerable en este documento, por dos razones: a) la discriminación de género está muy generalizada en las agriculturas en desarrollo; y b) además de las cuestiones sobre justicia e igualdad, las evidencias muestran que los sesgos de género contra las mujeres impiden el desarrollo agrícola y perjudican la nutrición en los hogares rurales.

El sesgo de género se manifiesta de varias formas, incluyendo el limitado acceso a la tierra y al crédito, poca atención de los servicios de investigación y extensión a las necesidades de las mujeres como productoras, exclusión de las mujeres de la mayor parte de las decisiones concernientes a los sistemas de riego, y menor acceso relativo a los insumos agrícolas¹². Los sesgos a veces han sido incorporados en los códigos y las leyes, los cuales, por ejemplo, reconocen únicamente a la cabeza de la familia para muchos propósitos u otorgan a las mujeres derechos diferentes en herencias o divorcios. De igual modo, los sesgos están presentes en los códigos tradicionales, no escritos, de conducta y resolución de conflictos, lo mismo que en el diseño y la operación de los servicios y proyectos agrícolas. Los servicios de extensión agrícola, por ejemplo, tratan casi exclusivamente con agricultores masculinos y los agentes de extensión no programan sus visitas en horarios convenientes para las mujeres, a la luz de las responsabilidades hogareñas que tienen además del trabajo en el campo. Los capítulos

¹² Ver, por ejemplo, FAO, *SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies*, FAO, Roma, Borrador, marzo de 2002, págs 39-40.

siguientes contienen diversos ejemplos de estos sesgos (especialmente en los Capítulos 5, 7 y 8). Casos típicos, característicos de muchos otros países, se encuentran en la India y Uganda:

... en Uganda la ley civil prevé iguales derechos en el divorcio, pero las normas tradicionales no escritas prevalecen en la división de la propiedad conyugal por lo cual las mujeres divorciadas no pueden retener el acceso a la tierra¹³.

... en los estados de la India la mayoría de las hijas no heredan la tierra, a pesar de que legalmente tienen derecho. ... en Bihar, India, algunas mujeres de la etnia Ho permanecen solteras para mantener ese acceso¹⁴.

Diversos estudios han demostrado que el tiempo de la mujer rural es sumamente escaso y, por eso, muy valioso. Como consecuencia, las investigaciones agrícolas sobre las maneras de reducir el tiempo necesario para las faenas del hogar conducen a tasas de crecimiento agrícola más altas, ya que las mujeres pueden dedicar más tiempo a las labores agrícolas (Capítulo 8). Estudios de terreno han demostrado que, impidiendo la acumulación de capital humano en el hogar y el mercado laboral, y excluyendo sistemáticamente a mujeres u hombres del acceso a recursos, servicios públicos o actividades productivas, la discriminación de género disminuye la capacidad de la economía para crecer y elevar los estándares de vida. ... En Burkina Faso, Camerún y Kenya, el control más equitativo de los insumos e ingresos de las fincas por hombres y mujeres elevaría la producción de las fincas hasta en una quinta parte de su valor actual¹⁵.

La educación de las mujeres es uno de los factores principales para reducir la desnutrición y acelerar el crecimiento económico:

... un estudio reciente hecho por IFPRI, que examina la relación entre varios factores y la reducción del número de niños con bajo peso en 63 países en desarrollo, desde 1970 a 1995, ... revela que la explicación estadística de la reducción de estos últimos se centra (entre otros factores) en el nivel de educación de la mujer (43 por ciento) ...[y] en la situación de la mujer en la sociedad (12 por ciento)¹⁶.

La baja inversión en educación femenina reduce el producto global del país. Un estudio calcula que si los países de Asia meridional, África subsahariana, y Medio Oriente y África septentrional hubieran empezado con la brecha de género en años de escolaridad promedio que tenía Asia oriental en 1960 y cerrado esa brecha de género a la tasa lograda por Asia oriental desde 1960 hasta 1992, su ingreso per cápita habría crecido de 0,5 a 0,9 puntos porcentuales adicionales por año¹⁷.

En el largo plazo, el desarrollo económico por sí mismo ayuda a corregir las desigualdades de género:

¹³ Banco Mundial, *Engendering Development – through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Policy Research Report, Washington, D.C., 2002, pág. 216.

¹⁴ IFAD, *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford Univ. Press, Oxford, Reino Unido, 2001, pág. 86.

¹⁵ Banco Mundial, 2002, pág. 11.

¹⁶ FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, 2001, pág. 7.

¹⁷ Banco Mundial, 2002, pág. 11.

El aumento de los ingresos y la disminución de los niveles de pobreza tienden a reducir las disparidades de género en educación, salud y nutrición. La mayor productividad y las nuevas oportunidades de empleo suelen reducir las desigualdades de género en el trabajo. Y las inversiones en infraestructura básica para agua, energía y transporte ayudan a reducir las disparidades de género en la carga del trabajo¹⁸.

Sin embargo, para disminuir el sesgo de género en el corto y mediano plazo, y reducir también sus efectos sobre el crecimiento económico, se requieren reformas fundamentales en las instituciones y la legislación, en las maneras de diseñar y llevar a cabo los programas y proyectos rurales, y en el monitoreo y la evaluación de estas actividades y de las reformas de las políticas. Se necesitan grandes esfuerzos de capacitación y fortalecimiento institucional, acompañados por un fuerte apoyo político para poder efectuar estos cambios. Proyectos aislados para el mejoramiento de las cuestiones de género pueden ser poco útiles, ya que permanecen las otras barreras a la participación de las mujeres. Por lo tanto el único enfoque viable es el del eje transversal del género, empezando con exhaustivos diagnósticos de género para todo el sector¹⁹.

Es difícil exagerar la importancia del fortalecimiento institucional:

A pesar de que la mayoría de los gobiernos y sus socios para el desarrollo tienen compromisos explícitos de integrar el género en las estrategias agrícolas, la capacidad institucional para llevar a cabo análisis de género en el sector agrícola como un todo ha sido escasamente fortalecida. Muchos de los análisis de género se orientan a asuntos de nivel micro, sin vínculos con los procesos y las prioridades agrícolas globales. Existe aún la necesidad de reforzar la capacidad para realizar análisis sectoriales de género en la mayoría de los Ministerios de Agricultura y en las unidades de formulación y operación de políticas de las instituciones donantes. Un estudio del Banco Mundial²⁰ muestra que la capacidad de análisis de género es generalmente escasa en los Ministerios de Agricultura. Diagnósticos institucionales de los Ministerios de Agricultura sensibles al género deberían evaluar su capacidad para integrar ese aspecto al proceso de la política agrícola (investigación y definición de estrategias, y formulación y aplicación de políticas)²¹.

Uno de los pasos más importantes que las organizaciones internacionales de desarrollo pueden tomar en el tema del género es asegurar que el diseño de sus proyectos comience con un análisis de restricciones y problemas de género en el campo de las actividades del proyecto. La última sección del Capítulo 5 presenta una lista parcial del tipo de preguntas que los análisis de género enfrentan con relación a la tenencia de la tierra. A través de medidas tales como el análisis de género, se puede desarrollar un mayor conocimiento de la importancia de las restricciones de género, lo cual constituye el primer paso para resolverlas.

¹⁸ *Op. cit.*, pág. 2.

¹⁹ FAO, 2002, págs 41-43.

²⁰ Banco Mundial, *Gender, Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C., 1999.

²¹ FAO, 2002, pág. 45.

3.5 TEMAS SELECCIONADOS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

La privatización se lleva a cabo por muchas razones. Algunas de las más importantes son: disminuir gastos del gobierno, proporcionar a las empresas una administración más adiestrada y tecnologías mejoradas, y atraer la inversión privada. Las mejoras en el desempeño de las empresas después de su privatización no necesariamente surgen de la índole de la propiedad *per se*, sino más bien debido a que:

el cambio de la propiedad pública a la privada resulta en objetivos más precisos y fáciles de medir por parte de los propietarios, quienes luego crean el marco y los incentivos para vigilar y controlar más eficazmente la administración. Un aspecto adicional importante de este argumento es que, con la propiedad privada, las empresas solamente existen en tanto que sean viables. Si no lo son, sus recursos serán reasignados a través de los mecanismos del mercado a usos más eficientes. En contraste, las empresas no rentables de propiedad del Estado son frecuentemente longevas, sostenidas mediante el acceso al crédito blando combinado con presiones no-económicas (políticas y de otras índoles) que, además de constituir un drenaje de recursos públicos, limitan la asignación eficiente de los escasos recursos financieros y especialmente humanos²².

Aparte de la ideología, uno de los motivos comunes para no privatizar ha sido el miedo a comportamientos potencialmente monopolísticos por parte de las empresas transferidas a la propiedad privada. En breve, las razones fundamentales a favor de la privatización son el costo fiscal de mantener las empresas estatales –aunque debe recordarse que mejorar el flujo neto de los ingresos de Tesorería, incluyendo los impuestos, requiere aumentar la rentabilidad del organismo privatizado– y la necesidad de mejorar la productividad de las empresas y el desempeño en términos de crecimiento económico. El contra-argumento básico es la preocupación por crear estructuras de mercado no competitivas. En la agroindustria, esa preocupación es, concretamente, que empresas de procesamiento oligopólicas y monopólicas puedan pagar precios más bajos a los productores y cobrar precios más altos a los consumidores.

Muchas empresas estatales han tenido buen desempeño durante períodos considerables, pero es difícil sostener esa eficiencia indefinidamente. Una de las razones es que ciertos comités del gobierno o ministros pueden controlar sus decisiones de inversión, más que la empresa misma. Otra es que la selección de los administradores no siempre se lleva a cabo sobre la base de la capacidad técnica, y una tercera razón es que las remuneraciones del personal a menudo no están ligadas al desempeño.

La propiedad privada por sí misma significa una diferencia. Algunas empresas estatales han sido eficientes y bien administradas durante algunos períodos, pero la propiedad pública pocas veces permite sostener el buen desempeño por más de unos cuantos años. Las mayores probabilidades de desempeño eficiente de las empresas privadas deberían tomarse en cuenta cuando se decide invertir fondos públicos en las empresas estatales *vis-à-vis* o en la salud, educación y otros programas sociales (S. Kikeri, J. Nellis, y M. Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1992, pág. 1).

Por el otro lado, las privatizaciones llevadas a cabo inadecuadamente pueden conducir no sólo a los males de los mercados concentrados sino también a ganancias

²² C. Adam, 1994, pág. 138.

inmediatas y considerables para los nuevos administradores o propietarios, alimentando así el descontento social hacia las políticas de liberalización. Lo que está en juego aquí es la distribución de la riqueza en la sociedad y cómo las políticas de privatización podrían afectarla. Kikeri, Nellis y Shirley consideran que la satisfacción de dos condiciones fundamentales puede hacer que la privatización funcione bien: la existencia de un mercado razonablemente competitivo y la capacidad del gobierno para regular la actividad. Sólo si el mercado fuese realmente competitivo se podría ignorar el factor de la capacidad reguladora²³.

Estas pautas pueden aplicarse en varias partes del mundo, pero la experiencia de los países donde la propiedad estatal ha sido amplia, como en Europa Oriental y los países de la anterior Unión Soviética, sugiere que tal vez las desventajas de formas de mercado no competitivas no sean tan dañinas como la falta de eficiencia de continuar con la propiedad estatal:

Un análisis comparativo de los modelos checos, eslovacos, polacos, rusos y lituanos de privatización masiva indica que durante las etapas iniciales de la privatización es mejor correr riesgos de competencia y mercados imperfectos y acelerar el proceso, que retrasar y posiblemente descarrilar la privatización²⁴.

Los mismos autores también señalan, sin embargo, que en tales casos la privatización debe ser seguida por reformas estructurales. “Aún cuando se llevan a cabo privatizaciones masivas y se acelera el proceso de las ventas ... se reconoce claramente que esto es solamente la primera fase de una reforma estructural. Cuando la privatización no es acompañada de adecuadas reformas estructurales, tal como ha sucedido en Rusia, el proceso es vulnerable a las críticas de que ha fracasado ... los temas del cambio estructural y el ajuste posteriores a la privatización requieren pensamiento cuidadoso y planeación prudente” (*op. cit.*, pág. 47).

Finalmente, Lieberman *et al.* destacan que “la privatización debe ser vista como parte de un programa más integral de reformas” para “crear la base de una economía de mercado” (*ibid.*). Este es tal vez el objetivo fundamental de los programas de privatización.

En la práctica, la cuestión operacional es a menudo no tanto la de sí privatizar pero la de cómo privatizar. Para el almacenamiento y el procesamiento de productos agrícolas, se puede optar entre la estrategia de atraer a los inversionistas con mayores recursos *versus* la orientada a promover una amplia base de propietarios a través de la creación de un accionariado ampliamente distribuido. La primera se persigue frecuentemente a través de subastas públicas y la segunda se lleva a cabo mediante una legislación especial que define los tipos de acciones y las normas para su distribución y venta.

Si existen dudas acerca de posibles situaciones monopólicas, la venta a un solo licitante probablemente las exacerbará. En cambio, la venta de acciones a, digamos, un

²³ Kikeri, Nellis y Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1992, pág. 5.

²⁴ I.W. Lieberman, A. Ewing, M. Mejstrik, J. Mukherjee y P. Fidler, eds., *Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, A Comparative Analysis*, Studies of Economies in Transformation, No. 16, Banco Mundial, Washington, 1995, págs 47-48.

gran número de agricultores tendería a evitar que sean explotados por la empresa agro-procesadora que se acaba de privatizar. Por otro lado, en principio la venta en subasta pública es la única manera de garantizar que el bien sea vendido al precio de mercado, esto es, que refleje su verdadero valor económico.

Si se anticipa que privatizar los silos de granos llevará al refuerzo del oligopolio existente en el comercio nacional de granos ¿sería preferible sacrificar las ventajas teóricas de la venta en subasta pública a favor de la venta directa a grupos de granjeros? Si es así, ¿se justificarían condiciones de ventas subsidiadas como una manera de poner fin al subsidio anual permanente a la operación de los silos estatales? La literatura no ofrece guías firmes sobre tales cuestiones. En las palabras de Stanley Fischer:

Dada la magnitud de la tarea [de privatización], sería un error desalentar cualquier forma de privatización que no sea un robo²⁵. En Honduras a comienzos de los años noventa, los responsables de la política optaron por vender los silos a un gran número de productores, a un precio subsidiado, y la experiencia fue considerada exitosa. En este caso resultaba claro que la venta de instalaciones al licitante que ofreciera el mejor precio habría reforzado el oligopolio existente en el comercio de granos.

Uno de los ejes para el éxito de la privatización es desarrollar adecuadas instituciones reguladoras y capacidades para regular. En las palabras de Pranab Bardhan:

Si bien el proceso de desregulación debe continuar [en programas de reforma agrícola], en algunos aspectos el poder regulador del Estado tiene que ser fortalecido, por ejemplo, para asegurar la puesta en práctica del propósito de realizar reformas para aumentar la competencia. De otra manera, la privatización a menudo involucra el reemplazo de un monopolio público por un monopolio privado²⁶.

Por más deseable que sea la privatización, en muchos casos su ejecución no es necesariamente una tarea simple. Para los activos liquidados en subasta pública, es esencial esforzarse en garantizar que el proceso sea transparente y que la oferta ganadora sea respetada.

Un problema que a veces surge es que el sector privado nacional carezca de la capacidad administrativa o financiera para hacerse cargo de un número significativo de instalaciones. Esto ha ocurrido en forma aguda en Malawi²⁷, Mozambique, Guyana y otros países, donde el Estado ha tenido un papel preponderante en el manejo de la economía hasta años recientes. Francesco Goletti y Philippe Chabot han comentado este asunto con relación a la privatización del mercadeo agrícola en Asia Central:

Si se emprenden reformas de mercado, no necesariamente se desarrollará un sector privado próspero y eficiente en aquellas funciones previamente

²⁵ Stanley Fischer, "Privatization in Eastern European Transformation", Working Paper IPR6, Institute for Policy Reform, Washington, marzo de 1991.

²⁶ Pranab Bardhan, "Institutions, reforms and agricultural performance", en: Kostas G. Stamoulis, ed., *Food, Agriculture and Rural Development: Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*, Economic and Social Department, FAO, Roma, 2001, pág. 155.

²⁷ Para comentarios sobre este tema en el caso de Malawi, ver C. Adam, 1994, págs 150-151.

desempeñadas por el sector público. En presencia de fallas de mercado y de cuellos de botella en la infraestructura, los efectos de las reformas en la comercialización agrícola pueden ser adversos. Algunas veces, los gobiernos dan derechos exclusivos a una gran empresa privada, limitando el acceso de los productores a la tecnología e institucionalizando las barreras a la entrada. En otros casos, las importaciones se limitan a marcas específicas, lo que restringe el acceso de los productores al más amplio abanico de opciones disponible en los mercados internacionales. Puede ocurrir que el sector privado no tenga incentivos para participar en el mercadeo de los insumos agrícolas, ya sea porque los mercados son pequeños o por falta de crédito. En el caso de Asia Central, los mayores impedimentos aparentemente son físicos y de regulación (por ejemplo, la presencia de los grandes silos para granos y desmotadoras de algodón heredadas del período soviético)²⁸.

La alternativa de permitir que el capital extranjero adquiera la mayoría de las instalaciones privatizadas no es siempre considerada aceptable. Una solución es establecer condiciones generosas que permitan a los nuevos socios adquirir su parte de las instalaciones, pero esto no sería una solución completa puesto que uno de los propósitos de la privatización es atraer montos significativos de capital nuevo. Una solución opcional es la combinación de participación nacional y extranjera, subastando una porción determinada de los bienes de la empresa y usando otro método para distribuir la otra porción entre los interesados nacionales. Una solución utilizada en Europa Oriental ha sido fomentar la creación de compañías holding, asignando a la población en general bonos comercializables de privatización y permitiendo su utilización para invertir en las *holding*, en vez de directamente en las empresas privatizadas.

Los temas de la privatización son recurrentes en los sectores agrícolas de muchos países. Crear seguridad de tenencia de la tierra para los agricultores privados, de una forma u otra, es todavía un reto en casi todas partes. La participación de los agricultores en los sistemas de riego también puede involucrar consideraciones de privatización. En la actualidad se acepta ampliamente que la administración de tales sistemas sea devuelta al ámbito local, generalmente a grupos de usuarios del agua. A menudo se requiere que ellos financien parte o todo el costo del mantenimiento, a través de tarifas auto-impuestas para ese propósito. Las dos ideas centrales no son complicadas: a) los agricultores tienen mayor voluntad de pagar para el mantenimiento si ellos mismos administran los gastos y así están seguros de que las tarifas atienden el propósito establecido y de manera eficiente; y b) el mantenimiento resulta más eficaz si lo llevan a cabo los que tienen interés más directo en la viabilidad del sistema a largo plazo.

Una cuestión más común de lo que se cree es ¿quién debe ser el o los propietarios del sistema? ¿El gobierno nacional, el gobierno local, los agricultores o algún otro? Se puede argumentar que si los agricultores no son los propietarios totales del sistema, su interés en el mantenimiento no sería tan fuerte como podría serlo. Si los productores fueran socios del sistema (canales principales, bombas, etc., o sea todos los componentes excepto los canales internos a cada propiedad), podrían vender sus

²⁸ Francesco Goletti y Philippe Chabot, "Food policy research for improving the reform of agricultural input and output markets in Central Asia", *Food Policy*, vol. 25, N^o. 6, diciembre de 2000, págs 675-676. Derechos de autor de Elsevier (reproducción permitida)

acciones junto con la tierra, en la eventualidad de dejar la agricultura o irse de la zona. Igualmente, sus hijos podrían heredar sus acciones. Por lo tanto, tendrían interés en las potenciales ganancias de capital del sistema así como en su funcionamiento actual para el riego de sus parcelas. Se espera que este interés adicional incremente su contribución a la administración y el mantenimiento apropiado del sistema.

No obstante, la política más corriente es dejar la propiedad del sistema en manos del gobierno y pedir a los usuarios que se encarguen de su mantenimiento. Ya que este arreglo deja incompletos los incentivos para el mantenimiento, existirían bases para considerar enfoques alternativos. Esta inquietud se debate en el Capítulo 6, donde se dan ejemplos en los cuales los productores son propietarios de los sistemas de riego.

Las consideraciones acerca de la privatización pueden extenderse al campo de los servicios a las fincas y son muy pertinentes a la estructura del sistema financiero agrícola. Estos temas también se tratan en los siguientes capítulos.

3.6 PRINCIPALES ASPECTOS DEL MARCO LEGAL

Una legislación eficiente y un sistema judicial que funcione bien son los cimientos medulares para toda actividad económica. El juez Richard Posner ha hecho las siguientes observaciones acerca de los sistemas legales y el crecimiento económico:

Si bien no es posible demostrar en forma teórica que un sistema legal que funciona razonablemente bien es una condición necesaria para la prosperidad de la nación, existen evidencias empíricas que muestran que el imperio de la ley contribuye a la riqueza de una nación y a su tasa de crecimiento económico. ... Es plausible, al menos, que cuando el respeto por la ley es débil o inexistente, el cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos depende frecuentemente de las amenazas y a veces hasta de la violencia misma. ... de alianzas familiares que pueden no ser funcionales a las condiciones de una economía moderna, y de métodos incómodos de autoprotección. Estos son sustitutos costosos de derechos cuyo cumplimiento debería ser asegurado por la ley, como lo son los métodos desacreditados de “comando y control” usados en economías comunistas. Los costos ocultos de estos sustitutos incluyen un sesgo contra las nuevas empresas, que no tienen una reputación consolidada para persuadir a los clientes de que son confiables, y un sesgo a favor de intercambios simples y simultáneos frente a transacciones más complejas, ya que es poco probable que se invoquen medidas legales contra la falta de cumplimiento. ... Los costos acumulativos de actuar sin ley en una economía moderna pueden ser enormes²⁹.

En economías de mercado, los conceptos básicos de propiedad y obligaciones contractuales necesitan tener un claro respaldo legal, y el sistema judicial debe ofrecer posibilidades de rápida solución en casos de infracción. Las formas de asociación económica también requieren un buen marco legal. Extrañamente, en muchos países el concepto de sociedades anónimas, o compañías de responsabilidad limitada, no está totalmente integrado a la legislación relacionada al sector agrícola. A veces se otorga preferencia a las formas cooperativas de asociación, en parte por tradición y en parte por

²⁹ Richard A. Posner, “Creating a Legal Framework for Economic Development”, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, N.º. 1, febrero de 1998, pág. 3.

la preocupación de que un individuo, o pocos, puedan dominar una sociedad anónima comprando las acciones de otros.

Las cooperativas han resultado exitosas para generaciones de agricultores en algunos países y subsectores, como en el caso de la comercialización de granos en la parte occidental de Canadá y la comercialización de lácteos en Dinamarca y otros países. La comercialización y compra de insumos han sido las actividades más fuertes de las cooperativas, mientras que las cooperativas de producción han tenido experiencias más variadas, si bien algunas también exitosas. Por otro lado, las cooperativas tienen dos desventajas: a) las reglas para la distribución de las ganancias entre los miembros no siempre son claras, y tampoco están ligadas siempre a la intensidad y efectividad de los aportes de cada miembro; b) no son atractivas para los prestamistas, pues las cooperativas pueden evadir las obligaciones de pago simplemente disolviéndose y reconstituyéndose de nuevo bajo otro nombre. Por esta última razón, las cooperativas a menudo encuentran más dificultad para obtener créditos que las sociedades anónimas.

Parecería que hay espacio para mayor creatividad en la elaboración de la legislación que rige las formas de asociación en la agricultura. Para las cooperativas, las normas que gobiernan la distribución de los ingresos netos podrían ser más precisas, y los miembros asumir la responsabilidad de las obligaciones financieras. Para las sociedades anónimas, se podrían establecer normas para evitar la concentración de acciones en pocas manos, y los miembros de la empresa podrían tener la primera opción para comprar acciones de miembros que hayan decidido retirarse, minimizando de esta manera las posibilidades de que personas externas obtengan el control. Tal clase de legislación ya se ha puesto en práctica en varios países.

El objetivo en esta materia debe ser el de reforzar el carácter empresarial de la asociación.

Los principales tipos de legislación pertinente a la agricultura en estos aspectos son el código comercial, el código del trabajo, aspectos de género (especialmente pero no solamente la legislación de la familia y de la tenencia de la tierra), y la legislación tributaria. Otro conjunto de leyes importante para el desarrollo agrícola es el de la protección al consumidor. Cada vez es más importante en todo el mundo legislar para reforzar las protecciones en cuanto a la calidad y la inocuidad de los alimentos, no sólo en el mercado nacional sino también para penetrar en los mercados de exportación. Otro aspecto a tratar con cautela es el de la supuesta protección ofrecida a los consumidores por las leyes contra el acaparamiento de bienes. Tales leyes existen para evitar que los llamados especuladores incrementen los precios indebidamente durante los períodos de escasez de granos básicos. Sin embargo, pueden tener el efecto perverso de desalentar la inversión en instalaciones de comercialización y almacenaje y, por lo tanto, aumentar la amplitud de las fluctuaciones estacionales de los precios. El almacenamiento y el mercadeo son actividades económicas importantes para redistribuir los productos en el tiempo y el espacio. Por consiguiente, tienen un costo que debe ser remunerado. Los intentos de establecer límites legales sobre el comercio privado de alimentos es una de las principales causas de sistemas de comercialización subdesarrollados en muchos países de bajos ingresos.

La legislación es crucial para los sistemas financieros. Para facilitar los préstamos agrícolas el concepto de garantía debe ser definido adecuadamente. A menudo se excluyen a los cultivos y al ganado, limitando de esta manera las oportunidades de que los agricultores consigan préstamos para cubrir los costos de producción. Más generalmente, otro aspecto importante de la legislación son las normas de supervisión y prudencia bancaria. Las cooperativas locales de ahorro y préstamo pueden constituir una fuente principal de financiación de la producción agrícola; por lo tanto, dichas normas deben definirse de manera flexible pero eficiente, para evitar sofocar el crecimiento de tales cooperativas o asociaciones. Una de las más importantes leyes financieras es la ley de quiebras. Sin normas claras y firmes que gobiernen la terminación de las empresas insolventes, el desarrollo de la intermediación financiera permanecería bloqueado.

El cumplimiento de las leyes es a menudo bastante limitado en los países en desarrollo, y las familias pobres las que enfrentan mayores desventajas para acceder a los recursos legales. Los sistemas judiciales deben ser fortalecidos urgentemente y podría ser importante establecer tribunales rurales para agilizar la justicia y hacerla más asequible para todos.

Este y otros temas de legislación se exploran en los siguientes capítulos, en el contexto de cada tema específico de la política agrícola. El Capítulo 5, por ejemplo, examina varios aspectos del marco legal de la política de tenencia de la tierra y el Capítulo 7 comenta extensamente la legislación sobre regulaciones bancarias en el sector rural.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 3

- La política macroeconómica influye fuertemente sobre los incentivos a la producción agrícola y los ingresos de las familias rurales, a través de sus efectos sobre los precios reales y relativos, o sobre los términos de intercambio intersectoriales de la economía.
- La política macroeconómica también afecta los incentivos a las exportaciones agrícolas, y puede constituir un marco favorable para la financiación y la inversión rural.
- Desde la perspectiva de la política de desarrollo agrícola, los más importantes instrumentos macroeconómicos son las políticas de la tasa de cambio, comercial, tributaria, de gastos fiscales, monetaria y del marco regulador.
- El deterioro de los precios agrícolas reales es perjudicial para la producción y las condiciones de la vida rural. En el largo plazo (como se indicó en el Capítulo 1), la política de disminuir los precios internos de los alimentos empeora los problemas de pobreza y reduce la capacidad de la agricultura para contribuir al crecimiento global de la economía.
- Tanto los subsidios explícitos como los implícitos han tenido un papel importante en las políticas agrícolas del pasado, a veces con el propósito de balancear el sesgo contrario a la agricultura de otros componentes de la política macroeconómica. Sin embargo, a menudo los subsidios son regresivos en sus efectos sobre los grupos de ingresos.

- Otros argumentos contra las subvenciones son los siguientes: los subsidios tienden a favorecer a las actividades menos competitivas; son difíciles de eliminar una vez establecidos; sus costos fiscales para la nación pueden ser altos; incentivan los comportamientos de búsqueda de rentas; reducen las posibilidades de desarrollar, sin subvenciones, instituciones viables en el largo plazo; las expectativas de obtener subsidios pueden llevar a la postergación de proyectos válidos y, especialmente en el caso de crédito subvencionado, pueden provocar actitudes económicas contraproducentes entre sus propios beneficiarios.
- Las razones en favor de los subsidios son las siguientes, entre otras: pueden ser esenciales para reducir la pobreza; se justifican cuando compensan externalidades ambientales; cuando se utilizan en forma transitoria, pueden contribuir a facilitar la transición hacia un sistema económico menos dependiente a largo plazo de los subsidios; son necesarios en casos de desastres naturales, y pueden compensar situaciones de información imperfecta y fallas del mercado.
- Dada la contribución fundamental de la agricultura al crecimiento económico y la disminución de la pobreza, y los costos sociales de la migración rural-urbana, existen buenos argumentos en favor de la ayuda o apoyo general al sector.
- Las cuestiones principales para las decisiones de la política agrícola incluyen el monto de dicha ayuda al sector y las vías a través de las cuales se otorga, para lo cual hay que tener en cuenta consideraciones de eficiencia y de costos para los demás sectores.
- Los esfuerzos para reducir la pobreza han sido en el pasado conducidos a través de programas y proyectos de inversión, pero se ha dado poca importancia al diseño de políticas de crecimiento para la reducción de la pobreza. Hay muchos ejemplos de políticas agrícolas cuyos beneficiarios primarios son los pobres.
- El sesgo de género está muy difundido en la legislación, los programas y los proyectos de los países en desarrollo. Además de injustos, esos sesgos también reducen la capacidad de los países para acelerar el desarrollo económico.
- Diversos estudios han mostrado que una mayor atención a la educación femenina aumenta los niveles nutricionales y las tasas de crecimiento económico de los países, y que mayor control de las mujeres sobre los insumos y las decisiones de las fincas aumenta la producción.
- Muchos proyectos financiados por instituciones internacionales tienen sesgos de género. El punto de partida para reducir ese sesgo es llevar a cabo un análisis de género al comienzo de la fase de formulación de los programas y los proyectos.
- Existen muchas empresas de propiedad del Estado en los países en desarrollo. Representan un importante drenaje de recursos fiscales y una diversión de las energías de los países de otras inversiones más productivas. Siempre que los peligros acerca de la posible creación de monopolios y oligopolios privados puedan ser evitados, la privatización a menudo aumenta las posibilidades de crecimiento económico.
- La forma de llevar a cabo la privatización es crucial. Un marco regulador fuerte es un prerrequisito de toda privatización exitosa. Se necesita también tener en cuenta que, en muchos países en desarrollo y en transición, el sector privado puede no tener en el corto y mediano plazo la capacidad financiera o administrativa necesaria para asumir el control de muchas empresas públicas. En algunos casos, subsidios transitorios pueden jugar un papel en los procesos de privatización, particularmente si se desea que una gran cantidad de agricultores o ciudadanos se transforme en accionistas de las nuevas empresas.

- Marcos legales inadecuados y capacidades de hacer cumplir la ley insuficientes son obstáculos importantes al desarrollo económico. Los conceptos básicos de propiedad y obligaciones contractuales requieren una fuerte base legal en las economías de mercado.
- El marco legislativo es también fundamental en lo que concierne a las formas de asociación económica, género, tenencia de tierras, relaciones comerciales, financiación y garantías, sistemas de quiebra, protección de los consumidores y otros temas.

CAPÍTULO 4

**POLÍTICAS QUE INFLUYEN EN LOS INCENTIVOS
A LOS PRODUCTORES**

Índice

4.1	El contexto	65
4.2	Los precios agrícolas y sus determinantes	67
4.2.1	Conceptos básicos sobre precios	67
4.2.2	Determinantes estructurales de los precios agrícolas	68
4.3	Política de comercio exterior	69
4.3.1	Aspectos básicos	69
4.3.2	Aranceles en los países en desarrollo	74
4.3.3	Incentivos a la exportación.....	81
4.3.4	Restricciones al comercio exterior	83
4.3.5	Políticas de ayuda alimentaria.....	87
4.4	Política cambiaria.....	90
4.4.1	Papel del tipo de cambio	90
4.4.2	Política cambiaria y desarrollo agrícola	93
4.5	Política fiscal y precios agrícolas.....	97
4.6	Opciones de política macroeconómica para la agricultura	100
4.7	Políticas sectoriales que influyen en los precios agrícolas	105
4.7.1	Controles de precios.....	105
4.7.2	Precios de garantía	107
4.7.3	Reservas estratégicas y liberalización del mercado de granos	109
4.7.4	Instrumentos de la política de almacenamiento de granos	112
4.7.5	Fortalecimiento de los mercados.....	114
4.7.6	Precios en finca y agroindustrias.....	115
4.7.7	Mercados de insumos.....	117
4.7.8	Consideraciones adicionales sobre precios y mercados	118
4.8	Seguridad alimentaria, precios agrícolas y pobreza rural	121
4.9	Observaciones sobre la estabilización de precios y el desarrollo económico	127
	Temas de debate sobre el Capítulo 4	128

4.1 EL CONTEXTO

Los precios de los alimentos han sido una fuente de preocupación para los responsables de la política en todo el mundo y en todas las épocas. Esos precios afectan el bienestar de los productores, consumidores, intermediarios, agroindustrias, exportadores e importadores y, a través de efectos indirectos o multiplicadores, también inciden en los ingresos y el empleo en muchos otros sectores. Hace más de dos mil

años los gobiernos de China empezaron a comprar granos a los productores a precios preestablecidos, y los emperadores romanos siempre mostraron interés por mantener los silos de Roma llenos de trigo.

En los países más pobres, los gastos en alimentación constituyen la mitad o más del presupuesto de los hogares de una gran parte de la población; por ello, los precios de los alimentos adquieren una importancia política y social que es difícil de apreciar desde la perspectiva de los países ricos. Los incrementos en los precios del pan, el maíz, el arroz o la carne han causado disturbios callejeros en Egipto, Túnez, Jordania, Nigeria, Zambia, Polonia, República Dominicana, Venezuela, Indonesia y otros países durante la última década.

El precio del pan jugó su parte en la Revolución Francesa:

La hogaza [de pan] de cuatro libras, que era el alimento básico de tres cuartas partes de los franceses y en el cual, en tiempos normales, gastaban la mitad de sus ingresos, subió de precio desde ocho *sous* en el verano de 1787 a doce en octubre de 1788 y a quince en la primera semana de febrero ... La duplicación de los precios del pan ... presagió la destitución ... Fue la unión del hambre con la ira que hizo posible la Revolución¹.

Todos los gobiernos del mundo han actuado para influir sobre los precios, de una manera u otra. En la economía de mercado de los Estados Unidos el precio de la leche se determina por decisiones tomadas en Washington tanto como por decisiones de los productores de lácteos. El precio del azúcar está muy por encima de lo que establecería el libre mercado. La Comunidad Europea ha manipulado tanto los precios de los alimentos que a veces se ha visto en dificultades con montañas de excedentes de granos y productos lácteos, lo mismo que con el vino sobrante. Los consumidores japoneses gastan en arroz varias veces más de lo que pagarían si su gobierno permitiera importarlo sin restricciones.

Tal como sugieren estos ejemplos casuales, existe una ironía básica en los patrones mundiales de intervención de los gobiernos en los mercados de los alimentos: los países más ricos, cuyos agricultores constituyen una porción muy pequeña de su población, tienden a subsidiar a los productores y penalizar a los consumidores a través de precios artificialmente altos; y los países más pobres, en los cuales una proporción mucho más alta de la población se gana la vida en la agricultura, a menudo tratan de mantener los precios de los alimentos por debajo de sus equivalentes internacionales, empobreciendo aún más a sus agricultores para otorgar ventajas a los consumidores urbanos. Tal como aseveran Jo Swinnen y Frans van der Zee: “Existe una tendencia general a discriminar contra la agricultura en los países más pobres y a subsidiar a los agricultores en los países más ricos”².

En los sistemas económicos contemporáneos disminuyen las intervenciones públicas directas sobre los precios de los alimentos y en otros aspectos de la economía. No obstante, las preocupaciones políticas y económicas acerca de los precios de los

¹ Simon Shama, “*Citizens: A Chronicle of the French Revolution*”, Knopf, New York, 1989, págs 306-308.

² Jo Swinnen y Frans A. van der Zee, “The Political Economy of Agricultural Policies: A Survey”, *European Review of Agricultural Economics*, vol. 20, N° 3, 1993, págs 261-262.

alimentos y otros productos e insumos agrícolas no han disminuido, y se utilizan enfoques más indirectos para enfrentarlas.

4.2 LOS PRECIOS AGRÍCOLAS Y SUS DETERMINANTES

4.2.1 Conceptos básicos sobre precios

Los precios agrícolas pueden ser analizados desde varias perspectivas: en la finca, al por mayor urbano y rural, y al consumidor; en períodos de cosecha y en la temporada de escasez relativa; en la frontera, en casos de importaciones y exportaciones, o en localidades del interior; según la calidad del producto, etc. Algunas clases de políticas tienen el propósito de reducir la diferencia entre los precios al productor y al consumidor, a través de mejoras en la eficiencia de la cadena del mercadeo. Otras tratan de reducir las fluctuaciones estacionales, mediante mayor acceso al almacenamiento y mecanismos mejorados para la llegada oportuna de las importaciones, cuando se necesitan. En fin, otras tratan de inducir a los agricultores y comerciantes rurales a elevar la calidad del producto, obteniendo así un precio medio mayor.

Estos tipos de políticas tienen un lugar importante en el contexto de las medidas sectoriales, pero existen políticas que pueden influir sobre el conjunto de los precios agrícolas, desplazándolos hacia arriba o hacia abajo, simultáneamente. Para este propósito, los precios agrícolas se examinan desde otra perspectiva, la de *precios relativos o reales*. Tal como se mencionó anteriormente, los precios agrícolas reales se calculan dividiendo los precios agrícolas nominales, o brutos, por otros precios: los de otros sectores o los de la economía en su conjunto. Los precios agrícolas reales se pueden calcular para cualquier etapa de la cadena de comercialización, pero para analizar los incentivos a los productores usualmente se calculan sobre la base de los precios en finca.

¿Cuáles otros precios deben utilizarse para el denominador de esos cálculos? Obviamente se requieren índices, puesto que los conceptos se refieren a promedios ponderados de muchos precios. El índice de precios más comúnmente usado es el índice de precios al consumidor. Así, el precio real del arroz se puede expresar como el precio del arroz dividido por el índice de precios al consumidor. Este concepto mide el poder de compra de una unidad de arroz cosechado en términos de todos los bienes y servicios de la economía. Ya que es una razón y un índice, su valor en cualquier momento del tiempo no tiene significado, pero sus variaciones anuales muestran los cambios en el poder de compra de los productores.

Para el análisis de las políticas y la toma de decisiones es útil construir índices de precios agrícolas sectoriales y subsectoriales, tanto para los precios nominales como para los reales. De este modo, se pueden medir y vigilar los cambios de precios en el ámbito de todo el sector. Un índice agregado de los precios agrícolas reales se puede calcular dividiendo el índice de los precios agrícolas nominales por el de los precios al consumidor. Este concepto muestra los cambios de los incentivos al productor en términos de su poder de compra. Todos los países disponen de los datos necesarios para calcular el índice de precios agrícolas reales (precios medios en finca y cantidades totales producidas de cada producto). Estos datos a menudo se publican, pero en un

sorprendente número de casos ese índice no se calcula o no se mantiene actualizado. Para que los que toman decisiones estén informados acerca de las tendencias fundamentales del sector, este índice debería calcularse anualmente.

En dichos cálculos, el índice de precios al consumidor podría ser reemplazado por: el índice de precios al productor, el deflactor del PIB, el índice de precios de los insumos agrícolas, el índice de precios al consumidor de productos no alimenticios, etc. Cada definición de los precios agrícolas reales mide un concepto diferente, pero todos ellos constituyen expresiones numéricas de las tendencias del poder de compra de la producción agrícola³. Deflactar el índice de precios agrícolas por el índice de precios de insumos agrícolas indica el índice real de los cambios en la rentabilidad de la producción sectorial, si se hace abstracción de los cambios de productividad. Por su lado, deflactarlo por el índice de precios al consumidor resulta en un índice del poder de compra de las familias agrícolas como consumidoras.

En cualquiera de sus definiciones alternativas, estos índices proporcionan una dimensión empírica al debate sobre los efectos de las políticas sobre los incentivos agrícolas, y una base para vigilar el desempeño del sector a lo largo del tiempo, en materia de precios.

4.2.2 Determinantes estructurales de los precios agrícolas

Las tendencias de los precios agrícolas reales están poderosamente influidas por factores estructurales, y estos factores, a su vez, ponen límites a la medida en que las políticas pueden incidir en los precios del sector. El equilibrio entre la oferta y la demanda es el más obvio de estos factores. Para los productos destinados al mercado interno, las bajas cosechas casi invariablemente conllevan un incremento de los precios agrícolas reales. Haciendo abstracción de tales fluctuaciones de corto plazo, que tienden a compensarse con el tiempo, las tendencias de los precios en el largo plazo están influidas por el crecimiento de la oferta en relación con el crecimiento de la demanda efectiva. La sensibilidad de la demanda de alimentos con respecto al crecimiento del ingreso (elasticidad ingreso de la demanda de alimentos), para todos los hogares y productos alimenticios considerados conjuntamente, tiende a ubicarse en los países en valores en un abanico de 0,6 a 0,7 por ciento. Esto implica que, en una economía altamente simplificada, sin comercio exterior de alimentos, un crecimiento del ingreso real agregado del 5 por ciento generaría una demanda por mayor producción de alimentos del orden de 3 a 3, por ciento. Un aumento más rápido de la producción de alimentos tendería a deprimir los precios agrícolas reales y un crecimiento más lento tendería a elevarlos⁴.

Esta relación se altera cuando las importaciones compensan el déficit de la producción y las exportaciones proporcionan una salida a los excedentes de oferta,

³ Las diversas definiciones e interpretaciones de los índices de precios se examinan de forma más amplia en la publicación del autor, *Policy Analysis for Food and Agricultural Development: Basic Data Series and Their Uses*, Training Materials for Agricultural Planning, No. 14, FAO, Roma, 1988.

⁴ Este ejemplo tiene otras simplificaciones. Así, la demanda de alimentos crece en función de los aumentos del ingreso *per cápita* y la población, expresadas como variables separadas, y el concepto de ingreso pertinente a este tipo de proyección no es el PIB sino algo más cercano al concepto del ingreso nacional.

aunque no todos los productos básicos son fácilmente importables o exportables. Las exportaciones permiten que la agricultura crezca significativamente más rápido que los límites impuestos por el crecimiento de la demanda interna. Cuando existen posibilidades de comercio exterior, los costos de transporte internacional y de manejo portuario establecen una brecha entre el precio de exportación *fob* y el precio de importación *cif* de cualquier bien en cada país, una diferencia dentro de la cual la oferta y la demanda internas y las medidas de política pueden incidir en los precios.

La existencia del comercio exterior sujeta los precios nacionales a otro factor estructural: la influencia de las tendencias de los precios del mercado mundial. En la mayor parte del último siglo, debido al persistente crecimiento de la productividad agrícola a escala mundial, los precios agrícolas internacionales se han deteriorado frente a los precios de los bienes industriales. Los primeros han declinado en términos reales. Binswanger *et al.* encontraron que los precios agrícolas internacionales reales decrecieron de 0,5 a 0,7 por ciento por año desde 1900 hasta 1984⁵. Independientemente de las políticas nacionales, estas tendencias han deprimido los precios agrícolas reales en cada país. Además de este factor, los subsidios agrícolas de los países desarrollados han bajado los precios de sus exportaciones a los países más pobres, afectando considerablemente de esta forma los precios del mercado mundial, como se ha visto en el Capítulo 3.

En resumen, tres factores estructurales importantes afectan las tendencias de los precios agrícolas internos reales en todos los países: las tendencias de la oferta y la demanda internas, las tendencias seculares o a largo plazo de los precios internacionales, y la presencia de exportaciones subsidiadas en los mercados mundiales. No obstante la influencia de estos factores, la política económica nacional también ejerce sus efectos en los precios agrícolas reales, a través de instrumentos tanto sectoriales como macroeconómicos. Las influencias más importantes de la política macroeconómica en los precios reales sectoriales se ejercen a través de la política arancelaria y de comercio exterior, la política cambiaria y la política fiscal. A continuación se examinan cada una de estas políticas, por su orden.

4.3 POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR⁶

4.3.1 Aspectos básicos

La política de comercio exterior puede otorgar poderosos incentivos o desincentivos a la producción, por medio de su influencia en los precios y las cantidades de los productos competidores que se importan en el país y a través de sus efectos sobre los precios internos recibidos por las exportaciones. Se dice que las políticas que encarecen los precios de las importaciones en el mercado interno proporcionan

⁵ H. Binswanger, Y. Mundlak, M.C. Yang and A. Bowers, "On the Determinants of Cross-Country Agricultural Supply", *Journal of Econometrics*, vol. 36, 1987, págs 111-131 (citado en: Yair Mundlak, "The Dynamics of Agriculture", The Elmhirst Lecture, XIII International Conference of Agricultural Economists, Sacramento, California, 10-16 de Agosto de 1997).

⁶ Algunos de los párrafos siguientes han sido adaptados de la ponencia del autor, "Critical Issues Facing Agriculture on the Eve of the Twenty-First Century", en: IICA, *Towards the Formation of an Inter-American Strategy for Agriculture*, San José, Costa Rica, 2000. Esta sección está escrita desde el punto de vista de la economía de la política comercial para el desarrollo. Se mencionan sólo las normas de la OMC que sean relevantes para ese análisis.

protección económica. Los instrumentos principales de la política comercial son los aranceles y las cuotas por el lado de las importaciones, y varios tipos de incentivos cuando se trata de las exportaciones. En algunos casos se usa una combinación de cuotas y aranceles (conocidas como “cuotas arancelarias”), según la cual se aumentan los aranceles cuando las importaciones exceden una cantidad establecida.

La política comercial ha sido objeto de intensas negociaciones internacionales durante décadas. Desde las desastrosas guerras de aranceles de la década de 1930, el propósito de las negociaciones ha sido el desmantelamiento progresivo de las barreras al comercio internacional. Existe consenso en que los aranceles elevados no sólo estimulan medidas de represalia de parte de los socios comerciales, sino que también conducen a ineficiencias en la estructura productiva del propio país, al quitar la presión para incrementar la productividad y reasignar los recursos productivos a ramas o productos más competitivos.

Muchos países en vías de desarrollo se han beneficiado del incremento del comercio internacional en las décadas recientes. Por ejemplo, Eugenio Díaz Bonilla y Lucio Reca han señalado que América Latina y el Caribe han disfrutado durante décadas de una balanza comercial agrícola neta positiva, que en 1996 había alcanzado a 20,2 mil millones de dólares EE.UU.⁷

Los beneficios derivados del aumento del comercio internacional hacen que los países en desarrollo tengan interés en promoverlo y en asegurar que las normas del comercio internacional sean justas. Sin embargo, desde que concluyó la Ronda Uruguay, los países desarrollados han incrementado sus exportaciones más que los países en desarrollo, y han surgido preocupaciones acerca de la continuación de las medidas de protección agrícola en los países desarrollados. Temas de esta naturaleza figuran prominentemente en la presente ronda de negociaciones sobre el comercio internacional.

En la última década, la protección agrícola se ha reducido más lentamente que la protección industrial. Timothy Josling ha analizado el conjunto de los aranceles prevaleciente en el mundo y ha escrito:

... los aranceles de los productos manufacturados se encuentran actualmente a niveles modestos en la mayoría de los países industrializados y en un creciente número de países de ingresos medianos y bajos. Muchos de estos aranceles son de 5 a 10 por ciento. Por el contrario, los aranceles agrícolas están por encima del 40 por ciento en promedio, con picos arancelarios (mega aranceles) de más del 300 por ciento ... que efectivamente bloquean el comercio. ...

Las importaciones de lácteos en Canadá son un ejemplo muy conocido de estos mega aranceles: el arancel sobre la mantequilla es de 351 por ciento y el del queso 289 por ciento. Aún en el año 2000, estos aranceles todavía alcanzarán a 299 por ciento y a 26 por ciento, respectivamente. ... los aranceles sobre las aves de corral también sobrepasan el 200 por ciento en Canadá.

⁷ E. Díaz-Bonilla y L. Reca, “Getting Ready for the Millenium Round Trade Negotiations, Latin American Perspective”, Focus 1, Brief 2 of 9, *2020 Vision*, IFPRI, Washington, D.C., abril de 1999.

Los Estados Unidos tienen mega aranceles para el azúcar y los productos lácteos, y Japón para los granos, azúcar y productos lácteos⁸.

En un análisis detallado de la evolución de los aranceles después del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, N. Hag Elamin explica los aspectos en que la aplicación de dicho Acuerdo ha sido desfavorable para los países en desarrollo:

Haber establecido un nuevo conjunto de normas sobre acceso a los mercados es un resultado destacable del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) y una contribución significativa para la previsibilidad y seguridad del comercio. Sin embargo, para el desarrollo del comercio lo importante ... es el nivel de los aranceles y otras condiciones de acceso, que son específicas a cada país. ... Aranceles altos sobre los productos alimenticios de las zonas templadas y tasas bajas para los productos tropicales [son] un patrón típico del perfil de aranceles post Ronda Uruguay de varios países desarrollados. La razón es simple: las importaciones de productos de zonas templadas compiten con la producción nacional mientras que las otras no lo hacen. Esta diferencia se refleja también en la tasa de reducción desde la base hasta los niveles finales: mientras que los aranceles de los productos tropicales en su conjunto se redujeron 43 por ciento en promedio, la reducción de otros grupos de productos fueron menores, por ejemplo, 26 por ciento en los productos lácteos. Las normas del AsA exigían una reducción total en promedio simple de 36 por ciento para los productos agrícolas y los países desarrollados sobrepasaron esa meta en uno por ciento.

Hay un truco aquí que vale la pena mencionar: los aranceles sobre muchos productos tropicales ya eran muy bajos (por ejemplo, 5-10 por ciento) lo que hacía factible reducciones muy drásticas (por ejemplo, 50 por ciento) sin distorsionar el mercado interno. Algunos comentaristas han expresado dudas sobre si estas marcadas reducciones en los productos tropicales agregaron algo substancial en términos de acceso. En muchos casos, estos niveles han caído a lo que se llama "aranceles molestos" de 1-2 por ciento. Por el otro lado, los aranceles de los productos de zonas templadas para el período de referencia eran muy elevados -en muchos casos superiores al 100 por ciento- y por lo tanto bajas del 20-25 por ciento todavía mantienen una considerable protección en frontera⁹.

Hubo una serie de razones por las cuales los aranceles consolidados sobre estos productos resultaron muy altos:

- La selección de 1986-88 como período de referencia fue un factor importante. En ese entonces, los precios del mercado internacional eran muy bajos y como resultado de ello los aranceles equivalentes resultantes, o sea las brechas entre los precios mundiales y los nacionales, eran muy altos. Estos equivalentes arancelarios altos se usaron para establecer los aranceles del período base. Una reducción de 15-20 por ciento o aún de 36 por ciento desde estos niveles base altos todavía resultaba en aranceles consolidados elevados para el año 2000.

⁸ Timothy Josling, *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*, Policy Analyses in International Economics No. 53, Institute for International Economics, Washington, D.C., abril de 1998, págs 6, 7 y 8.

⁹ N. Hag Elamin, "Market Access I: Tariffs and Other Access Terms", *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture, A Resource Manual*, vol. II, Agreement on Agriculture, module 4, FAO, Roma, 2000, págs 58-60.

- Hay evidencias de que varios países [desarrollados] establecieron los aranceles base de algunos productos a tasas mucho más altas que las justificables por los equivalentes arancelarios calculados, particularmente en productos de zona templada tales como cereales, lácteos, carne y azúcar.
- La fórmula del promedio simple usada en la Ronda Uruguay permitió a los países efectuar las reducciones más pequeñas (el 15 por ciento mínimo requerido) en algunos bienes (por ejemplo, los llamados productos “sensibles”) combinadas con reducciones más grandes en otros productos (por ejemplo, productos tropicales) para poder llegar al promedio simple [de reducción] del 36 por ciento.

Un reciente estudio de la OCDE ... demostró que la verdadera protección en fronteras a la agricultura fue más alta en 1996 que en 1993 en ocho de los diez países de la OCDE (la UE se cuenta como uno) cubiertos por el estudio; las dos excepciones fueron Australia y Nueva Zelanda.

Otra preocupación importante de los países más pobres es la frecuencia de los subsidios a las exportaciones agrícolas en las naciones más ricas. Estos tienen el efecto de reducir los precios al productor en los países más pobres, y por lo tanto tienden a agravar el problema de la pobreza rural. De acuerdo con Josling:

El uso de subsidios a la exportación en los mercados agrícolas plantea un serio problema para los países que tratan de desarrollar sectores agrícolas competitivos¹⁰.

Este efecto resulta no sólo de los subsidios explícitos a la exportación. Varios tipos de subsidios a la producción agrícola en las naciones ricas contribuyen a la sobre oferta de productos agrícolas, exacerbando la tendencia descendente de los precios reales agrícolas en los mercados mundiales.

Los países en desarrollo pueden responder a estos hechos con un doble enfoque: reforzando su participación conjunta en las negociaciones sobre el comercio internacional (como ya lo están haciendo) y poniendo en práctica medidas de política interna para limitar el daño económico causado por las distorsiones en la política de otros países. La mayor fuente de resistencia de los productores hacia la liberalización del comercio es el miedo de que las importaciones baratas puedan disminuir los precios internos hasta niveles no rentables, o para los productores de subsistencia, hasta niveles que resulten en privaciones para sus familias. Estas cuestiones son legítimas, especialmente para los países en desarrollo que ya padecen de serios problemas de pobreza rural. El reto para la política es el de responder a estas cuestiones sin caer en la trampa del proteccionismo, lo cual empeoraría la situación.

Los cultivos básicos, principal fuente de alimentos e ingresos para las familias pobres tienen derecho a un tratamiento especial en la política comercial. Los beneficios de la liberalización comercial surgen de la habilidad de los trabajadores para aprender maneras más eficientes de producir o de aprender nuevos oficios. Las familias rurales pobres son generalmente las menos educadas y tienen mayor dificultad para aprender nuevos oficios. Además, las conocidas deficiencias de los mercados de crédito rural y de tierras les hacen difícil realizar inversiones en tecnologías agrícolas mejoradas. Estas

¹⁰ *Op cit*, pág. 120.

familias carecen de redes de protección social que les ayuden a su adaptación, como existen en los países más desarrollados. En parte por estas razones, México negoció un arancel de 100 por ciento para el maíz durante 15 años en el contexto del Tratado de Libre Comercio, y en el período 1999-2001, el Salvador, Nicaragua y Panamá aumentaron sus aranceles sobre los granos importados después de varios años de modificarlos solamente hacia la baja.

La agricultura del Asia Central también ha experimentado dificultades durante el proceso de liberalización. A pesar de haberse movido hacia un sistema de mercado en lo que concierne a la comercialización, el comercio exterior y los precios, el desempeño agrícola de la región ha sido malo, muchas fincas han perdido su viabilidad financiera, numerosos sistemas de riego han quedado en desuso y la pobreza rural ha aumentado¹¹.

Quizás pensando en este tipo de situaciones, Dani Rodrik ha articulado un enfoque bien pensado y pragmático para la política de comercio exterior de los países en desarrollo, según el cual la fase del desarrollo en que se encuentran sería el factor determinante del grado de liberalización:

... la índole de la relación entre la política de comercio exterior y el crecimiento económico continúa siendo una cuestión abierta. Este tema está lejos de haber sido resuelto sobre bases empíricas. De hecho, hay razones para ser escéptico sobre la posible existencia de una relación general y clara entre la apertura comercial y el crecimiento. Es probable que la relación sea contingente, dependiente de características internas y externas a cada país. El hecho de que prácticamente todos los países actualmente avanzados crecieron detrás de barreras arancelarias y redujeron la protección solamente después de haber crecido, indudablemente ofrece algunas claves. Además, la teoría moderna del crecimiento endógeno ofrece una respuesta ambigua a la pregunta de si la liberalización comercial promueve el crecimiento. La respuesta varía dependiendo de si las fuerzas de las ventajas comparativas orientan los recursos económicos hacia actividades que generan crecimiento a largo plazo (a través de externalidades en investigación y desarrollo, ampliación de la variedad de productos, mejoramiento de la calidad de productos, etc.) o si las desvían de tales actividades.

Sin duda, la complementariedad entre incentivos de mercado e instituciones públicas, que ya he subrayado repetidamente, no ha sido menos importante que el desempeño del comercio exterior. En Asia oriental el papel del gobierno en promover las exportaciones durante las etapas tempranas del crecimiento ha sido extensamente estudiado y documentado. ... Aún en Chile, modelo ejemplar de orientación hacia el libre mercado, el éxito de las exportaciones desde 1985 ha dependido de una amplia gama de políticas públicas, incluyendo subsidios, exoneraciones de impuestos, reintegros de impuestos, investigación de mercados a cargo del gobierno, e iniciativas públicas para fomentar el desarrollo de pericia científica. Después de detallar algunas de las políticas nacionales utilizadas para promover los sectores de frutas, pesca y forestación en Chile, antes y después de 1973, Maloney¹² ... concluye que “es justo dudar si

¹¹ Francesco Goletti and Phillipe Chabout, “Food policy research for improving the reform of agricultural input and output markets in Central Asia”, *Food Policy*, vol. 25, N° 6, diciembre de 2000, pág. 662.

¹² William F. Maloney, “Chile” en Laura Randall, ed., *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, University of Texas Press, Austin, 1997, págs 59-60, con autorización de la Universidad de Texas.

estos, tres de los sectores de exportación más dinámicos, habrían respondido a las fuerzas de mercado de la manera que lo hicieron, sin el temprano y continuo apoyo del gobierno”.

La conclusión adecuada de todo esto no es que la protección al comercio exterior debe preferirse a la liberalización, como regla general. No existe evidencia en los últimos 50 años de que la protección comercial esté sistemáticamente asociada al crecimiento más rápido. El punto es simplemente que los beneficios de la apertura comercial no deben ser sobrestimados. Cuando otros objetivos válidos de política compiten por los escasos recursos administrativos y el capital político, la liberalización comercial profunda a menudo no merece la prioridad normalmente alta que se le asigna en las estrategias de desarrollo. Esta es una lección de particular importancia para los países que están en etapas tempranas de reforma, tales como los de África¹³.

Entre los “otros objetivos válidos de la política” a que alude Rodrik, la reducción de la pobreza rural sería el primero de la lista. Los apartados siguientes analizan temas específicos de la política de comercio exterior y revisitan opciones de política que ayudarían a lograr los beneficios de la liberalización comercial, contribuyendo al mismo tiempo a aliviar la pobreza.

4.3.2 Aranceles en los países en desarrollo

Si bien los sistemas arancelarios confieren protección económica, pueden constituir una bendición mixta para los productores nacionales. En primer lugar, **los exportadores generalmente sufren los aranceles**, ya que estos elevan los costos de sus insumos directa o indirectamente, pero no les permiten aumentar el precio de sus exportaciones en la misma medida. Esto fue bien documentado para el caso de Colombia en un estudio clásico de Jorge García García¹⁴. En segundo lugar, **aún los subsectores que compiten con las importaciones pueden ser perjudicados por los sistemas arancelarios**, si sus tasas no son uniformes y son más altas para sus insumos que para los productos que compiten con su producción. En términos analíticos, este efecto se mide calculando las *tasas de protección efectiva* en vez de las *tasas de protección (nominal) simple*; y las tasas efectivas pueden ser negativas si la protección es más alta para los insumos que para los productos. En tercer lugar, es bien conocido que **los altos aranceles pueden minar la competitividad de sectores e industrias nacionales**, ya que las ganancias económicas adicionales resultantes de la protección arancelaria tienden a debilitar el interés por incrementar la productividad.

Debido a esto último, ahora es un principio aceptado que **los niveles de los aranceles no deben ser altos en general y, que si lo son, debe adoptarse un programa para reducirlos progresivamente**. Los acuerdos de libre comercio incluyen normalmente cláusulas para alcanzar estos objetivos. Como se indicó, en el caso del

¹³ Dani Rodrik, “Development Strategies for the 21st Century”, en: Boris Pleskovic y Nicholas Stern, *Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001, págs 102-103.

¹⁴ J. García García, “The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia”, Research Report N°. 24, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1981.

TLC, se han otorgado hasta 15 años para eliminar algunos aranceles agrícolas, pero el acuerdo para su eventual eliminación ha sido comprometido en el tratado.

Además de evitar altos niveles, ***el segundo principio básico para los sistemas arancelarios es que sus tasas deben ser relativamente uniformes entre sectores y entre productos.*** A los efectos de fomentar la eficiencia económica, este principio es extremadamente importante. Si bien más adelante se mencionan tres excepciones, en general cuanto más uniformes sean los aranceles, mejores serán para promover el crecimiento económico. La protección arancelaria desigual favorece algunas industrias o subsectores más que a otros, y a menudo los más favorecidos tienden a ser los menos competitivos a largo plazo. Podría tratarse de las industrias que más sienten el acicate de la competencia y, en consecuencia, han ejercido mayor presión política para conseguir la protección. Este es un ejemplo de como los subsidios (implícitos en este caso) propician comportamientos de “búsqueda de rentas”, mencionados en el Capítulo 3. En el caso de Honduras, existe documentación empírica sobre la relación fuertemente inversa entre la competitividad de los productos y sus tasas de protección arancelaria: por ejemplo, al café, uno de los productos más competitivos, se ha otorgado una protección económica negativa y el azúcar, uno de los menos competitivos, ha recibido una protección altamente positiva¹⁵.

En esencia, en los sistemas en los cuales los aranceles son desiguales entre productos, el gobierno debe “escoger los ganadores” y la experiencia ha demostrado ampliamente que es mucho menos capaz que el mercado de hacerlo con éxito. Una variante común de sistema arancelario no uniforme es un conjunto de aranceles graduados, con la tasa más baja para los productos primarios, una tasa más alta aplicada a los bienes industriales intermedios y la tasa mayor reservada a los bienes manufacturados de consumo final. Tal sistema se puso en marcha, por ejemplo, en la República de Corea en las primeras décadas de su despegue económico y más recientemente en Guatemala. Este sistema fue propuesto por la primera escuela del desarrollo económico, que daba prioridad la industrialización como camino hacia el crecimiento. Este enfoque discrimina contra la agricultura. Si un país tiene ventajas comparativas en algunos productos agrícolas, cabe preguntarse, ¿por qué el sistema arancelario debería diseñarse para penalizar a esos productos e implícitamente subsidiar a la industria?

Cuando los aranceles ya están dentro de un abanico bajo o moderado, desde la perspectiva del desarrollo económico es al menos tan importante uniformarlos tanto como sea posible, que continuar reduciéndolos. ***Para que los países puedan explotar sus ventajas comparativas al máximo y, por lo tanto, maximizar sus perspectivas de crecimiento, es muy importante alinear los precios relativos nacionales con los precios relativos internacionales tanto como sea posible.*** La política arancelaria uniforme constituye un paso importante en esta dirección.

Otra práctica común es separarse de la uniformidad estableciendo aranceles nulos para los alimentos básicos, ya sea mediante exoneraciones arancelarias a las instituciones importadoras del Estado o simplemente dictando una ley que fije en cero

¹⁵ Véase Roger D. Norton y Magdalena García U., *Tasas de Protección Efectiva de los Principales Productos Agrícolas*, Serie Estudios de Economía Agrícola N°. 4, Proyecto APAH, Tegucigalpa, Honduras, mayo de 1992, pág. 22 y cuadros.

esos aranceles. El propósito de tal política es hacer que alimentos tales como los lácteos y los cereales sean más accesibles a los pobres; pero se puede argumentar que los aranceles no son el instrumento más apropiado para lograr este objetivo. En primer lugar, subsidiar los alimentos a través de exoneraciones arancelarias significa que el peso completo del subsidio recaerá sobre los productores y, por lo tanto, es probable que la producción nacional se reduzca frente a los abastecimientos importados. En las palabras de Valdés: “Un resultado predecible y bien documentado de la política de alimentos baratos es que la autosuficiencia de los bienes en cuestión, o sea, los que están implícitamente subsidiados, decrece rápidamente”¹⁶.

En segundo lugar, este tipo de subsidio es completamente no focalizado, así que todas las familias lo reciben en proporción a su consumo de alimentos, sin importar sus ingresos. En este sentido, se trata de un subsidio regresivo. El valor del subsidio es mayor para las familias más acomodadas. Por ejemplo, en Kenya se encontró que “los subsidios a la harina de maíz seco en las zonas urbanas de Kenya eran captados de forma desproporcionada por los estratos de mayores ingresos de la población urbana”¹⁷.

En Honduras, Dean Schreiner y Magdalena García encontraron que el aumento de los precios de los alimentos tuvo un efecto benéfico para los pobres rurales, incluyendo aquellos que no tenían tierra. Las devaluaciones llevadas a cabo por etapas en 1988-1990 tuvieron un marcado efecto positivo sobre los precios agrícolas reales. La respuesta de la producción fue inmediata y sostenida. Todos los estratos de ingreso rural se beneficiaron, y el estrato más pobre más que los otros. Ver el estudio elaborado por Schreiner y García, Principales Resultados de los Programas de Ajuste Estructural en Honduras, Serie Estudio de Economía Agrícola No. 5, Proyecto APAH, Tegucigalpa, Honduras, junio de 1993.

En tercer lugar, las exoneraciones arancelarias para los alimentos usualmente exacerbaban el problema de la pobreza rural. Este efecto ocurre porque la reducción de los incentivos a la producción afecta a los productores de todos los tamaños de finca, y como consecuencia también reduce el empleo de los trabajadores rurales sin tierra. En la mayoría de los países de bajos ingresos el grueso de la pobreza se encuentra en zonas rurales y constituye así un serio problema nacional. Puede haber excepciones a esta conclusión cuando la relación entre la población rural sin tierra y con tierra es muy alta, como en Bangladesh¹⁸.

Una alternativa preferible a la eliminación de los aranceles a la importación de alimentos son los programas focalizados de ayuda alimentaria, financiados a través de los mecanismos fiscales¹⁹. De este modo los beneficiarios son sólo, o casi sólo, los pobres, mientras que los que financian los programas son los contribuyentes en general.

¹⁶ Alberto Valdés, “Explicit versus Implicit Food Subsidies: Distribution of Costs”, Cap. 5 en Per Pinstруп-Andersen, *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*, The John Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1988.

¹⁷ T. S. Jayne y Gem Argwings-Kodhek, “Consumer Response to Maize Market Liberalization in Urban Kenya”, *Food Policy*, vol. 22, N° 5, octubre de 1997, pág. 456. Reimpreso con autorización de Elsevier.

¹⁸ Véase Raisuddin Ahmed, *Foodgrain Supply, Distribution and Consumption Policies within a Dual Pricing Mechanism: A Case Study in Bangladesh*, Research Report N° 8, IFPRI, Washington, D.C., 1979.

¹⁹ Para una guía acerca de tales programas, véase Margaret Grosh, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Banco Mundial, Regional and Sector Studies, Washington, D.C., 1994.

Si el sistema impositivo es al menos moderadamente progresivo, tanto los beneficios como el financiamiento de tales programas tendrían una incidencia positiva sobre el bienestar de la población.

En el plano político, las posibilidades de eliminar las exoneraciones arancelarias a los alimentos pueden complicarse debido a los intereses creados de las agroindustrias que dependen de insumos importados, como las industrias avícolas y las de elaboración de alimentos para animales, que a menudo utilizan maíz y sorgo importados, y las industrias que utilizan la leche en polvo como materia prima. Por lo tanto, es importante señalar claramente a los responsables de las decisiones que tales exoneraciones arancelarias constituyen subsidios regresivos no focalizados, especialmente cuando responden a las presiones de la agroindustria. Algunos países han negociado acuerdos entre las asociaciones de productores y las agroindustrias, según los cuales los aranceles bajan drásticamente, algunas veces hasta cero, después de que toda la cosecha nacional ha sido vendida. Nicaragua puso en práctica este programa en el 2000 para la producción de soja y Colombia lo aplica en varios cultivos.

Un factor que complica el panorama es que los acuerdos para los programas de ayuda internacional alimentaria, tales como el de la PL 480, generalmente rechazan los impuestos en frontera sobre los productos que suministran. Sin embargo, en Honduras se estableció un impuesto a los productos de la PL 480 *después* que el gobierno los había importado, al venderse a las empresas agroindustriales nacionales, compensándose de esta manera la exoneración arancelaria²⁰.

En resumen, existen varias razones para ***uniformar los aranceles tanto como sea posible y no otorgar exoneraciones arancelarias a los alimentos***. Además de las consideraciones citadas, las políticas arancelarias más uniforme por lo general favorecen a la agricultura, ya que el sesgo de los sistemas no uniformes generalmente beneficia a la industria. En Brasil, por ejemplo, durante el período 1966-1983 los aranceles y subsidios a las importaciones y exportaciones de bienes no agrícolas resultaron en una discriminación económica contra los cultivos²¹. En Honduras, a mediados de los años ochenta, Julio Berlinsky encontró que la tasa de protección efectiva promedio para la industria era de 99 por ciento mientras que el ya mencionado estudio de Norton y García estableció que la protección efectiva para la agricultura era nula y para varios cultivos negativa²².

²⁰ De conformidad con la Sección 401(b) de la legislación PL 480, debe asegurarse que la entrega de bienes bajo el programa no cree desincentivos a la producción del país receptor. No obstante, es lógicamente imposible satisfacer este requisito y lo dispuesto en las Secciones 103(c) y 103(n) que se refieren a "requisitos uniformes del mercadeo". Este último requiere que los envíos PL 480 sean *adicionales* a lo que el país normalmente importaría; pero si este es el caso, entonces es claro que dichas importaciones disminuirán el precio interno a niveles inferiores a los que habrían quedado de otra forma. Esta conclusión se señala en R.D. Norton y C.A. Benito, "An Evaluation of the PL 480 Title I Programs in Honduras", informe preparado para la Misión de USAID en Honduras, agosto de 1987. En El Salvador a inicios de los años noventa, el Gobierno canceló el programa PL 480 antes que aceptar las disposiciones de exoneración de aranceles.

²¹ Antonio Salazar P. Brandao y José Carvalho, "Brazil", Cap. 3, en A.O. Krueger, M. Schiff and A. Valdés, eds, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Volume I, Latin America*, The John Hopkins University Press, EE.UU., 1991, pág. 67.

²² Julio Berlinsky, "Honduras: Estructura de Protección de la Industria Manufacturera", PNUD, Buenos Aires, julio de 1986.

Las tres excepciones justificables a la política de aranceles uniformes son:

1) **Subsidios internacionales que reducen los precios del mercado mundial.** Estos subsidios los establecen unos pocos países ricos y los precios internacionales reflejan tales decisiones. Dada la naturaleza esencialmente irreversible del flujo de mano de obra de la agricultura a las actividades urbanas (Capítulo 2), es difícil argumentar que los países en desarrollo deban aceptar precios relativos determinados por países desarrollados, cuando esto puede desviar la mano de obra desde la agricultura hacia el ejército de los desempleados y subempleados. Si los países más desarrollados eventualmente reducen considerablemente los subsidios (lo que parece posible), los menos desarrollados afrontarían un gran reto en crear las condiciones para la recuperación de la agricultura. Esto sería una tarea bastante difícil una vez que una parte significativa de la fuerza de trabajo rural se ha ido a las ciudades. Además de estas consideraciones, los costos económicos y sociales de la migración rural-urbana son altos, como ya se indicó, así que se podría preguntar ¿por qué un país pobre debe someterse a decisiones políticas hechas en otros lugares, cuando las consecuencias incluyen estos costos? Esta es la esencia del argumento de Timmer (Capítulo 3).

Algunas veces el tema de compensar a los productores nacionales por los “subsidios internacionales” se examina a través del lente de las disposiciones anti-*dumping*, tanto en el acuerdo de la OMC como en la legislación nacional. Esta perspectiva legal es una opción. Seguirla tiene el objeto de obtener una autorización legal internacionalmente reconocida para aplicar aranceles compensatorios. Sin embargo, probar que el *dumping* ha existido es costoso y toma mucho tiempo, y el proceso mismo causa fricciones entre los socios comerciales. El procedimiento está diseñado básicamente para los casos de *empresas* que venden por debajo del costo, más bien que de subsidios otorgados a través de políticas nacionales. Un recurso más sencillo sería simplemente establecer una sobretasa (preferiblemente sobre la base de una estructura arancelaria que, aparte de esto, es uniforme) equivalente a la distorsión del precio internacional causada por los subsidios a los productores de otros países, como se menciona en el Capítulo 3. Los acuerdos de la OMC estipulan un techo arancelario (“consolidación”) que en la mayoría de los casos es suficientemente alto para permitir que toda o la mayor parte de la distorsión generada por el precio internacional sea compensada por la aplicación de una sobretasa arancelaria.

Si tal política fuere adoptada, sería importante establecer la magnitud de la sobretasa sobre la base de las estimaciones de las distorsiones de los precios hechas o patrocinadas por instituciones internacionales, y también establecer legalmente la obligación de revisarla, por ejemplo, cada cinco años. Las revisiones tendrán en cuenta cálculos recientes de los efectos de los subsidios sobre los precios internacionales, lo que permitiría ajustar la sobretasa, probablemente en dirección descendente. La sobretasa debería desaparecer cuando los efectos de los subsidios internacionales se hagan insignificantes. En cualquier caso, tal política debería ser aplicable sólo a unos cuantos productos, principalmente agrícolas, afectados por los subsidios.

2) **Bandas de precios para atenuar las fluctuaciones de los precios.** Cuando se diseñan correctamente, las bandas de precios son en promedio neutrales con respecto a la protección económica. Sin embargo, recientemente un grupo de la OMC dictaminó que, en Chile, donde fueron utilizadas por primera vez, violan los acuerdos de la OMC.

El argumento completo de este dictamen no es claro, aunque parece que el grupo quería mantener la coherencia con un dictamen anterior que declaraba ilegal al sistema europeo de aranceles variables, si bien las bandas de precios son una cosa diferente. Teniendo en cuenta el valioso papel de las bandas en algunos países en desarrollo y dado que aún se aplican donde no han sido formalmente desafiadas, es útil examinarlas brevemente para el caso que puedan ser aceptadas en futuras negociaciones comerciales. Para comenzar, a diferencia de los aranceles variables, las bandas de precios no tienen vinculación alguna con precios de sostén internos: compensan los picos excesivamente altos de los precios internacionales (en beneficio de los consumidores) y, de igual modo, sus valores excesivamente bajos (en beneficio de los productores). Esto se logra modificando las tasas del arancel de manera, por ejemplo, bimensual, de acuerdo a una fórmula automática que a su vez se basa en la serie histórica del precio internacional pertinente. Cuando el precio internacional supera la línea de tendencia histórica en más de un monto o porcentaje predefinido (comúnmente establecido en una desviación estándar), el arancel correspondiente empieza a disminuir. Cuando el precio fluctúa hacia abajo en más del mismo monto anterior, el arancel se eleva. Todos los cambios de aranceles causados por las bandas de precios son temporales, sujetos a modificación en el siguiente período de dos semanas²³.

En el sistema de bandas de precios no hay ningún precio base o precio superior prefijado, sino precios de referencia que activan los cambios en los aranceles; estos precios de referencia cambian cada mes, al agregarse el último mes a la serie temporal de precios históricos y desecharse el primer mes de la serie.

En las reformas de las políticas hondureñas y salvadoreñas, la implementación del sistema de bandas de precios mostró ser un elemento vital para convencer a los productores a aceptar el libre comercio. Ellos temían el daño económico que podría resultar de fuertes caídas en los precios internacionales, aún cuando fueran temporales. En algunos casos, la debilidad de las bandas de precios ha sido la falta de transparencia en su administración. Si tuvieran que renovarse a la luz de acuerdos internacionales, debería establecerse un pequeño panel de expertos internacionales para supervisar la instalación del sistema y monitorear periódicamente su funcionamiento. Dos publicaciones de Julio Paz proporcionan una buena explicación del diseño y de algunos de los conceptos equivocados más comunes acerca de las bandas de precios, lo mismo que un resumen de la experiencia centroamericana²⁴.

3) *Cultivos que constituyen la principal fuente de alimentos e ingresos para los pobres rurales.* Este caso es especialmente relevante para los años recientes, cuando

²³ No deben confundirse las bandas de precios con el sistema de aranceles o tasas variables empleado por la Unión Europea. Las tasas variables están diseñadas para asegurar que los precios de frontera sean permanentemente equivalentes a los precios de sostén nacionales. Con las bandas de precios es innecesario contar con precios de sostén, ya que *los movimientos arancelarios no están vinculados a un precio nacional* sino a un patrón histórico de precios internacionales. Normalmente se utiliza un promedio móvil de 60 meses de precios internacionales para establecer la línea de tendencia y para actualizarla mensualmente.

²⁴ (a) Julio Paz Cafferata, "El sistema de Bandas de Precio: Una Alternativa de Política de Precios para los Granos en Honduras", RUTA II, San José, Costa Rica, junio de 1990. (b) Julio Paz, "La Experiencia de Banda de Precios para la Regulación de las Importaciones de Granos en Centroamérica", capítulo 5 en: *Mercados y Granos Básicos en Nicaragua: Hacia una Nueva Visión sobre Producción y Comercialización*, Harry Clemens, Duty Greene y Max Spoor (eds.), Escuela de Economía Agrícola y Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD, Managua, 1994.

muchos precios agrícolas han disminuido considerable y sostenidamente. Se han mencionado las razones del por qué los pobres rurales no están en condiciones de cambiar rápidamente de ocupación o de mejorar sus rendimientos agrícolas, ante una disminución de los precios agrícolas reales. Si no se han aplicado sobretasas arancelarias a las importaciones de los productos básicos sembrados por las familias pobres, de acuerdo al argumento 1 indicado anteriormente, y si el sistema de bandas de precios no está funcionando, podría ser importante imponer aranceles para estos productos a los niveles consolidados de la OMC, o cercanos, con el fin de aliviar la pobreza rural. Una medida menos distorsionante sería otorgar a los pobres rurales ayudas directas a sus ingresos, pero dado que usualmente son numerosos y geográficamente dispersos, y sus títulos sobre la tierra no están registrados, es más difícil dirigir este tipo de apoyo hacia ellos que a los pobres urbanos.

Sólo uno o a lo sumo dos productos merecerían la aplicación de aranceles más altos por esta razón, y los aranceles más altos deben tener un límite de tiempo, como en México. Uno de los costos de tal política es que no toda la protección que se otorga mediante el arancel va a los pobres. Sería conveniente ampliar esta política constituyendo un fondo especial con al menos parte de los ingresos provenientes del arancel, para mejorar la tecnología de las pequeñas parcelas; el fondo atendería la capacitación de los productores y las inversiones para aumentar los rendimientos y promover cultivos o productos ganaderos alternativos. También sería importante dirigir este apoyo principalmente a las mujeres de las familias pobres, en la medida de lo posible. El arancel podría verse como una contribución al ajuste estructural, si los ingresos que produce fuesen efectivamente usados para ayudar a que los agricultores pobres hagan mejoras económicas.

Cada una de estas excepciones a la política de aranceles uniformes tiene una racionalidad clara y no deben usarse para justificar políticas proteccionistas. Cuando mucho se aplicarían a tres o cuatro productos agrícolas, usualmente a no más de uno o dos. Uno de los mecanismos, las bandas de precios, no constituyen protección alguna en el largo plazo.

Además de la uniformidad entre los productos, sujeta a estas tres clases de excepciones, ***un tercer principio básico es que los sistemas arancelarios deben ser relativamente estables en el tiempo***, salvo las reducciones por etapas y programadas con años de antelación. En la práctica, este es uno de los principios de más difícil aceptación por parte de los líderes políticos, quienes sucumben a veces a la tentación de manipular los aranceles en respuesta a crisis en las industrias o a intereses especiales. Variar los aranceles a intervalos frecuentes es muy dañino para el crecimiento económico, ya que crea un alto grado de incertidumbre acerca de la política económica futura, desalentando por lo tanto las inversiones productivas.

A la luz de estos principios se puede observar que las normas de la OMC tienen debilidades importantes desde el punto de vista del desarrollo económico. Primero, permiten techos relativamente altos a los aranceles durante un largo período de

transición²⁵, y por consiguiente admiten variaciones considerables de los aranceles entre productos, con algunos productos cerca o muy cerca del extremo inferior del rango permitido (usualmente cero) y otros en el extremo superior. Mientras que este espacio de maniobra podría ser conveniente para imponer sobretasas compensatorias a algunos pocos productos agrícolas afectados por los subsidios internacionales, en general es bastante dañino para la asignación eficiente de recursos y, por lo tanto, para el crecimiento económico. Segundo, las normas no requieren la estabilidad de los sistemas arancelarios nacionales a lo largo del tiempo.

Tercero, las normas discriminan contra las exportaciones, en favor de los sectores que compiten con las importaciones, al permitir que los aranceles sean considerablemente más altos que los subsidios a la exportación, que en verdad se supone que deben ser eliminados. Para los países más pobres, una política neutral entre las dos clases de bienes permitiría subsidios uniformes a la exportación por exactamente el mismo porcentaje que un arancel uniforme sobre las importaciones. En el largo plazo, todos los países se beneficiarán de la reducción mundial de los aranceles y subsidios a la exportación pero, durante el largo período en el cual están siendo eliminados, permitir que los aranceles sean significativamente más altos que los subsidios a la exportación introduce un sesgo en contra del desarrollo económico de muchos países. A la luz de estas observaciones, si bien la Ronda Uruguay y otras negociaciones de la OMC han representado avances muy importantes hacia la liberalización comercial, con beneficios para todos los países, se puede ver que las normas de la OMC no siempre fueron escritas desde la perspectiva de la política de desarrollo.

Las políticas nacionales pueden contrarrestar estas debilidades en un grado considerable, uniformando los aranceles (excepto en los tres casos indicados anteriormente), forjando acuerdos para mantener estable el sistema a través del tiempo y, en algunos casos, implementando programas de subsidios a la exportación hasta el límite del 10 por ciento, si los aranceles se encuentren a ese nivel o más altos. Puesto que en los países en desarrollo el valor total de las importaciones casi siempre excede el de las exportaciones (pues son importadores netos de capital), dichos subsidios podrían financiarse con los ingresos provenientes de los aranceles, con un amplio margen.

4.3.3 Incentivos a la exportación

Las normas de la OMC generalmente desalientan los subsidios a la exportación, lo mismo que los aranceles. Han sido un importante tema de discusión entre las principales naciones industriales y el objetivo de las negociaciones internacionales ha sido el de reducirlos gradualmente. No obstante, en vista del sesgo anteriormente mencionado del régimen de la OMC contra las exportaciones y de su importancia para los países en desarrollo, vale la pena considerar medidas que podrían fomentarlas en el contexto de políticas económicas sanas. Muchos países han adoptado formas de incentivos a la exportación, a través de exoneraciones tributarias y reintegros de los derechos pagados sobre los insumos importados.

²⁵ Refiriéndose al proceso de convertir las restricciones cuantitativas comerciales en aranceles, la FAO ha indicado que "el proceso de reforma a menudo resultó en niveles de protección (por lo menos potencialmente) superiores a los altos niveles vigentes a mediados de los años ochenta", (FAO, *The State of Food and Agriculture, 1995*, Roma, 1995, pág. 248).

En los países en desarrollo, los productos de exportación frecuentemente son más intensivos en el uso de mano de obra que los substitutos de productos importados y, por lo tanto, el sesgo contra las exportaciones es especialmente perjudicial para el incremento del empleo y la reducción de la pobreza rural. Si se equiparasen aproximadamente los aranceles y los incentivos a las exportaciones, normalmente los ingresos arancelarios serían más que suficientes para cubrir el apoyo a las exportaciones, por la razón arriba mencionada.

El principal problema de las medidas de ayuda a la exportación es que no llegan a buena parte de los productores. La mayoría de los productores pobres no usan cantidades significativas de insumos importados y, por ende, no pueden percibir beneficios por reintegros de derechos arancelarios. Igualmente, la mayoría de los productores no ganan (o no declaran) ingresos suficientes como para pagar impuestos y por lo tanto las exenciones de impuestos no son relevantes para ellos. Normalmente los incentivos a la exportación se aplican a nivel del exportador, y si llegan a los productores es de manera considerablemente diluida. Así, las deficiencias en la implementación se han convertido en un obstáculo principal a la eficacia de los programas de estímulo a la exportación. Por estas razones, cuando se elabora la política es importante considerar los mecanismos administrativos de los subsidios a la exportación, especialmente en productos que deben ser procesados antes de ser exportados.

Algunos de los factores más significativos pueden ilustrarse por medio de un ejemplo. A través de la asociación de productores, a los sembradores de café se les podría dar cupones que valgan potencialmente X unidades monetarias por kilo de café; dichos cupones no tendrían valor real a menos que sean vendidos a un exportador. Para el exportador el mismo cupón valdría más, por ejemplo $X(1+s)$. El valor “ s ” podría variar, digamos, de 0,20 a 0,50, o más si el exportador también procesa el café. El exportador compraría cupones solamente por la cantidad que pueda vender en los mercados internacionales. Luego el exportador podría a su vez canjear los cupones por efectivo en un banco, presentando los recibos de la exportación. El exportador recibiría el valor más alto, reteniendo así un incentivo neto de sX unidades por kilo después de pagar X por kilo a los productores.

Este tipo de mecanismo obliga al cumplimiento automático de sus disposiciones, ya que aún cuando se diera una cantidad excesiva de cupones a los productores de café, los exportadores comprarían solamente la cantidad que corresponda al volumen de sus exportaciones. Cada cupón o *voucher* puede tener tres partes, la primera queda con el productor, la segunda es retenida por el exportador y la tercera se entrega al banco a la hora de redimir el cupón. A los bancos se les requeriría que remitan su parte de los cupones y documentos de exportación a una autoridad gubernamental, para fines de control.

Esta ilustración simplificada sería aplicable si el exportador fuera el tostador del café. El esquema se puede modificar para admitir intermediarios que hagan el tostado pero no la exportación. Entonces el cupón podría valer X para los productores, $X(1+s)$ para los tostadores y $X(1+s)(1+t)$ para los exportadores. Una de las condiciones necesarias para el éxito del esquema es la existencia de una asociación de productores fuerte, que pueda ayudar en el diseño, ejecución y monitoreo del programa.

El propósito de esta breve ilustración es subrayar la necesidad de tener mecanismos adecuados para incentivar las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, que parecen ser los huérfanos en las negociaciones comerciales internacionales. Eventualmente, sería posible reducir tanto los aranceles como los subsidios de exportación a niveles insignificantes en todos los países, pero esa perspectiva es para el muy largo plazo.

4.3.4 Restricciones al comercio exterior

La política del comercio exterior a menudo abarca los sistemas arancelarios; cuando se les trata separadamente, además de los acuerdos comerciales incluye las medidas concernientes al grado de apertura del comercio internacional, o sea, la eliminación de los controles a las importaciones y exportaciones. Tales restricciones toman varias formas, entre ellas, cuotas de importación, licencias de importación y exportación, en algunos casos prohibiciones a la exportación, restricciones a la disponibilidad de divisas y, a veces, requisitos fitosanitarios libremente interpretados. Otras formas más sutiles de control de las importaciones son el requisito de depositar moneda extranjera en el sistema bancario con mucha anticipación a las importaciones y el aumento del monto del depósito previo requerido.

Existe consenso internacional en que las restricciones comerciales tienen marcados efectos negativos sobre el desarrollo a largo plazo²⁶. En términos de sus efectos sobre los precios, los controles a la importación (llamados genéricamente barreras no arancelarias) son equivalentes a aranceles altamente variables en el tiempo, más aún si se imponen arbitrariamente sin previo aviso. Dependiendo de la severidad de la escasez del producto en el mercado nacional y del monto de las importaciones permitidas, el precio interno puede aumentar mucho como resultado de medidas de control a la importación. Por el contrario, las limitaciones o prohibiciones a la exportación conllevan una disminución del precio nacional y, en vista de esto, normalmente los productores las rechazan fuertemente.

No obstante, cada vez hay mayor conciencia de que abrir la economía rápida y totalmente (eliminando los controles al comercio y reduciendo drásticamente los aranceles) puede empeorar la pobreza rural en el corto y mediano plazo. La transición de un sistema de control del comercio a otro de comercio libre no es fácil, como revela la experiencia de Asia Central citada en el Capítulo 3 (apartado 3.4). En casos de cosechas deficitarias, se pueden obtener ventajas políticas ante los consumidores prohibiendo la exportación, como ha pasado con los frijoles en los países centroamericanos. Sin embargo, estas políticas perjudican el desarrollo agrícola y por lo tanto empeoran el problema de la pobreza.

En períodos de excedentes de producción, a veces la respuesta de la política es la prohibición de las importaciones. “En Kenya, todas las importaciones de maíz y trigo, excepto las que tenían propósitos humanitarios, fueron suspendidas a mediados de 1994 por seis meses. ... A principios de 1994, el Gobierno de Nigeria impuso una prohibición

²⁶ “Aranceles elevados, restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias alientan la ineficiencia” (FAO, *Agroindustrial Policy Reviews, Methodological Guidelines*, Servicio de Apoyo para las Políticas, Dirección de Asistencia para las Políticas, Roma, 1997, pág. 35).

a las importaciones de maíz, cebada y arroz. ... A finales de 1994 las autoridades de la región del cobre en Zambia prohibieron la exportación de maíz fuera de la zona”²⁷. Recientemente, Malí prohibió la exportación de cueros y pieles para promover el procesamiento interno de estos productos. Guyana mantuvo por años una controvertida prohibición a la exportación de madera dura en rollos y Letonia puso en práctica una prohibición semejante sobre los troncos de sus coníferas.

El caso de la prohibición de las exportaciones de madera en rollo ilustra los efectos económicos potenciales de tales medidas. Su propósito es el de promover el procesamiento de madera en rollo por parte de la industria nacional, aumentando así el valor agregado resultante de cada unidad de extracción forestal. El objetivo es loable, pero este modo específico de lograrlo puede tener resultados contraproducentes, porque eliminar el mercado de exportación para la madera en rollo la hace artificialmente barata en el mercado interno, fomentando así la creación de una industria de procesamiento de madera condicionada a la oferta de materia prima barata. Tales industrias generalmente no son competitivas en el mercado mundial, por lo cual sus posibilidades de crecimiento se limitan al mercado nacional. Además, si la prohibición a la exportación se levanta eventualmente, algunas podrían quebrar a raíz del alto precio de la madera en rollo. En las palabras de Jan Laarman, “la renuencia a abrir los mercados a la competencia externa resulta en un uso poco eficiente de la materia prima forestal. Se genera empleo, pero a elevado costo social por cada puesto creado”²⁸.

En Guyana, los efectos de la prohibición fueron agravados por la incertidumbre sobre si las exportaciones de madera en rollo serían gravadas o prohibidas y por los retrasos en tomar decisiones, que a veces condujeron a que los troncos de madera se deteriorasen antes ser embarcados. La incertidumbre creada administrativamente es tan dañina para el desarrollo económico como la incertidumbre acerca de las orientaciones básicas de la política.

Cuando se ha prohibido durante mucho tiempo la exportación de troncos de madera, levantar la prohibición puede afectar seriamente a la industria existente. En Ecuador, donde se eliminó la prohibición, “los aserraderos nacionales que usan troncos de eucalipto enfrentan ahora precios más altos, pues la mayor competencia disminuye su abastecimiento de materia prima”²⁹. La respuesta adecuada, no obstante, no sería la de mantener la prohibición sino de proporcionar ayudas transitorias a las industrias afectadas por la eliminación de la medida. Chile renunció a la prohibición de las exportaciones de troncos de madera y se encontró que esas exportaciones no alcanzaron niveles excepcionalmente altos sino que se estabilizaron en cerca del 10 por ciento de las exportaciones totales de madera y productos de la madera.

Las prohibiciones temporales a la exportación de frijoles y otros productos han tenido el efecto de privar a los productores de las ganancias potenciales asociadas a

²⁷ FAO, *The State of Food and Agriculture 1995*, Roma, 1995, págs 82-83.

²⁸ Jan G. Laarman, *Government Policies Affecting Forests in Latin America: An Agenda for Discussion*, Inter-American Development Bank, Social Programs and Sustainable Development Department, Washington, D.C., marzo de 1997, pág. 38. Para discusión adicional sobre el tema, véase Robert D. Kirmse, Luis F. Constantino y George M. Guess, *Prospects for Improved Management of Natural Forests in Latin America*, LATEN Dissemination Note N°. 9, Latin America Technical Department, Banco Mundial, Washington, D.C., diciembre de 1993, pág. 24.

²⁹ *Ibid.*

precios más altos y de aumentar sus pérdidas en años de producción excedentaria. ***El efecto neto de las prohibiciones a la exportación es desalentar la producción del bien y agravar su escasez en el futuro***, dependiendo de la competitividad del producto y la situación del mercado mundial. También favorecen la corrupción ya que los productores intentarán evadirlas.

Con respecto a los efectos de la liberalización del mercado sobre los pobres rurales, un estudio de simulación acerca del posible debilitamiento del control sobre la exportación de arroz en Viet Nam llevó a la conclusión de que una estrategia orientada a la exportación puede ser funcional para la seguridad alimentaria y la producción de las pequeñas fincas³⁰. Sin embargo, los autores subrayan que Viet Nam se caracteriza por una distribución relativamente equitativa de la tierra (con pocas familias sin tierra) y una buena infraestructura de mercadeo.

Por el lado de las importaciones, a veces se argumenta que los controles son necesarios para proteger las inversiones de industrias nacionales tales como plantas de procesamiento de semillas oleaginosas, molinos de granos e ingenios azucareros. La importación de los productos procesados puede constituir una amenaza para estas industrias. Desde el punto de vista del crecimiento económico, sería eventualmente preferible reasignar la mano de obra y el capital utilizados en estas industrias a otras actividades con buen potencial de largo plazo. No hacer esto es condenar a la fuerza de trabajo a actividades con débiles perspectivas de expansión de la producción y de la productividad y, por lo tanto, también de aumentar los salarios reales que pagan. Este es el verdadero costo económico de la protección, en cualquier forma que se dé. Las inversiones hechas en las industrias en cuestión son costos del pasado y no deben tomarse en cuenta para planear el futuro. La pregunta operacional apropiada en estos casos no es si el cambio debe hacerse, sino cómo administrar la transición. Este es otro caso en el que la justificación para ***subsidios transitorios*** es fuerte; pueden suavizar el daño económico del corto plazo, facilitando las decisiones políticas requeridas, y también pueden ayudar a fomentar subsectores con mejores perspectivas de crecimiento.

A veces se abusa de los controles fitosanitarios a las importaciones, lo cual, según se alega, los convierte en barreras disfrazadas al comercio por parte de los países industrializados. Cuando los embarques son aparentemente de una calidad inferior pero no peligrosos para el consumidor, la mejor solución es establecer un sistema nacional de grados de calidad y etiquetado de los productos, acompañado de la correspondiente campaña de información para los consumidores.

Ya que los controles a la importación de cualquier tipo crean efectos impredecibles y a veces elevados sobre los precios nacionales, la política será más transparente si se sustituyen por aranceles, un proceso conocido como “arancelización”. Los sistemas arancelarios tienen efectos claros y estables sobre los precios, lo que permite a los inversionistas y productores definir más fácilmente sus expectativas de ganancias que en el caso de los controles del comercio exterior.

³⁰ Nicholas Minot y Francesco Goletti, “Rice Market Liberalization and Poverty in Viet Nam”, Research Report No. 114, IFPRI, Washington, D.C., diciembre de 2000, abstract, pág. 2.

El resurgimiento de controles al comercio, disfrazados o abiertos, puede ser un signo de que el proceso de reducción arancelaria ha estado avanzando más rápido de lo que la economía puede soportar, o que la financiación y otras medidas transitorias son insuficientes. ***Sería preferible avanzar despacio hacia la reducción de los aranceles, siempre que también se tomen medidas para uniformarlos, que moverse rápidamente en algunos productos mientras los aranceles se mantienen altos para otros y los controles permanecen o resurgen.*** Generalmente, las reformas arancelarias han sido acompañadas por una reducción de la dispersión de las tasas arancelarias, pero se han dado excepciones y esto es una señal de que el proceso debe ser reconsiderado. Avanzar muy rápido en la reducción de los aranceles puede provocar inestabilidad en el sistema arancelario, socavándose así uno de los pilares de la asignación eficiente de recursos, lo mismo que dificultar el consenso sobre la necesidad de aranceles modestos y estables. Esta es una preocupación muy real en muchos países: “Las reformas del comercio son ... no sólo difíciles de poner en práctica, sino también difíciles de sostener; hay presiones fuertes para el retorno a una mayor protección de parte de los sectores que compiten con las importaciones”³¹.

La experiencia reciente de los países de Europa central y oriental subraya la inestabilidad potencial de los regímenes comerciales y otras políticas agrícolas, cuando las condiciones del mercado se vuelven adversas:

Frente a la caída de los precios del mercado internacional y el rápido incremento de las importaciones, varios países de la región respondieron aumentando los aranceles a la importación, los subsidios a la exportación, los precios mínimos, las compras en el mercado y los pagos directos. Por ejemplo, en 1998 varios [países de la región] incrementaron los subsidios a las exportaciones agrícolas, en particular la República Checa, Lituania, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia³².

Se ha mencionado que el miedo a que las importaciones baratas reduzcan los precios, a niveles en que no se obtienen ganancias o significan extrema pobreza para las familias de los agricultores de subsistencia, es la mayor fuente de la resistencia de los productores a la liberalización del comercio, aún si está incrementando su productividad. Estos temores pueden ser atendidos a través de las tres excepciones a la política de aranceles uniformes, mencionadas anteriormente: sobretasas para compensar los efectos de los subsidios internacionales sobre los precios; bandas de precios para contrarrestar las fluctuaciones de los precios internacionales, y aranceles más altos durante largos períodos de transición, para los cultivos básicos de los agricultores pobres. Responder a esas preocupaciones con controles al comercio significaría introducir distorsiones en el sector, que dañarían el crecimiento futuro de toda la economía.

³¹ Alain de Janvry, Nigel Key y Elisabeth Sadoulet, “Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges”, Working Paper No. 815, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley, 1997, pág. 11.

³² Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, 1999, vol. I, Paris, 1999, págs 149-150.

La tendencia mundial es a eliminar los monopolios estatales para la comercialización de productos agrícolas y, frecuentemente, a eliminar toda participación del Estado en la comercialización. En los años noventa, en Colombia “se eliminaron las restricciones a la importación, incluyendo el monopolio gubernamental de importación de la mayoría de los granos y semillas oleaginosas” (FAO, *The State of Food and Agriculture* 1996, Roma, 1996, pág. 178). En Jordania, “se lanzó un programa de liberalización del comercio para eliminar el monopolio público del comercio, incluyendo el mercadeo y la distribución de productos agrícolas. El Gobierno ha desmantelado el monopolio para la importación de papas, manzanas, cebollas y ajo de que gozaba la Empresa de Mercadeo y Procesamiento Agrícola. También ha eliminado el requisito de licencias de importación y exportación para muchos productos frescos y procesados (FAO, *The State of Food and Agriculture* 1995, Roma, 1995, págs. 161-162). Los monopolios estatales de comercio agrícola fueron eliminados en el Salvador en 1990, en Honduras en 1991 y no mucho después en Perú.

Otra forma común de barreras no arancelarias ha sido el monopolio estatal de la importación o exportación de determinados bienes. De hecho, esta es una forma de control del comercio, ya que es el organismo estatal el que toma las decisiones sobre la cantidad del producto que será importada o exportada cada año, y determina también cuando se realizarán los embarques. Este tipo de control a menudo va de la mano con exoneraciones arancelarias a la importación de productos agrícolas. Por las mismas razones aplicables a las licencias de importación y exportación y los otros tipos de restricciones, tales monopolios estatales han tenido consecuencias nocivas para la eficiencia económica y por lo tanto para el crecimiento del sector. Además, los organismos estatales generalmente no toman decisiones con agilidad, y el comercio de granos es notoriamente exigente en materia de experiencia y rapidez. Como resultado, las importaciones a veces llegan en momentos inoportunos, agudizando por ejemplo la tendencia estacional a la reducción de los precios al productor. Los monopolios estatales sobre la comercialización interna tienen efectos igualmente dañinos sobre los sistemas de mercadeo. En el caso de Zambia, se señaló que el “principal efecto del monopolio de compras gubernamental ha sido el de impedir el desarrollo de los mercados en las zonas rurales”³³.

4.3.5 Políticas de ayuda alimentaria

Un subconjunto de las políticas de comercio exterior concierne a la ayuda alimentaria. Tal ayuda ha sido criticada sobre la base de que debilita los incentivos a los productores locales. En el largo plazo, los países receptores pueden beneficiarse más de la ayuda financiera que de la ayuda alimentaria, usando los fondos para permitir a las familias pobres comprar sus requerimientos alimenticios en el mercado interno. Shlomo Reutlinger ha presentado argumentos poderosos acerca de las ventajas de la ayuda financiera sobre la ayuda alimentaria:

Dicho francamente, la ayuda alimentaria es producto de una época en la cual se esperaba que los gobiernos, tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo, intervinieran en gran escala en la producción y el mercadeo de los alimentos. ... El desafío más terminante a la noción de que los

³³ Shubh K. Kumar, “Design, Income Distribution, and Consumption effects of Maize Pricing Policies in Zambia”, Capítulo 21 en: *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*, editado por Per Pinstrup-Andersen, The John Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1988, pág. 295.

alimentos son más necesarios que cualquier otra forma de ayuda surge de la visión ahora generalmente aceptada de que la pobreza, y no la oferta de alimentos o el mal desempeño de los mercados alimentarios, es la raíz del hambre y la desnutrición. ... si la causa del hambre no es la falta de alimentos en el mercado, la opción entre ayuda alimentaria y ayuda financiera se puede fundamentar solamente sobre la base de cálculos de eficiencia. ...

La población podría obtener más alimentos, y alimentos más conformes a sus necesidades, si se les diera dinero en efectivo para comprar alimentos en los mercados locales. No sólo eso, cada vez se reconoce más que la desnutrición no puede ser evitada solamente con comida. La ayuda alimentaria se desperdicia cuando la gente tiene que convertirla en dinero (porque en algunas situaciones de emergencia, la única ayuda brindada es la alimentaria)³⁴.

Sin embargo, mientras la ayuda alimentaria esté presente, el componente concesional de la ayuda siempre representa un beneficio económico neto para el país receptor; de modo que el principal reto es cómo usar esta ayuda para fortalecer los sistemas nacionales de producción y mercadeo. Esta preocupación, y un enfoque constructivo para enfrentarlo, se han descrito así para el caso de Mozambique:

... grandes cantidades de maíz amarillo [importado] a bajos precios pueden limitar el mercado urbano del maíz blanco producido internamente y tener efectos adversos para los productores de Mozambique. ... la inestabilidad de los precios del maíz amarillo, causada por llegadas de ayuda alimentaria irregulares, ha sido transmitida al mercado del maíz blanco. ... la administración de la ayuda alimentaria comercial y de emergencia generó grandes ganancias para los consignatarios antes de la sequía en el sur de África, y pérdidas significativas durante al menos un año después. Estas condiciones son claramente inconvenientes para el desarrollo de un sistema de mercadeo y producción eficiente y eficaz de maíz en el país.

En una nota más positiva, la prioridad del programa de ayuda ... hacia la creación de condiciones de mercadeo competitivas para la ayuda alimentaria, facilitó el crecimiento del sistema de mercadeo informal y de la industria de molienda en pequeña escala. Ambos juegan ahora papeles importantes en vincular a los productores con los consumidores mozambiqueños y proporcionar a los consumidores productos de maíz a precios accesibles. Este es un ejemplo del uso de la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo de mercados, y representa un resultado significativo del programa de ayuda alimentaria en Mozambique³⁵.

Además de dirigir los ingresos procedentes de la ayuda alimentaria hacia los usos más útiles a estos efectos, es importante evitar las exoneraciones arancelarias a productos importados a través de programas de ayuda alimentaria, como ya se señaló, para minimizar la distorsión de los incentivos a los productores nacionales.

³⁴ Shlomo Reutlinger, "Viewpoint: From 'food aid' to 'aid for food': into the 21st century", *Food Policy*, vol. 24, N^o. 1, febrero de 1999, págs 7, 12 y 13. Reimpreso con autorización de Elsevier.

³⁵ David Tschirley, Cynthia Donovan y Michael T. Weber, "Food Aid and Food Markets: Lessons from Mozambique", *Food Policy*, vol, 21, N^o. 2, mayo de 1996, págs 205-206. Reimpreso con autorización de Elsevier.

Las ventajas y desventajas de la ayuda alimentaria han sido evaluadas por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI por sus siglas en inglés), que ha intentado resumir los términos el creciente consenso sobre este tema. Primero, el ODI hace una distinción básica:

La asistencia alimentaria describe a cualquier intervención diseñada para combatir el hambre, en respuesta a problemas crónicos o crisis de corto plazo. La asistencia alimentaria puede involucrar la entrega directa de alimentos, por ejemplo como alimentación suplementaria o en proyectos de alimentos por trabajo. Igualmente, puede involucrar intervenciones financieras, por ejemplo, para contribuir a subsidiar los alimentos o esquemas de estabilización de precios. La asistencia alimentaria puede financiarse en gran medida internamente, como en la India, o ser apoyada por ayuda financiera o alimentaria de fuentes internacionales, como en Bangladesh o Etiopía.

La ayuda alimentaria es ayuda en especie que se usa para apoyar las acciones de asistencia alimentaria o para financiar el desarrollo de forma más general, por ejemplo mejorando la balanza de pagos (sustituyendo importaciones comerciales) o la situación presupuestaria, a través de los fondos generados por los ingresos provenientes de las ventas. Se requiere que las transferencias de ayuda alimentaria cumplan con los criterios establecidos por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) para el apoyo oficial al desarrollo (AOD), o sea, donaciones o préstamos con al menos 25 por ciento de concesionalidad³⁶.

Luego la ODI sintetiza los hallazgos de algunas investigaciones sobre la ayuda alimentaria, que apuntan hacia la necesidad de replantear su papel y planificar su uso en un contexto más amplio:

La ayuda alimentaria de emergencia juega un papel claro y crucial para salvar vidas y limitar las tensiones nutricionales en casos de crisis agudas causadas por conflictos o desastres naturales. Sin embargo, a menudo se carece de evidencias claras que permitan medir sus efectos, y hay muchos ejemplos de ineficacia más alguna evidencia de llegadas tardías, que entorpecen la recuperación de las economías locales afectadas por desastres naturales.

La ayuda alimentaria para el desarrollo fue en los años noventa un instrumento relativamente ineficaz para combatir la pobreza y mejorar el estado nutricional y de salud de las personas vulnerables. La *ayuda alimentaria de programa*, que se proporciona a los gobiernos para su venta posterior, es un instrumento particularmente tosco para este propósito. No existe evidencia contundente sobre el impacto *de la ayuda alimentaria de proyectos*, que proporciona alimentos en forma directa, debido al inadecuado monitoreo de su implementación, en particular sobre la eficacia de la focalización y el impacto sobre la formación de recursos humanos.

La ayuda financiera alimentaria en la mayor parte de los casos es la manera más eficiente de financiar actividades tales como comidas escolares o alimentos por trabajo, o proporcionar apoyo presupuestario o de balanza de pagos al mejoramiento general de la seguridad alimentaria. Ello explica la masiva reducción de la ayuda alimentaria de programa y la lenta declinación de las actividades de desarrollo del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

³⁶ Overseas Development Institute, "Reforming Food Aid: Time to Grasp the Nettle?" ODI Briefing Paper, Londres, enero de 2000, pág. 1. Reimpreso con autorización de Overseas Development Institute.

El éxito en el alivio de los efectos de los desastres naturales y los conflictos indica que la asistencia alimentaria cumple un papel en casos de emergencia y de rehabilitación post crisis, aunque hay un amplio margen para mejorar su desempeño. También puede ser útil como asistencia dirigida a personas con alto grado de riesgo alimentario, en casos de mercados que funcionan en forma deficiente y de serias debilidades institucionales. Sin embargo, no se ha probado que sea un instrumento eficaz o eficiente para contribuir de forma general a las estrategias de reducción de la pobreza.

Las implicaciones son claras. El hambre sigue siendo un problema importante, que requiere un programa integral de medidas de asistencia alimentaria, diseñadas e implementadas nacionalmente y con apoyo internacional. La ayuda alimentaria tiene un papel positivo pero limitado en esta tarea, especialmente en las emergencias. Necesita ser planeada y administrada en el contexto más amplio de la asistencia alimentaria. Sin embargo, las normas actuales y las disposiciones institucionales siguen tratando a la ayuda alimentaria como un caso especial³⁷.

4.4 POLÍTICA CAMBIARIA

4.4.1 Papel del tipo de cambio

En una época o en otra, la política cambiaria ha sido un tema central de controversia en muchos países. En el curso de debates y análisis, a veces complicados, es fácil perder de vista el hecho de que el tipo de cambio es simplemente un precio. Es el precio de las divisas. Sería más correcto referirse a un conjunto de tipos de cambio, uno para cada una de las monedas de los socios comerciales, pero los análisis y las recomendaciones comúnmente se simplifican y se refieren al concepto de *un* tipo de cambio.³⁸

El tipo de cambio de un país refleja su oferta y demanda de divisas, en que la oferta proviene básicamente de las exportaciones y los flujos de entrada de capitales, y la demanda de la necesidad de importar bienes y servicios. Las expectativas sobre el futuro de la balanza de pagos a menudo juegan también un papel en la determinación de la tasa de cambio del momento. En la mayor parte de las circunstancias, *el tipo de cambio también responde a las tasas de inflación interna*, por la siguiente razón: un incremento en los precios nacionales superior al aumento de precios en los socios comerciales torna las exportaciones del país menos competitivas y sus importaciones más atractivas. Por lo tanto, si los otros factores no varían, esto disminuirá la oferta futura de divisas con relación a su demanda, y por ende hará que el tipo de cambio se *deprecie* (se requerirán más unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera). “En la mayoría de los países [con sistemas cambiarios flexibles], el tipo de cambio oficial se modifica frecuentemente de acuerdo a ... la diferencia entre las tasas de inflación interna y externa”³⁹.

³⁷ *Ibid*, reimpresso con autorización de Overseas Development Institute.

³⁸ Los análisis cuantitativos emplean el artificio de un promedio ponderado de todos los tipos de cambio de un país, en el que las ponderaciones son los respectivos volúmenes del comercio exterior.

³⁹ Peter J. Montiel y Jonathan D. Ostry, “Targeting the Real Exchange Rate in Developing Countries”, *Finance and Development*. Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., marzo de 1993, pág. 38.

En este sentido simple, haciendo abstracción de los flujos de capital, el tipo de cambio no controlado tenderá a moverse con el tiempo en consonancia con el diferencial entre la inflación interna y la externa, manteniendo así la “paridad del poder adquisitivo” entre el país y sus socios comerciales. Esta es la tendencia a largo plazo, pero pueden haber variaciones considerables en el corto plazo alrededor de esta tendencia, especialmente en respuesta a las fluctuaciones de los flujos de capital.

Dado que la depreciación del tipo de cambio encarece las importaciones, los movimientos del tipo de cambio alimentan adicionalmente la inflación interna. Sin embargo, los aumentos de la tasa de inflación inducidos por el tipo de cambio tienden a ser proporcionalmente menores que la depreciación cambiaria misma (usualmente 50 por ciento a 70 por ciento de la depreciación). Por lo tanto, si la inflación se puede controlar con políticas fiscales y monetarias apropiadas, los movimientos del tipo de cambio y la tasa de inflación disminuirán y eventualmente cesarán, dando como resultado la estabilidad de los precios.

Es importante tomar en cuenta la *cadena de causalidad* económica básica: las políticas fiscal y monetaria determinan la tasa de inflación, y esta última a su vez juega un papel importante en la determinación del tipo de cambio (por el momento se ignoran los flujos de capital así como las modificaciones en los precios internacionales). Pero, dado que los movimientos del tipo de cambio generan efectos temporales en dirección opuesta, aumentando la tasa de inflación, los gobiernos que buscan la estabilidad a veces tratan de fijar el tipo de cambio, o restringir sus movimientos, para reducir la tasa de inflación a corto plazo. En muchos países en desarrollo esta es una política popular entre la clase media urbana, principal compradora de bienes de consumo duraderos importados. Sin embargo, es una política que va contra la dirección de la causalidad y, por consiguiente, difícil de sostener. Esta política debilita la competitividad de las exportaciones y hace difícil a los productores competir con las importaciones en el mercado nacional. Con un tipo de cambio fijo, los incrementos en los costos y precios domésticos se transmiten en las mismas proporciones al precio de las exportaciones expresado en moneda extranjera, y por eso las exportaciones se vuelven menos competitivas en los mercados externos. Como resultado, un tipo de cambio fijado sin tomar en cuenta la inflación del país o que no fluctúa lo suficiente para mantener la paridad del poder adquisitivo, puede hacerse insostenible y la política fracasar, tal como ocurrió en diciembre de 1994 con el peso mexicano.

Cuando el tipo de cambio se deprecia menos que la diferencia entre las tasas de inflación interna y externa, se dice que el *tipo de cambio real se aprecia*. Esto puede ocurrir por razones económicas naturales, como cuando ingresa un flujo de divisas grande y continuo, más o menos indiferente a la tasa de inflación interna. El ejemplo clásico es el del descubrimiento de importantes yacimientos de gas o petróleo. Los ingresos de divisas resultantes “sostienen” el tipo de cambio evitando que se deprecie, independientemente de las tasas de inflación internas. Sin embargo, la combinación de inflación interna (que sube los costos de los productores) y un tipo de cambio estable (que mantiene los precios de las exportaciones estables en moneda nacional), es decir, un tipo de cambio real que se aprecia, normalmente debilita la competitividad de las actividades agrícolas e industriales más sensibles a las variaciones de los precios. Este fenómeno económico se notó por primera vez a raíz del descubrimiento de yacimientos de gas natural en Holanda a mediados de los años cincuenta: se le conoce entonces

como la “enfermedad holandesa”, teniendo en cuenta sus efectos negativos sobre otros sectores de la economía.

En el contexto de la “enfermedad holandesa”, los ingresos inesperados de divisas pueden tomar otras formas, como las remesas familiares en El Salvador o las exportaciones subsidiadas de azúcar y arroz de Guyana a la Unión Europea, dentro de las disposiciones del Protocolo ACP y la Convención de Lomé. Este fenómeno siempre crea dificultades a los que formulan las políticas, ya que los obliga a buscar maneras de compensar los daños causados a otros sectores por el auge del principal sector de exportación. Después que Nigeria empezó a exportar cantidades significativas de petróleo, pasó de ser un gran exportador neto de bienes agrícolas a gran importador neto, con una reversión en la balanza de pagos agrícola de más de 1 500 millones de dólares EE.UU., entre 1970 y 1980.

Cuando la política trata de mantener el tipo de cambio artificialmente sobrevaluado, evitando que se deprecie hasta la paridad de su poder de compra, por ejemplo aumentando la tasa de interés para atraer capital extranjero a corto plazo o racionando el acceso a las divisas, la agricultura sufre la misma consecuencia: se hace menos competitiva en los mercados de exportación y frente a los productos importados⁴⁰. Este tipo de distorsión se volvió muy común en los años ochenta y noventa y constituyó la principal fuente de sesgos inducidos por la política contra la agricultura en los países en vías de desarrollo. El Banco Mundial encontró que, combinada con otras fuentes de sesgo como los aranceles más altos para los bienes industriales que para los bienes agrícolas y los impuestos a las exportaciones agrícolas, dicha distorsión del tipo de cambio determinó un “impuesto” neto (a través de menores precios reales) de 7 por ciento sobre la agricultura que competía con las importaciones y de 35 a 40 por ciento sobre la agricultura de exportación, en una muestra de 18 países de bajos ingresos⁴¹. El mismo estudio demostró que los países cuyas políticas discriminaban contra la agricultura eran los que experimentaban el crecimiento global más lento.

La apreciación de los tipos de cambio persistió hasta los años noventa y, en algunos casos, hasta este siglo. En una muestra de ocho países, Valdés encontró que la política cambiaria fue la principal causa de reducción de los precios reales al productor durante la última década⁴². En esencia esta es la naturaleza del daño hecho a la agricultura por la apreciación de los tipos de cambio reales: hacen que los precios reales al productor bajen. En Estonia la reducción de los precios se estimó en cerca del 50 por ciento, desde que el tipo de cambio fue fijado con relación al marco alemán en junio de

⁴⁰ Además, las elevadas tasas de interés reales causan daños económicos desproporcionadamente altos a la agricultura, dada su alta intensidad relativa de capital y dependencia del financiamiento para la producción, que es consecuencia del desfase entre los gastos para preparar la tierra para la siembra y la cosecha: “la agricultura ... es más sensible a los cambios en la tasa de interés que otros sectores ...” (Yair Mundlak, 1997, pág. 19).

⁴¹ Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés “Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies”, *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 3, septiembre de 1988, pág. 266. Ver también el resumen de estos resultados y desarrollos posteriores de algunos de estos temas en: Maurice Schiff y Alberto Valdés, *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1992.

⁴² Alberto Valdés, “Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Latin America during Major Policy Reforms”, World Bank Discussion Paper N° 349, Washington, D.C., 1996.

1992 hasta finales de 1996; en El Salvador, durante los años ochenta se estimó en un 40 por ciento.

Las tasas de cambio sobrevaloradas tienen una significación especial, pues constituyen un impuesto a las exportaciones y subsidian las importaciones. Ese instrumento se ha utilizado, con altos costos, a los efectos de estabilizar y mantener deprimidos los precios internos de los alimentos para los consumidores urbanos a expensas de los productores nacionales de bienes que compiten con las importaciones y de los productores de bienes agrícolas exportables, a menudo ante una elevada inflación interna escasamente controlada o exacerbada por las medidas de política económica. Por tanto, en el largo plazo, los efectos perniciosos para la seguridad alimentaria son varios, entre otros, los cambios estructurales en los gustos y preferencias de los consumidores urbanos que no toman en cuenta los precios internacionales reales; la presión que ejerce el creciente ingreso urbano para mantener e incrementar las importaciones de alimentos; la reducción de la capacidad de pagar estas importaciones, al deprimir la expansión de las exportaciones agrícolas y de alimentos que, para muchos países de bajos ingresos, son la fuente principal de los ingresos de exportación; ... la sobrevaloración del tipo de cambio se relaciona con el bajo crecimiento del PIB (FAO, *The State of Food and Agriculture 1996*, Roma, 1996, pág. 294).

Así, *la política cambiaria representa la influencia más poderosa sobre los precios relativos de la economía*, y sus efectos en los precios agrícolas reales normalmente sobrepasan los de otros tipos de intervención en los precios. Esto ocurre porque la agricultura es normalmente el sector más expuesto a la influencia del comercio exterior: casi todos sus productos son exportables o importables, o son sustitutos cercanos respecto a la producción o el consumo de productos exportables o importables. Por lo tanto, los precios agrícolas son determinados en gran medida por los precios internacionales y por el filtro mediante el cual estos últimos se transmiten a la economía nacional, esto es, el tipo de cambio. En contraste, los sectores de infraestructura y servicios producen mayormente bienes finales que no son exportados ni importados, de manera que sus precios internos pueden subir con la inflación, mientras que los del sector agrícola se mantienen bajos por las influencias externas y la apreciación del tipo de cambio. Por esta razón, el tipo de cambio determina los *precios relativos* de la economía⁴³.

4.4.2 Política cambiaria y desarrollo agrícola

Teniendo en cuenta estas dificultades para mantener la política de apertura comercial, una de las maneras más eficaces para evitar las presiones de los productores en favor de la imposición de restricciones a la importación es asegurar que el tipo de cambio permanezca en equilibrio, en el sentido de la paridad del poder adquisitivo; en efecto, los agricultores están muy al tanto de los precios de las importaciones que compiten con sus productos y un tipo de cambio sobrevalorado los abarata en términos de moneda nacional. La política de sobrevalorar el tipo de cambio hace difícil la adopción de políticas de liberalización del comercio agrícola, y también de liberalización del comercio industrial. En este sentido, es muy importante coordinar las

⁴³ Análisis y ejemplos adicionales sobre el tipo de cambio y los precios relativos pueden encontrarse en Roger D. Norton, *Integration of Food and Agricultural Policy with Macroeconomic Policy: Methodological Considerations in a Latin American Perspective*, Economic and Social Development Paper No. 111, FAO, Roma, 1992.

políticas cambiarias y del comercio exterior y dar a las medidas una secuencia apropiada⁴⁴. Esta lección resulta claramente de las experiencias de reforma económica en Nueva Zelanda y Chile:

El tema fundamental que surge de la reforma tanto en Chile como en Nueva Zelanda es que la agricultura, compuesta en su mayor parte por bienes transables, es bastante sensible a los cambios en las políticas macroeconómicas y del comercio exterior. Los elementos principales son las políticas fiscales y cambiarias sanas. El nivel y la estabilidad del tipo de cambio real fueron estratégicos en ambos países. La apreciación real de la moneda no estimula la producción agrícola y puede crear una resistencia considerable de parte de los grupos agrícolas contra la liberalización del comercio exterior, con fuertes presiones para que se les otorgue un tratamiento especial después de que las principales reformas hayan sido aplicadas⁴⁵.

El caso de la devaluación del CFA [moneda común de los países de habla francés de África del Oeste] en 1994 ilustra los efectos del tipo de cambio sobre la agricultura y también el crecimiento económico general. La FAO encontró que:

No obstante los problemas de gestión económica y social causados por el impacto inicial sobre los precios ... la devaluación contribuyó a una fuerte expansión de los ingresos provenientes de las exportaciones y a una reducción de los déficit externos. ... Los exportadores agrícolas se beneficiaron significativamente de la devaluación. ... Por ejemplo, Côte d'Ivoire, que había estado en recesión desde mediados de los años ochenta, incrementó su actividad económica en casi 2 por ciento en 1994 y se espera un aumento adicional de 5 por ciento en 1995, en gran medida como resultado del auge exportador. ... En Senegal se espera que el crecimiento económico se acelere de 1,8 por ciento en 1994 a 3,5 por ciento en 1995, siendo las exportaciones de maní un factor que contribuye significativamente a ello⁴⁶.

El factor más importante de las respuestas de estas economías a la devaluación fue el grado en que la modificación de los precios de exportación se trasladó a los productores. En algunos casos, el gobierno controló los precios y les pasó sólo parte del incremento:

En la región del maní ... el gobierno subió dos veces los precios del maní al productor, un incremento combinado de 71 por ciento sobre los anteriores a la devaluación, pero menor al aumento de 100 por ciento del precio mundial del CFA. Trasladar sólo una porción del aumento del precio de exportación a los subsectores con una fuerte intervención gubernamental fue una estrategia muy común de los gobiernos del Sahel después de la devaluación. ... en Malí hubo un incremento en la rentabilidad del arroz bajo riego, puesto que se permitió que su precio aumentara más que los costos de los insumos. ... en la zona del algodón de Malí, el rendimiento real neto de la producción agrícola (algodón, maíz y sorgo) aumentó 14 por ciento en la zona sudania sur y 20 por ciento en

⁴⁴ Este es uno de los principales mensajes que surgió del estudio *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: The Lessons of Experience*, elaborado por Demetrios Papageorgiou, Armeane M. Choksi y Michael Michaely, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990.

⁴⁵ Alberto Valdés, "Mix and Sequencing of Economywide and Agricultural Reforms: Chile and New Zealand", *Agricultural Economics*, vol. 8, N^o. 4, junio de 1993, pág. 307.

⁴⁶ FAO, *The State of Food and Agriculture 1995*, Roma, 1995, pág. 79.

la guineana norte en los primeros dos años después de la devaluación. ... Esto fue el resultado de precios más altos del maíz y de la decisión del gobierno de “transferir” a los productores los precios más altos del algodón originados por la devaluación.⁴⁷”

Como consecuencia de estas políticas, desde 1994 el sector agrícola de Malí ha sido uno de los de más rápido crecimiento en África. Otros países de la región también se beneficiaron con la devaluación. De acuerdo al *New York Times Service* en marzo de 1996, en la Costa de Marfil la “devaluación del [CFA] ha dado a la economía un nuevo empuje competitivo”. El mismo despacho del *New York Times* cita a un agroindustrial de Côte d’Ivoire: “Ahora estamos en plena expansión y atacando nuevos mercados. La devaluación nos ha permitido crecer, y lo mismo le ha sucedido a la mayor parte de los exportadores”. En México, después del ajuste del tipo de cambio en 1994, una federación nacional de agricultores emitió una declaración pública jurando que nunca permitirían que el tipo de cambio se sobrevalorara de nuevo⁴⁸.

La experiencia del CFA enseña que, ya que la devaluación del tipo de cambio real tiene casi solamente efectos positivos para la agricultura, es importante no diluir o anular dichos efectos controlando los precios que reciben los productores y limitando su respuesta a la devaluación.

Es importante subrayar que, en el largo plazo, los países no pueden “crecer mediante devaluaciones”. Con toda probabilidad los socios comerciales responderán a las devaluaciones hechas artificialmente con el propósito de aumentar la competitividad internacional del país y el efecto neto será que nadie obtendrá beneficios y habrá mayor inflación para todos. La conclusión es que controlar artificialmente el tipo de cambio en la dirección contraria –sobrevalorarlo de manera insostenible– tiene serias consecuencias negativas para el desarrollo agrícola. Si tales desviaciones respecto al tipo de cambio de equilibrio se corrigen rápidamente, la magnitud del ajuste requerido y, por lo tanto, el impacto sobre los consumidores, serán menores, con ventajas para el desarrollo agrícola.

Las consecuencias económicas negativas de permitir que el tipo de cambio se sobrevalore son de hecho más generales. En palabras de T. L. Vollrath, “la sobrevaloración del tipo de cambio ... disminuye los ingresos de la agricultura, penaliza a los exportadores, induce la fuga de capitales, deprime las entradas de divisas, desestimula el ahorro nacional, quita espacio a la inversión productiva y crea restricciones de importación que llevan recursos a actividades improductivas en busca de rentas”⁴⁹. En

⁴⁷ T. Reardon, V. Kelly, E. Crawford, B. Diagana, J. Dioné, K. Savadogo y D. Boughton, “Promoting Sustainable Intensification and Productivity Growth in Sahel Agriculture”, *Food Policy*, vol. 22, N°. 4, agosto de 1997, págs 320-321. Malí trató de controlar muchos precios después de la devaluación, pero pronto abandonó dicha política. Reimpreso con autorización de Elsevier.

⁴⁸ Hay abundantes ejemplos de los efectos del tipo de cambio sobre la agricultura. En Ecuador, un estudio basado en un modelo concluyó que, “Mediante su influencia en el tipo de cambio ... las variables macroeconómicas explicaron gran parte del descenso de la proporción de la agricultura en la economía global entre 1971 y 1981” (Tomado de: Grant M. Scobie y Verónica Jardine, “Macroeconomic Policy, the Real Exchange Rate and Agricultural Growth: The Case of Ecuador”, documento presentado a la Conferencia Anual de la Sociedad Australiana de Economía Agrícola, Blenheim, Nueva Zelanda, julio de 1988, pág. 12.

⁴⁹ Thomas L. Vollrath, “The Role of Agriculture in Economic Development: A Vision for Foreign Development Assistance”, *Food Policy*, vol. 19, N°. 5, octubre de 1994, pág. 476.

resumen, *es difícil sobrestimar la importancia de una política cambiaria adecuada para el desarrollo económico, y no sólo para el sector agrícola*. “La considerable depreciación real de la rupia, lograda a través de devaluaciones nominales, fue un ingrediente central del superlativo desempeño económico de la India durante la década de los noventa⁵⁰.”

Un caso especial de política cambiaria son los *currency boards*, los cuales no sólo congelan el tipo de cambio con respecto a una moneda de reserva internacional, sino que también mantienen atada la política monetaria al fijar las reglas para la determinación de la oferta de dinero⁵¹. Bulgaria, Estonia y, hasta principios del 2002, Argentina son ejemplos de países que adoptaron esta política macroeconómica en la década pasada. Con este esquema, la política monetaria pierde toda discrecionalidad y para efectos prácticos desaparece⁵². Su ventaja más notoria es que indudablemente garantiza la estabilidad de los precios, aunque sea después de un período que puede durar varios años (como en Estonia). La garantía de la estabilidad de precios, que es inherente al sistema, ayuda a superar la tendencia común de tipos de cambio sobrevalorados a alentar la fuga de capitales, y de hecho el sistema se ha demostrado capaz de estimular la entrada de capital extranjero, al menos en el corto plazo.

La desventaja es su rigidez: fuerzan ajustes económicos en materias de la tasa de interés y el mercado laboral, y por lo tanto pueden determinar tasas bastante altas de desempleo. El sistema requiere una solidez bancaria excepcional y, por ende, aumenta el riesgo de que los bancos quiebren en los primeros años de su aplicación (Estonia) y en situaciones de crisis. Existe un peligro real de que la rigidez del sistema convierta una recesión en una depresión, como sucedió en Argentina. En este país, el desempleo llegó al 18 por ciento en los años que siguieron a la creación del *currency board* y alcanzó niveles explosivos al principio de esta década, dando como resultado el abandono del sistema. La falta de disciplina fiscal, en el ámbito nacional y provincial, fue una de las principales razones del colapso, pero ese resultado refuerza el argumento de que esos sistemas se convierten en camisas de fuerza para la política en el caso de conmociones y tensiones económicas.

La preocupación operacional más importante desde el punto de vista agrícola es que el tipo de cambio no se fije a un nivel muy alto (un valor muy apreciado). La razón es que casi siempre existe un considerable monto de inflación residual, que necesita salir del sistema antes de alcanzar la estabilidad de precios. Con un tipo de cambio fijo, aún con tasas anuales en declive, varios años de inflación pueden determinar una apreciación considerable del tipo de cambio real. Este efecto, por supuesto, deprime los precios agrícolas reales. La misma receta se aplica a las economías que se dolarizan o adoptan otra moneda principal como propia: debe tenerse cuidado con la tasa de

⁵⁰ D. Rodrik, 2001, pág. 94.

⁵¹ Una explicación de fondo sobre este sistema se encuentra en Steve H. Hanke y Kurt Schuler, *Currency Boards for Developing Countries: A Handbook*, Sector Study No. 9, International Center for Economic Growth, San Francisco, California, EE.UU., 1994.

⁵² La aplicación del sistema en Argentina tenía excepciones a esta regla que, por ejemplo, permitieron al Banco Central incrementar la liquidez del sistema bancario después de la devaluación del peso mexicano en 1994.

conversión para evitar poner trabas a los productores nacionales, tanto en la industria como en la agricultura⁵³.

La importancia para los sectores productivos de establecer adecuadamente el tipo de cambio ha sido subrayada por Sebastian Edwards:

La adopción de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio, en el que el tipo de cambio nominal está fijado o su tasa de modificación es predeterminada a un ritmo inferior a la inflación vigente, lleva consigo el serio peligro de provocar una importante sobrevaloración. Esto puede suceder aún si el déficit fiscal está completamente bajo control. ... Esto sugiere entonces que, cuando el anclaje del tipo de cambio se vuelve parte del programa anti-inflacionario, el punto de partida inicial debe ser la subvaloración del cambio ... (Sebastián Edwards, "Stabilization and Liberalization Policies: Lessons from Latin America", Working Paper IPR4, Institute for Policy Reform, Washington, 1991, pág. 42).

En Estonia, el Banco de Estonia estimó que entre junio de 1992, fecha de fijación de la tasa de cambio, y junio de 1996, la inflación acumulada fue de más del 450 por ciento⁵⁴ y el tipo de cambio real se apreció en 268 por ciento. Esta fue la principal razón por la cual los precios agrícolas reales bajaron 50 por ciento durante ese período, después de haberse reducido considerablemente antes debido a la eliminación de los controles de precios de la época soviética. Las consecuencias incluyeron quiebras generalizadas de empresas agrícolas, abandono de tierras con vocación agrícola e intensificación de la pobreza rural⁵⁵.

Esta experiencia destaca otra lección: los *currency boards* no deben adoptarse cuando la inflación es todavía muy alta. Los *boards* pueden ser eficaces para reducir la inflación a niveles moderados, y mantenerla baja; pero ponerlos en práctica en medio de una inflación elevada prácticamente lleva a una fuerte apreciación del tipo de cambio real, con consecuencias muy negativas para los precios agrícolas reales⁵⁶.

4.5 POLÍTICA FISCAL Y PRECIOS AGRÍCOLAS⁵⁷

La política del gasto fiscal puede influir sobre los precios agrícolas al productor a través de la disponibilidad de infraestructura básica: instalaciones portuarias que permitan un mejor acceso a los mercados de exportación, centros de acopio y facilidades de almacenamiento que incrementen el acceso a los mercados nacionales, caminos rurales que reduzcan el costo de transporte, riego para producir durante la

⁵³ La decisión de convertir a la par los marcos de Alemania Oriental con los de Alemania Occidental hizo que muchas industrias de Alemania Oriental no fueran competitivas; costó enormes sumas a los contribuyentes de Alemania Occidental a lo largo de un período de diez años, para compensar a las regiones orientales en forma de seguros de desempleo y otros subsidios.

⁵⁴ Otro factor de la continuación de la inflación de Estonia fue la rápida acumulación de reservas de moneda extranjera que, con el sistema del *currency board*, automáticamente se tradujo en aumentos de la oferta monetaria.

⁵⁵ Ministry of Agriculture, Estonia, *National Strategy for Sustainable Agricultural Development*, Tallinn, 1997, Cap. 2.

⁵⁶ En este caso, si la industria no está protegida por las políticas arancelarias y del comercio exterior, sus precios reales sufrirán en casi la misma medida que los de la agricultura.

⁵⁷ Esta sección está adaptada de Roger D. Norton, *Integration of food and agricultural policy with macroeconomic policy: methodological considerations in a Latin American perspective*, FAO Economic and Social Development Paper N°. 111, Roma 1992.

temporada seca o en zonas áridas, nuevas variedades de cultivos para aumentar la producción, etc. Tales inversiones influyen en los precios al incrementar la oferta en los mercados. A veces aumentan los precios a los productores, abriéndoles el acceso a nuevos mercados o reduciendo los costos del mercadeo. Especialmente para los productos que no se importan o exportan directamente, las inversiones tienden a reducir los precios a largo plazo al incrementar la oferta en los mercados nacionales.

Los efectos sobre los precios son directos e inmediatos en el caso de algunos tipos de política fiscal: imposición sobre productos y regulación de los precios a través de monopolios paraestatales con fines de recaudación. Ha sido práctica común gravar a los cultivos de exportación, en parte por la comodidad para recaudar en países donde el sistema de impuestos sobre la renta no está muy desarrollado, y en parte por la convicción de que tal imposición no afecta mucho los niveles de producción. En décadas pasadas, Argentina aplicó una política impositiva sobre la carne bovina que redujo los precios e ingresos de los ganaderos⁵⁸. La República Dominicana gravó al sector azucarero y otros cultivos de plantación, y muchos otros países pusieron en marcha políticas impositivas similares.

Sin embargo, *los impuestos a determinados bienes distorsionan los incentivos de la misma manera que los aranceles desiguales*: originan tasas de protección económica que difieren entre productos y, de este modo, se rompe la vinculación entre los precios relativos internos (entre productos) y los precios relativos externos. La imposición implícita a través de precios fijados por organismos paraestatales tiene el mismo efecto y ha sido bastante difundido. En Haití en la década de los años ochenta, las empresas paraestatales compraron a los productores a precios artificialmente bajos y vendieron a los consumidores a precios inflados, para generar ingresos fiscales adicionales⁵⁹. En la República Dominicana el organismo de procesamiento y mercadeo estatal implícitamente gravó los aceites vegetales, a través de bajos precios a los productores, para financiar los subsidios a los granos importados, deprimiendo de este modo también los precios que recibían los productores de granos⁶⁰.

Cuando la capacidad para recaudar es limitada, la imposición sobre bienes es una opción conveniente desde el punto de vista administrativo, particularmente en el caso de las exportaciones tradicionales procesadas y vendidas en pocos sitios. Además de la facilidad para recaudar, a menudo se citan otros tres argumentos en defensa de tales prácticas impositivas:

- La respuesta a corto plazo de los cultivos de exportación tradicional (su elasticidad de oferta) es baja.
- Los productores de bienes sujetos a cuotas internacionales obtienen rentas (ganancias por encima de la tasa normal), las que pueden ser transferidas al sector público a través de impuestos sin reducir la oferta de estos productos.

⁵⁸ Adolfo Sturzenegger, con Wylían Otrera, *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Argentina*, World Bank Comparative Studies, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990.

⁵⁹ Roger D. Norton, "Haitian Agriculture: Domestic Resource Costs and Pricing and Fiscal Structures", prepared for the Latin American and Caribbean Regional Office of The World Bank, Washington, D.C., 1984.

⁶⁰ Consejo Nacional de Agricultura, "Alternativas para una Nueva Política de Intervención de los Precios: El Caso de INESPRES" Cap. 1 en *Compendio de Estudios sobre Políticas Agropecuarias en República Dominicana, 1985-1988*, Tomo I, Santo Domingo, República Dominicana, 1990.

- Con frecuencia, la agricultura no contribuye a la recaudación fiscal en la misma medida que lo hacen los sectores urbanos: los impuestos sobre los bienes ofrecen una forma de compensar esa diferencia.

A continuación se examinan estos argumentos. El primero pasa por alto el hecho de que la respuesta de la oferta a largo plazo de los productos agrícolas, incluyendo los cultivos de plantación, está lejos de ser despreciable. De hecho muchas de las elasticidades de la oferta a largo plazo están más cerca de uno que de cero, lo que sugiere que la producción subirá o bajará aproximadamente en proporción a los cambios de los precios⁶¹. Una segunda deficiencia del argumento es que **los precios relativos tienen consecuencias para la distribución intersectorial del bienestar económico**. En otras palabras, aún si la oferta no responde a los precios, gravar las exportaciones agrícolas reduce los ingresos agrícolas con relación a los de otros sectores. Dado que las familias rurales son más pobres que las urbanas en la mayoría de los países, este tipo de impuesto es regresivo.

El segundo argumento, que la oferta de productos sujetos a cuotas en los acuerdos internacionales es fija, puede sostenerse en algunos casos especiales y dentro de un abanico limitado de variación de precios, pero no es generalmente verdadero. En El Salvador la protección económica negativa sobre el café, que alcanzó un valor extremo de -67 por ciento en 1987⁶², redujo drásticamente su producción. En 1975, Honduras y El Salvador exportaban aproximadamente las mismas cantidades de café (del mismo tipo); en 1988 las exportaciones de El Salvador habían declinado hasta aproximadamente un cuarto de las de Honduras (esta tendencia no fue el resultado de la guerra, ya que las zonas donde se siembra el café no estaban afectadas por el conflicto). Como consecuencia, las cuotas de café hondureñas fueron renegociadas hacia arriba y las cuotas salvadoreñas hacia abajo. De esta manera, las cuotas no necesariamente determinan los montos vendidos, ni tampoco son inalterables.

Con respecto a la transferencia de rentas económicas al sector público, muchos productores de cultivos de plantación son pequeños propietarios, entre otros, los cultivadores de café de Honduras, El Salvador y el sur de México, los cosechadores de palma aceitera silvestre en Nigeria, los productores de banano en el Caribe Oriental, y los cultivadores y productores independientes de plátano en Honduras. De modo que las transferencias fuera del sector de rentas presuntas se realizan a expensas de hogares relativamente pobres. Luego de una baja sostenida de los precios del azúcar (otro cultivo sujeto a cuotas internacionales), varios ingenios azucareros cerraron en República Dominicana, Perú, Panamá y otros países. Si la renta hubiera representado una parte significativa del precio, dicha baja no habría causado estos cierres.

⁶¹ Resúmenes de la información estadística sobre elasticidades de la oferta se pueden encontrar en: (a) Hossein Askari y J.T. Cummings, *Agricultural Supply Response: A Survey of the Econometric Evidence*, Praeger Publishers, Nueva York, 1976; (b) Shida Rastegari Henneberry, *A Review of Agricultural Supply Responses for International Policy Models*, preparado por USAID Policy Analysis Project, Department of Agricultural Economics, Oklahoma State University, Stillwater, Oklahoma, 1986; (c) Isabelle Tsakok, *Agricultural Price Policy, A Practitioner's Guide to Partial Equilibrium Analysis*, Cornell University Press, Ithaca, NY, EE.UU., 1990, Apéndice D.

⁶² Cálculos efectuados por Mauricio González Orellana de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

El tercer argumento, que la agricultura no paga su propia cuota de impuestos, puede ser correcto en muchos casos, pero debe ser evaluado en el contexto de mecanismos de políticas de precios, directos e indirectos, que frecuentemente incluyen tributos implícitos a la agricultura. Si el aumento de los ingresos fiscales cobrados a la agricultura es un objetivo principal, es importante tener presente que los impuestos sobre los factores primarios de la producción (tierra, trabajo, capital), o sobre el ingreso, que es el rendimiento del conjunto de los factores, no distorsionan las decisiones sobre asignación de recursos entre productos. Por lo tanto, desde el punto de vista de la eficiencia económica, es preferible gravar los factores primarios y no los bienes.

Así, puede apreciarse que carecen de base las justificaciones tradicionales para gravar los bienes agrícolas. Amén de la preocupación básica sobre la carga fiscal, tales impuestos son dañinos para la eficiencia económica del sector y por lo tanto para sus posibilidades de crecimiento; también tienden a hacer más desigual la distribución del ingreso rural-urbano. Como se comenta en el Capítulo 5, en muchas circunstancias la forma más apropiada de gravar a la agricultura es el impuesto a la tierra.

4.6 OPCIONES DE POLÍTICA MACROECONÓMICA PARA LA AGRICULTURA

En las últimas cinco décadas la mayoría de las políticas económicas del mundo en desarrollo ha tenido un pronunciado sesgo en contra de la agricultura. T. L. Vollrath, citando el trabajo de R. Bautista y A. Valdés, afirma que “las políticas macroeconómicas, de comercio exterior y de precios sectoriales adoptadas por los países en desarrollo desde principios de los años cincuenta han dado lugar a los siguientes sesgos en materia de incentivos: contra la producción de bienes transables y a favor de los no transables; dentro de los bienes transables, en contra de las exportaciones *vis-à-vis* los bienes que compiten con las importaciones; dentro del sector exportador, contra los productos agrícolas frente a los bienes manufacturados; y dentro de la agricultura, contra los productos de exportación en relación a los alimentos”⁶³. Además, “la experiencia empírica demuestra que el crecimiento agrícola tuvo efectos más pronunciados que el no agrícola sobre los incrementos de ingresos de los países en desarrollo. La razón del impacto diferenciado es que los países en desarrollo que dan prioridad al desarrollo agrícola experimentaron crecimientos de ingresos más ampliamente compartidos e incrementos en la demanda de bienes producidos internamente”⁶⁴.

La India ha constituido un caso clásico de estos sesgos antiagrícolas de la política, los cuales, después del inicio de las reformas en 1991, fueron objeto de un intenso debate en el país. Esta situación, que es ilustrativa del marco macroeconómico actual en muchos países, fue así resumida antes de la devaluación real de la rupia:

- La estrategia de desarrollo hacia adentro mediante sustitución de las importaciones, que buscaba una rápida industrialización, transfirió recursos de la agricultura

⁶³ Thomas L. Vollrath, 1994, pág. 474. Esta cita se incluye en FAO, *The State of Food and Agriculture*, 1995, Rome, págs 56-57.

⁶⁴ *Op cit.*, pág. 469.

transable hacia la industria, al volver los términos de intercambio [precios relativos] contra el sector.

- La sobrevaloración del tipo de cambio subsidió las importaciones y afectó adversamente las exportaciones, especialmente las agrícolas.
- La mayoría de las políticas agrícolas, en todas las etapas de la producción, el consumo y la comercialización, operaron en contra de la agricultura. Por ejemplo, la política de precios se definió básicamente para ayudar a los consumidores. Los productores generalmente recibían precios administrados bajos, con el pretexto de ayudar a los pobres urbanos, aún cuando aquéllos tuvieron que pagar precios más altos por los insumos producidos internamente dada la protección otorgada a la industria local. Asimismo, la mayor parte de los costos derivados del funcionamiento deficiente de los organismos paraestatales, tales como la Corporación de Alimentos de la India, recayó sobre los productores agrícolas.

Por otra parte, “los elevados subsidios otorgados a los insumos agrícolas ... no compensaron a los productores por los efectos negativos resultantes de los bajos precios administrados de los productos, de la discriminación contra la agricultura originada en la sobrevaloración de la moneda nacional y de los precios más elevados de los insumos debidos a la excesiva protección a la industria”⁶⁵.

El caso de Madagascar ilustra muy bien cómo la agricultura puede ser perjudicada por políticas contradictorias. En 1980 se inició un proceso de liberalización que se detuvo en 1991 y 1992, en medio de tensiones sociales y la reintroducción de restricciones al cambio de divisas y de sobretasas a la importación. Posteriormente, “los intentos por combatir la inflación –en parte considerable impulsada por préstamos preferenciales de baja recuperación concedidos a empresas agrícolas estatales– condujeron a impuestos sobre las exportaciones agrícolas, a tipos de cambio sobrevalorados y a medidas para mantener bajos los precios de las materias primas agrícolas en beneficio de los agro-procesadores”⁶⁶.

A veces, la secuencia de reformas bien intencionadas de políticas tiene efectos perniciosos para la agricultura, como lo ilustra la liberalización de los mercados del trigo y los insumos en Kazajstán:

Kazajstán eliminó las compras estatales de granos en 1995. Sin embargo, en 1993 ya se habían comenzado a liberalizar los precios de los insumos agrícolas como el combustible y los fertilizantes. Debido a esta brecha en la secuencia de las medidas, el sector de granos experimentó durante dos años un severo deterioro de sus términos de intercambio. Dado que los productores tenían que pagar precios de mercado por los insumos mientras recibían precios inferiores a los del mercado por sus productos, incurrieron en deudas significativas al intentar cumplir las órdenes de compra de trigo del Estado. De hecho, muchos productores permanecen sumidos en deudas. Este ejemplo demuestra que si bien los resultados finales de las políticas de liberalización pueden ser positivos, es crucial considerar la secuencia con que se adoptan⁶⁷.

⁶⁵ FAO, *The State of Food and Agriculture 1995*, Roma, págs 120-121.

⁶⁶ Bruce L. Gardner, 1997, “Policy Reform in Agriculture: An assessment of the Results in Eight Countries”, Department of Agriculture and Resource Economics, University of Maryland, Baltimore, MD, EE.UU., 1996, pág. 8.

⁶⁷ F. Goletti y P. Chabot, 2000, pág. 670.

Los sesgos antiagrícolas de las políticas comienzan a disminuir, posiblemente como consecuencia del mayor conocimiento sobre estos asuntos. Pero el movimiento no siempre es hacia adelante y en muchos países persisten las tendencias a permitir que el tipo de cambio se sobrevalore y a desregular los mercados de insumos y productos agrícolas solamente de manera parcial.

A la luz de estas circunstancias y de la importancia del sector en el desarrollo económico, el diseño de la política macroeconómica debe tomar explícitamente en consideración sus efectos sobre la agricultura. En los párrafos siguientes se trazan las principales opciones macroeconómicas para la agricultura. Cada una de las cinco opciones proporciona por lo menos algún incentivo al desarrollo agrícola, u otros tipos de medidas para promoverlo, y cada una de ellas utiliza una clase diferente de instrumentos de política o una diversa combinación de instrumentos.

1) **Políticas macroeconómicas para promover el crecimiento de los sectores productivos.** *Instrumento principal de política: el tipo de cambio.* Esta opción consiste en eliminar o evitar los tipos de cambio sobrevalorados. Si la moneda está actualmente sobrevalorada, devolverla al equilibrio tendrá a corto plazo el costo de cierta inflación adicional; pero tal inflación se puede eliminar con el tiempo mediante estrictas políticas monetarias y fiscales. Esta opción es consistente con el objetivo del tipo de cambio estable, pero se alcanza gradualmente a través de la política fiscal y monetaria, en vez de fijar el tipo de cambio o influir en su nivel a través de medios indirectos de racionamiento de las divisas o tasas de interés artificialmente altas para inducir ingresos de capital a corto plazo. A esta opción también se la puede denominar “enfoque para **mantener la competitividad internacional**”. Tiene la ventaja de proporcionar incentivos a la agricultura sin requerir gastos fiscales adicionales a los ya presupuestados. También es una opción asociada a tasas de interés real más bajas, *vis-à-vis* el escenario del tipo de cambio sobrevalorado, y favorece tanto el desarrollo industrial como el crecimiento agrícola. Si las opciones de política macroeconómica excluyen esta alternativa, se puede perseguir otra de las cuatro indicadas a continuación.

2) **Política para favorecer la sustitución de las importaciones agrícolas.** *Instrumento principal de política: el sistema arancelario.* Esta opción puede constar de hasta cuatro elementos, o cualquier subconjunto de ellos: a) establecer aranceles tan uniformes como sea posible para todos los productos, incluyendo la eliminación de las exoneraciones arancelarias; b) mantener la estabilidad de los aranceles a través del tiempo, excepto para las reducciones graduales ya programadas; c) aplicar sobretasas arancelarias a productos que enfrentan precios subsidiados en el mercado internacional y a un cultivo básico de los pobres rurales, como se mencionó previamente; y d) establecer un sistema de bandas de precios en unos pocos productos, relativamente homogéneos, tales como los cereales y la leche en polvo. En la mayoría de los casos, estas políticas mejoran las tasas de protección efectiva de los productos agrícolas substitutivos de importaciones. El peligro principal a evitar es el proteccionismo, a través de aranceles muy elevados, lo que haría más difícil que el sector eventualmente se vuelva internacionalmente competitivo. También debe evitarse el establecimiento de aranceles para los productos agrícolas a niveles superiores a los de los de productos de otros sectores, salvo las excepciones indicadas.

Esta política claramente tiene efectos positivos para el balance de las cuentas fiscales. Su principal desventaja es que discrimina contra los productos de exportación, que en la agricultura tradicionalmente generan más empleo e ingresos por hectárea que los destinados al mercado interno. Si se adopta esta opción, se debe aclarar que las medidas serán temporales y durarán sólo mientras el tipo de cambio esté sobrevalorado y los mercados internacionales estén distorsionados por los subsidios de las naciones exportadoras. Por supuesto, aquí hay otro peligro: una vez que se adoptan no es fácil eliminar o reducir significativamente los aranceles. Al respecto, puede ser importante condicionar los aranceles a un programa de inversiones para mejorar la productividad de los productos protegidos, y limitar la duración del programa, por ejemplo, a diez años.

3) **Política para promover las exportaciones agrícolas y los productos agrícolas sustitutivos de importaciones.** *Instrumentos principales de política: gasto fiscal y aranceles.* Esta opción es similar a la anterior, excepto que los subsidios a las exportaciones se establecen al mismo nivel que los aranceles a la importación, hasta el punto permitido por los acuerdos de la OMC. Ya que en los países en desarrollo casi siempre las importaciones son mayores que las exportaciones, los ingresos provenientes de los aranceles pueden financiar los subsidios a la exportación. Esta opción elimina la principal debilidad del enfoque anterior -el sesgo antiexportador-, y puede proporcionar incentivos al crecimiento de todos los productos, siempre que los niveles de protección sean modestos. Altos niveles de protección promueven la ineficiencia. Igual que en la opción anterior, ésta debe considerarse como una compensación temporal por las aberraciones de la política cambiaria y los mercados internacionales. Por otro lado, es concebible que la presencia del síndrome de la enfermedad holandesa, como en el caso de Nigeria, pueda requerir correcciones mediante la utilización de este tipo de política por un período prolongado.

4) **Compensación fiscal por los costos de la política macroeconómica.** *Instrumento principal de política: desembolsos fiscales.* Esta opción compensa los efectos negativos del tipo de cambio sobre los incentivos agrícolas a través de pagos directos a los productores, en función de la cantidad de tierra cultivada. Ya que los pagos se hacen a un factor primario de producción, no distorsionan los precios relativos, en contraste con las dos opciones anteriores. Este enfoque lo adoptó la Unión Europea como Plan McSharry y también se puso en práctica en México (PROCAMPO), en vísperas del ingreso de ese país al TLC. Se ha adoptado en Estonia y ha sido estudiado en otros países. En México, los pagos se establecieron en 100 dólares EE.UU., por hectárea, para las tierras que habían sido sembradas con determinados cultivos. Sin embargo, los productores tenían la libertad de cambiar la canasta de los cultivos después de su incorporación al programa. Se encontró que los efectos distributivos del programa de pagos directos eran más equitativos que la reforma agraria y que el programa de precios de garantía⁶⁸.

Aparte del costo fiscal, la principal reserva acerca de este tipo de programas es que son administrativamente exigentes, pues requieren estrictos procedimientos de gestión y vigilancia para evitar abusos. La forma óptima del programa es la de extender la participación a todos los productores sin importar sus patrones de cultivo, para no

⁶⁸ Estos resultados se tomaron de: Ramón Valdivia Alcalá, Jaime A. Matus Gardea, Miguel A. Martínez Damián y María de J. Santiago Cruz, "Análisis comparativo de la distribución de la tierra y apoyos directos al productor: estudio de casos", Políticas Agrícolas, vol. IV, No. 3, 2000, págs 93-127.

sesgar la selección de cultivos a través del diseño del programa. Dentro de las posibles variantes cabe incluir la de reducir el monto pagado por hectárea a los productores más grandes y la de vincular los beneficios del programa al cumplimiento de determinadas pautas ambientales. Sin embargo, la última variante introduce una complejidad administrativa adicional, por lo que debe planearse con cuidado⁶⁹.

Una interrogante precisa es la fuente de financiamiento del programa. Si reemplaza a un sistema de precios de garantía, los recursos que antes se destinaban a ese programa ahora pueden destinarse al nuevo. Si no ocurriese así pero se ha sobrevalorado el tipo de cambio, en principio se justificaría establecer un impuesto especial al sector de servicios, que es el beneficiario de tal política cambiaria.

5) **Reformas estructurales e institucionales en la agricultura.** *Instrumentos principales de política: leyes, reglamentos, decretos del gobierno, desembolsos fiscales.* Esta es la opción de reforma estructural de la agricultura, que habría que considerar como complemento a cualquiera de las anteriores cuatro opciones, y no como sustituto. Incluye inversiones en infraestructura sectorial y también mejoras en los sistemas de tenencia de tierra, financiación rural, generación y transferencia de tecnología, y otros aspectos estructurales del sector. Mientras las opciones anteriores están dirigidas a crear *incentivos* para el crecimiento agrícola, esta opción intenta promover el crecimiento del sector mejorando directamente la *eficiencia* de la producción, la comercialización y los servicios de apoyo. En parte, con este enfoque de política se busca reducir lo que se puede llamar distancia económica entre los productores y los mercados e instituciones de los cuales dependen. En lenguaje económico diríamos que se trata de reducir los costos de transacción en los mercados de factores y productos. Tales costos son casi siempre más altos para los productores pobres, y a veces especialmente para las mujeres. Una política dirigida a llevar a estos productores al camino del crecimiento autosostenido a través de sus propios esfuerzos destacaría precisamente las medidas para reducir la distancia económica entre dichos grupos y los mercados y las instituciones rurales.

Estas cinco opciones pueden ayudar a aclarar el amplio panorama de las relaciones entre las políticas macroeconómicas y el desarrollo agrícola. Cualquier opción o combinación de opciones escogida debe ser acompañada por un conjunto apropiado de políticas agrícolas específicas, lo que de hecho constituiría el desarrollo pleno de la opción N°. 5, de mejorar la productividad de los agricultores y la eficacia de las instituciones. El resto de este Capítulo y los Capítulos 5 a 8 se dedican a temas relacionados con las políticas sectoriales.

Para cerrar esta parte, cabe subrayar que las reformas macroeconómicas no son necesariamente adversas al sector agrícola. De hecho, los programas de ajuste estructural que, a menudo, eliminan la sobrevaloración del tipo de cambio en vez de exacerbarla, normalmente favorecen el crecimiento del sector. Las respuestas de la agricultura a los programas de ajuste se examinan en una publicación anterior del autor,

⁶⁹ Una visión escéptica acerca de la capacidad administrativa para ejecutar tales programas en los países en desarrollo puede verse en la reseña de John Baffles y Jacob Merman, "From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization without Protection?" Policy Research Working Paper N°. 1776, Banco Mundial, Washington, D.C., junio de 1997. Si bien muchos argumentos de este documento son válidos, su visión negativa de los efectos del apoyo directo sobre el crecimiento del sector es cuestionable.

una de cuyas conclusiones fue que “es probable que los programas clásicos de ajuste estructural beneficien a la agricultura de varias maneras importantes”⁷⁰, principalmente a través del cambio inducido en los precios relativos a favor del sector. Otros autores han llegado a la misma conclusión, por ejemplo, Patrick Guillaumont en el caso de África Subsahariana. Señala que, si bien las inconsistencias en la aplicación pueden diluir los beneficios para el sector, “las políticas de ajuste estructural son en principio favorables al desarrollo agrícola, pues están dirigidas a mejorar los incentivos de precios y la productividad”⁷¹.

4.7 POLÍTICAS SECTORIALES QUE INFLUYEN EN LOS PRECIOS AGRÍCOLAS

4.7.1 Controles de precios

Si bien los instrumentos predominantes de la política de precios agrícolas son los macroeconómicos, también existen políticas sectoriales que pueden afectar a los precios reales recibidos por los productores. El instrumento más obvio de la política de precios son los precios administrados o controles directos de precios. Aunque se han utilizado en muchos países, más para los alimentos que para otros productos, van cayendo en desuso a medida que se reforman las políticas.

Un problema fundamental de los esquemas de precios administrados es que resulta imposible que un organismo centralizado sopesa continuamente y de forma precisa el equilibrio entre la oferta y la demanda y, por lo tanto, al precio administrado existe casi siempre un exceso de oferta o de demanda. Una oferta excesiva probablemente significa que en la realidad los productores recibían menos que el equivalente al productor del precio administrado, o que el gobierno acumulará costosos inventarios del producto. A través de los canales informales, los consumidores también podrán pagar menos. Una demanda excesiva se traduce en “colas”, el síntoma clásico de la escasez. Debe recordarse que un papel básico de los precios es equilibrar la oferta y la demanda, para lo cual deben ser flexibles.

Cuando se fijan los precios, el único elemento del proceso de mercadeo que puede variar es la cantidad, de manera que todos los impactos sobre el sistema (variación de cosechas, disminución de la demanda global de la economía, etc.) se convierten en fluctuaciones de cantidades, exacerbando de esta manera los problemas ocasionales de excedentes y escasez.

Otro problema con esta política es que para poder sostener los precios fijos, se necesita controlar el comercio. Una clase de intervención en el mercado crea otra. Por esta razón, las importaciones a menudo no alivian la escasez temporal: los gobiernos usualmente no reaccionan con suficiente rapidez para modificar los controles al

⁷⁰ R. D. Norton, *Agricultural Issues in Structural Adjustment Programs*, FAO Economic and Social Development Paper No. 66, Roma, 1987, pág. 42.

⁷¹ Patrick Guillaumont, “Adjustment Policy and Agricultural Development”, en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds, *Sustainable Agricultural Development: The Role of International Cooperation*, Proceedings of the XXI International Conference of Agricultural Economists, International Association of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, Reino Unido, 1992, pág. 221.

comercio, tomando en cuenta el tiempo que se requiere para la llegada de las importaciones. Además, los intentos para resolver los excedentes y la escasez creados por los controles de precios pueden generar corrupción y mercado negro.

Debe notarse que los precios administrados casi siempre se usan en favor de los consumidores, más que de los productores, especialmente en alimentos básicos tales como cereales, productos lácteos y aceites comestibles.

Aparte de estos problemas operacionales, hay una dificultad más fundamental con los controles de precios: casi siempre conducen a una mala asignación de recursos en el sentido de sobre o subinversión en la producción de los bienes sujetos a controles. Los precios de mercado no sólo equilibran la oferta y la demanda; si el comercio exterior es libre, también estimulan que la oferta alcance el nivel indicado por las ventajas comparativas del país. El contra-argumento que a veces se esgrime es que la presencia de oligopolios y monopolios en el procesamiento de alimentos requiere la imposición de controles de precios; pero no hay seguridad de que los precios administrados se aproximen más a los del mercado competitivo, especialmente porque están sujetos a influencias políticas. Existen otras respuestas de política para el problema de los monopolios y oligopolios, como se ilustra más adelante.

Por todas estas razones, los controles de precios a menudo empeoran los problemas de escasez de oferta, anulando en el largo plazo los intentos de controlar la inflación mediante el uso de ese instrumento. Un estudio sobre la transición de economías planificadas a economías de mercado en Europa Oriental concluyó que “la liberalización de los precios resulta en menor inflación que la de las políticas de control de los precios”⁷².

Un caso especial de precios administrados es la fijación de precios uniformes en todo el territorio del país, como se ha hecho en Zambia, Perú y otros países. Esta política trata de lograr que el precio de un bien sea igual en todas las regiones del país, mediante decreto administrativo. La falacia de este tipo de fijación de precios es que pretende suprimir los costos de transporte y mercadeo necesarios para desplazar los productos de regiones con excedentes a regiones con carestía. Al no permitir que se reflejen en los precios de los productos según localidades, estos costos tienen que ser pagados por algún otro: el gobierno, los productores o los consumidores. Si el gobierno paga, usualmente toma el control del proceso de mercadeo, para lo cual no está suficientemente calificado. Si el costo se carga a los productores o consumidores, a través del precio establecido, los productores usualmente son los que lo pagan y eso implica un incentivo negativo para la producción. Por otro lado, si el precio en las regiones productoras se establece a niveles artificialmente altos, puede generarse un excedente. A menudo los excedentes pueden sólo exportarse a costa del presupuesto público, ya que el precio al productor puede ser más alto que el precio internacional equivalente, tomando en cuenta los márgenes para el transporte y mercadeo.

Uno de los retos más importantes del desarrollo agrícola es el fomento de sistemas de mercadeo privado eficientes. Negar que esta actividad tiene un costo legítimo constituye un paso hacia atrás en el cumplimiento de ese reto.

⁷² Martha de Melo, Cevdet Denizer and Alan Gelb, “Patterns of Transition from Plan to Market”, *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N^o. 3, setiembre de 1996, pág. 397.

4.7.2 Precios de garantía

Los precios de sostén, o precios de garantía, han sido adoptados en muchos países. Son primos de los precios administrados; intentan controlar los precios solamente en dirección descendente, mientras permiten aumentos sin restricción. Padecen de las mismas limitaciones conceptuales y prácticas de los precios administrados. Además, los precios de garantía son costosos para el presupuesto público, porque normalmente están diseñados para elevar el precio a los productores por encima del precio de equilibrio de mercado, y también para mantener los precios a los consumidores en o debajo el nivel de mercado. Entonces el gobierno paga la diferencia.

Otra fuente de gastos fiscales surge de la red de puntos de acopio e instalaciones de almacenamiento que los gobiernos deben construir y operar a fin de administrar la política de precios de garantía. A menudo estas instalaciones no son manejadas eficientemente, lo que incrementa aún más los costos de la política. En China por ejemplo, según una evaluación de la política gubernamental de 1998:

Las estaciones para granos fueron acusadas de: i) ser muy lentas para modificar los mecanismos administrativos; ii) tener personal excedente; iii) estar mal administradas; y iv) desviar hacia otros usos los fondos destinados a la compra de granos⁷³.

En Honduras, los silos de propiedad del Estado operaron en promedio a sólo diez por ciento de su capacidad durante muchos años⁷⁴. En El Salvador, los silos del Gobierno estuvieron vacíos durante varios años antes de que fueran cerrados. A pesar de las inversiones hechas, con frecuencia no hay suficientes fondos para cumplir con el compromiso de comprar la cosecha al precio garantizado, especialmente en años de cosechas abundantes. Como resultado, justo cuando los productores más necesitan los precios de garantía, a menudo el gobierno no los puede garantizar. En Rusia “hasta el 31 de diciembre de 1995 sólo se había comprado un millón de los 8,6 millones de toneladas de grano que el Gobierno Federal debería haber comprado. Al 1 de febrero de 1996, solamente 1,6 millones ... habían sido compradas. ... La falta de fondos presupuestarios tuvo la culpa ...”⁷⁵.

Otro defecto común de estas políticas es que el acceso a los precios de garantía está sesgado en beneficio de los productores más acomodados, que pueden trasladar su cosecha en camiones a los puntos de acopio o asegurarse un tratamiento favorable por otras vías. En el Capítulo 3 se documenta este sesgo, también para el caso de Honduras.

Un problema conceptual básico de los precios de garantía concierne a la determinación de su nivel. Aún aceptando que no se pretende que sean precios de equilibrio de mercado ¿cuál debe ser su nivel? A menudo, el procedimiento operacional es tratar de establecer precios de sostén que cubran el costo de producción estimado

⁷³ Organization for Co-operation and Economic Development, 1999, pág. 134.

⁷⁴ Secretaría de Recursos Naturales, Programa Nacional de Reactivación Agrícola: Desarrollo Compartido en el Agro, *La Nueva Política de Comercialización de Granos Básicos*, Tegucigalpa, Honduras, 1991.

⁷⁵ OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies: Monitoring and Evaluation*, 1996, París, 1996.

para cada cultivo, y elevar los precios de año en año a medida que aumentan los costos. Pero esto equivale a recompensar la ineficiencia.

Además de este serio problema del esquema, cabe preguntar: ¿los costos de producción de quién? Después de todo, en realidad una curva de oferta está compuesta por muchos miles de observaciones, las cuales representan diferentes productores y/o tecnologías de producción. ¿Debe el precio de apoyo ser igual al costo medio de producción, al costo marginal o a algún otro costo? Establecerlo al nivel del costo marginal sería favorecer la ineficiencia y otorgar rentas a todos los productores, exceptuando al menos eficiente. Y, en el mundo heterogéneo de las explotaciones agrícolas y de sus dotaciones de recursos, es difícil calcular el costo medio con algún grado de certeza.

Por estas razones, los precios de garantía se están dejando de utilizar en un número creciente de países, desde América Latina al Medio Oriente y al África Subsahariana. Han durado más tiempo en el sur y el este de Asia; quizás han sido aplicados más eficazmente en estos países, así como en Europa oriental y occidental, debido a su larga tradición en materia de administración pública. No obstante, como las objeciones conceptuales a estos esquemas se mantienen en los contextos asiático y europeo, allí también están siendo objeto de revisión. Los precios al productor pueden ser elevados de forma más eficiente, y a menor costo para el gobierno, eliminando las exoneraciones a los aranceles de importación de los alimentos, asegurando que el tipo de cambio esté en equilibrio y, de ser necesario, estableciendo bandas de precios. Por esta razón, el lema para una reforma eficaz de la política agrícola podría ser: ***pasar de una agricultura controlada pero perjudicada a una libre pero protegida.*** En Honduras, a principios de los años ochenta, las tasas efectivas de protección a los productores subieron después de reformar el sistema arancelario y cambiario, aún cuando se estaba liberalizado el comercio exterior y desmantelando los precios de garantía.

Los anteriores son argumentos poderosos contra el uso de precios de garantía al productor. Sin embargo, en algunos casos los responsables de la política no se convencen o consideran que sus compromisos con este tipo de políticas no pueden alterarse, al menos en el corto plazo. Al respecto, se sugieren dos orientaciones importantes:

- 1) El número de instrumentos no debe ser mayor que el número de objetivos. Esta regla básica fue enunciada por primera vez por Jan Tinbergen en los años cincuenta⁷⁶ y aún se aplica en la política económica. El costo de no observarla es normalmente una considerable ineficiencia económica, resultante del conflicto entre instrumentos de política. En este caso, el número de objetivos es uno: mantener el precio base de determinados productos. Por lo tanto debe utilizarse un instrumento: el precio de garantía. Es casi seguro que agregar el instrumento del control del comercio exterior sería contraproducente.
- 2) El organismo comprador del gobierno debe estar dotado de la infraestructura y los fondos adecuados para cuando se necesite realizar las compras al precio de garantía, en todas las regiones del país. Su administración deberá ser tan profesional como sea posible y equipada con directrices operacionales claras.

⁷⁶ Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, 1952.

La importancia de estas reglas surge de la comparación de las experiencias contrastantes de Sri Lanka e Indonesia, en el estudio de Ellis, Senanayake y Smith:

Este documento describe el sistema de intervención en los mercados de los alimentos en Sri Lanka y plantea la cuestión de si los organismos paraestatales que comercializan el arroz y el trigo juegan un papel útil en la seguridad alimentaria y la estabilidad de los precios de los alimentos. El análisis de series cronológicas de precios del arroz sugiere que el sistema privado de comercialización del arroz es competitivo y eficiente. ... No hay razón para deducir que la distribución interna de la harina de trigo no podría igualmente realizarse de forma eficiente por el sector privado. ... es interesante comparar el caso de Sri Lanka con el de Indonesia ... En el caso de Indonesia, el establecimiento anual de un precio base antes de que se tomen las decisiones de siembra; la defensa efectiva de ese precio en el momento pico de la cosecha por parte del organismo comprador, Bulog; la estabilidad de los niveles anuales de compras por parte de Bulog en aproximadamente el 4-6 por ciento de la cosecha; y la reticencia histórica del gobierno a importar arroz determinaron que el enfoque de los precios de base pareciera ser la forma más eficaz y barata para estabilizar el precio interno. En contraste, en Sri Lanka la fijación errática e intermitente del [precio de sostén]; niveles de compra del PMB [organismo de compras del Estado] que variaban ampliamente; la infraestructura deteriorada del PMB; y el uso flexible de las importaciones de arroz o de trigo para mantener los mercados de los alimentos básicos en equilibrio significan que el [precio de garantía al arroz] es un instrumento de política redundante⁷⁷.

4.7.3 Reservas estratégicas y liberalización del mercado de granos

Las reservas estratégicas, casi siempre de granos, representan una respuesta al tipo de preocupaciones que tenían los emperadores romanos, tal como se mencionó al inicio del capítulo: que la población pueda quedarse sin abastecimiento adecuado de un alimento básico, en caso de sequías severas u otros eventos inesperados. Ningún gobierno está dispuesto a correr ese riesgo y de ahí la tendencia a almacenar reservas estratégicas. Puede ser fuerte la presión para acumular reservas estratégicas de productos con mercados internacionales limitados, tales como el maíz blanco, la yuca y algunas variedades de frijol.

Las reservas estratégicas, sin embargo, son costosas. Además del almacenamiento, los desembolsos del gobierno deben cubrir la diferencia entre a) el precio de compra más los costos de manejo y b) el precio de venta, ya que los granos a menudo son vendidos por debajo de sus costos totales. La administración del programa y las pérdidas durante el almacenaje de los granos representan otros costos. En particular para los frijoles, el almacenamiento durante períodos largos los endurece, lo que hace difícil utilizarlos. Finalmente, hay costos de eficiencia económica asociados a la intervención pública en el mercado, cuando se efectúan las compras para las reservas y también cuando se considera necesario desprenderse de los inventarios. Estos costos incluyen el desaliento al desarrollo de nuevos sistemas privados de comercialización. Por lo tanto surge la pregunta de que si la ayuda pública no pudiese lograrse de maneras menos onerosas.

⁷⁷ Frank Ellis, Piyadas Senanayake y Marisol Smith, "Food Price Policy in Sri Lanka", *Food Policy*, vol. 22, N°.1, febrero de 1997, pág. 95. Reimpreso con autorización de Elsevier.

La constitución de reservas estratégicas refleja falta de confianza en la capacidad del mercado para evitar las escaseces extremas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, en general, los mercados son mejores que los gobiernos para asegurar que se cubran las necesidades de la población. Un estudio de Mellor y Gavian muestra que, en todo el mundo, aparte de los períodos de guerra, las hambrunas han sido causadas más por políticas desatinadas que por desastres naturales⁷⁸. En principio, en un régimen de libre comercio el sector privado debe responder a las señales de carestías potenciales, y en todo el período posterior a la segunda guerra mundial las cantidades disponibles en el mercado mundial han sido suficientes. El hecho de que los alimentos no hayan estado siempre disponibles en las cantidades requeridas y de manera oportuna es atribuible en parte a sistemas de distribución ineficientes; las continuas intervenciones gubernamentales en los mercados de productos alimenticios tienden a inhibir el desarrollo de esos sistemas⁷⁹.

Si bien se reconoce ampliamente la validez de estos argumentos, en países de bajos ingresos el sector privado no siempre está preparado para cumplir todas las funciones de comercialización y almacenamiento en forma inmediata. El capital y la pericia requerida podrían ser insuficientes. Sobre todo, **los empresarios podrían dudar que los gobiernos se mantengan fuera de ese campo en el futuro**. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, se ha observado que “el sector privado no cubrió de forma suficiente la brecha que fue dejada por el Estado”⁸⁰. Una situación similar ocurrió durante el programa de reforma económica en Malawi: “Los comerciantes no han reemplazado [la corporación paraestatal de mercadeo] en los mercados, que fueron abandonados como resultado de la fase de racionalización de las actividades económicas. ... Esto ha tenido efectos adversos en las zonas más remotas en términos de acceso a los insumos y a los mercados”⁸¹.

Los intentos de fortalecer la participación del sector privado en el mercadeo de alimentos pueden naufragar debido a los fuertes sesgos contra el sector privado por parte de la burocracia. Como ha señalado Joseph Ntangsi en el caso de Camerún:

... desde hace mucho tiempo ha habido un prejuicio contra el sector privado, especialmente por parte de los funcionarios del gobierno, que consideran a los comerciantes privados desorganizados e ineficientes (ya que operan en pequeñas y numerosas unidades) o abiertamente inescrupulosos y explotadores del ciudadano común (Joseph Ntangsi, “Agricultural Policy and Structural Adjustment in Cameroon”, en: G. H. Peters y B.F. Stanton, eds., 1992, pág. 267).

Al mismo tiempo,

La ineficiencia de la comercialización estatal también es evidente en el mercadeo de los alimentos e insumos; en ambos casos los costos de comercialización han sido mayores que los de los comerciantes privados y, en el caso de los insumos, los productores han tenido que afrontar el problema adicional de las entregas tardías (*Op. cit.*, pág. 272).

⁷⁸ John Mellor y Sarah Gavian “Famine: Causes, Prevention and Relief”, *Science*, vol. 235 (4788), 1987, págs 539-545.

⁷⁹ La desnutrición crónica, al contrario de la escasez temporal de alimentos, es más una función de los bajos niveles de ingresos que de la escasez física de alimentos. Este tema se analiza posteriormente en este capítulo.

⁸⁰ Max Spoor, “Liberalization of Grain Markets in Nicaragua”, *Food Policy*, vol. 20, N° 2, 1995, pág. 99.

⁸¹ Katundu M. Mtawali, “Trade, Price and Market Reform in Malawi: Current Status, Proposals and Constraints”, *Food Policy*, vol. 18, N° 4, agosto de 1993, pág. 306.

Sin embargo, el sector privado no siempre responde lentamente. En Somalia, “Antes de la reforma de mitad de los años ochenta, se obligaba a los productores a entregar la producción excedentaria a la Corporación de Desarrollo Agrícola ... a precios muy por debajo de los del mercado paralelo. ... aparentemente ha habido una respuesta significativa de la producción ante la eliminación de estos controles y la legalización del comercio y el almacenamiento privados. Esto fue acompañado por una fuerte respuesta de la comercialización privada”⁸².

Es más, los mismos autores señalan que “Se ha realizado un gran número de estudios sobre las respuestas de los comerciantes privados a la liberalización de los mercados de alimentos en varios países [de África oriental y meridional] en los últimos cinco años. Los resultados generales de la mayor parte de estas investigaciones indican que los comerciantes privados han podido responder a las mayores oportunidades del mercado, resultantes del aflojamiento de las restricciones legales sobre sus actividades y la disminución del papel de los organismos paraestatales de mercadeo, con más éxito del que los pesimistas pudieron haber anticipado” (*op. cit.*, pág. 404). No obstante, la respuesta del sector privado no siempre fue completamente adecuada en esos países: “En la mayor parte de los países de la región, las actividades privadas de comercialización han recibido poco apoyo oficial aún después de la liberalización. Esto ha inhibido la capacidad del sector privado para responder a las oportunidades de un contexto más liberalizado. Por lo tanto existe una urgente necesidad de encontrar maneras eficaces de ayudar al desarrollo del sector y a promover la competencia dentro del mismo” (*op. cit.* pág. 406).

Cuando el sector privado no es suficientemente ágil para cubrir la brecha abierta por la eliminación de los programas de comercialización gubernamentales, los responsables de las políticas pueden encontrarse frente a una elección difícil: permitir que las carestías se agudicen, con marcados aumentos de los precios de alimentos o los costos de insumos, de manera que el sector privado responda importando alimentos en las cantidades necesarias; o continuar manteniendo una reserva estratégica para evitar esta contingencia y posiblemente importar alimentos por cuenta del sector público una vez que comiencen a elevarse los precios. Esta última opción seguramente demorará la participación del sector privado en la comercialización de alimentos, pero la primera política podría involucrar privaciones reales para la población en el corto plazo, al menos para los pobres urbanos.

Este dilema es básicamente un problema de transición, un asunto de táctica y no de estrategia de largo plazo, lo cual no lo hace menos difícil. Debe diseñarse una solución adecuada al contexto económico e histórico de cada país, en lo posible apegándose a dos principios: a) ***adecuada secuencia de las reformas de política***, y b) ***transparencia y claridad absoluta acerca de las reglas que regirán la intervención del sector público*** durante el período de transición⁸³. Una secuencia adecuada de

⁸² Jonathan Beynon, Stephen Jones y Shujie Yao, “Market Reforms and Private Trade in Eastern and Southern Africa”, *Food Policy*, vol. 17, N^o. 6, diciembre de 1992, págs 401, 404 y 406. Reimpreso con autorización de Elsevier.

⁸³ Con base en la experiencia de Tanzania, se encontró que la implementación de la liberalización del mercado de granos requiere claridad y coherencia en la política gubernamental, la reforma de los servicios financieros y la venta de la capacidad ociosa de almacenamiento al sector privado (Jonathan Coulter and Peter Golob, “Cereal Marketing Liberalization in Tanzania”, *Food Policy*, vol. 17, N^o. 6, diciembre de 1992, pág. 420. Reimpreso con autorización de Elsevier.

reforma sería, por ejemplo, que los programas de asistencia alimentaria a los pobres urbanos se apliquen antes de trasladar al sector privado toda la responsabilidad de la comercialización de alimentos. Se mencionó antes otro ejemplo en Kazajstán: la necesidad de liberalizar los mercados de los productos antes o simultáneamente a la liberalización de los mercados de los insumos. Asimismo, cambios fundamentales de esta índole deben estar precedidos por una intensa sensibilización de los empresarios privados acerca de la naturaleza de las nuevas políticas y las acciones que se esperan de ellos, mediante talleres, grupos especializados, publicaciones en los medios de comunicación y otras técnicas.

Para asegurar la claridad y transparencia de las normas de intervención pública durante el período de transición hacia la economía de mercado, es importante que la entrega de los granos de una reserva estratégica se efectúe *solamente* cuando, por ejemplo, los precios reales de los granos aumentan de un mes al siguiente en más de un porcentaje prefijado. Dicha regla debe divulgarse ampliamente. Por el lado de las compras para constituir la reserva, a los efectos de evitar favoritismos y no perturbar demasiado los precios de mercado, las compras deben ser efectuadas en pequeños lotes en subastas abiertas entre productores y otros vendedores, en diferentes localidades del país. Finalmente, otra medida adicional a las anteriores debería ser la de reducir gradualmente y de manera programada el tamaño de la reserva estratégica hasta eliminarla completamente.

Alternativamente, las preocupaciones acerca de los precios de los alimentos pueden mitigarse constituyendo *reservas financieras para la seguridad alimentaria*, en lugar de reservas físicas en granos. La reserva financiera se utilizaría para importar granos bajo determinadas condiciones relacionadas con el alza de los precios reales, nuevamente respetando los principios de claridad y transparencia. Una ventaja para los gobiernos es que las reservas financieras son más baratas que las físicas: no hay pérdidas ni costos administrativos y podrían devengar intereses. Estas reservas deben considerarse como medidas transitorias, mantenidas hasta que esté claro que el sector privado puede manejar adecuadamente la comercialización.

Finalmente, cuando el problema de construir un sistema adecuado de comercialización privada es considerado en toda su magnitud, existe un argumento en favor de subsidios transitorios a la comercialización, a fin de ayudar a cambiar el sistema estatal por uno privado. Tales subsidios pueden otorgarse mediante la privatización de las instalaciones de almacenamiento del Estado sobre bases concesionales (siempre y cuando no se creen monopolios privados) y quizás a través de líneas de crédito de redescuento temporales para contribuir a las inversiones privadas. Este apoyo debe acompañarse con actividades de capacitación para los comercializadores privados.

4.7.4 Instrumentos de la política de almacenamiento de granos

Tradicionalmente, la política de almacenamiento de granos ha sido concebida como un programa de construcción de silos y centros de acopio de propiedad del Estado. Hoy en día es más probable que dicha política subraye el manejo adecuado de las instalaciones y el financiamiento de los costos de almacenamiento en que incurren los productores. Conforme a ello, sus tres componentes principales son:

- Privatización de las instalaciones de almacenamiento, preferiblemente con al menos alguna participación en el capital por parte de los productores (Capítulo 3).
- Puesta en práctica de un programa de certificados de depósito de granos, disponible para todos los grupos de productores.
- Establecimiento de un sistema eficaz de estándares de calidad para los granos.

Un componente central del sistema de comercialización es la constitución de una red de las instalaciones privadas de almacenamiento de granos, que también puede contribuir a reducir las fluctuaciones estacionales extremas de los precios.

Independientemente de si los silos son propiedad del Estado o del sector privado, los certificados de depósito del grano son esenciales para que los productores de todos los grupos de ingresos tengan acceso a la opción de almacenamiento. Guardar el producto no sólo conlleva sus propios costos directos, sino que implica diferir el ingreso resultante de la venta de la cosecha. Muchos pequeños productores se encuentran económicamente obligados a vender en la época de cosecha, cuando los precios alcanzan su punto más bajo del ciclo anual. Algunos incluso venden antes de la cosecha. En muchas circunstancias podrían ganar posponiendo la venta durante dos o tres meses, hasta que los precios empiecen a recuperarse, pero les resulta imposible esperar tanto tiempo para recibir su mayor fuente anual de ingresos. Certificados de depósito de granos utilizables como garantía, junto a sistemas de almacenamiento registrados, les permitiría recibir del sistema bancario hasta el 80 por ciento del valor de la cosecha.

A su vez, los certificados de depósito de granos no pueden funcionar sin un sistema de normas de calidad de los productos. El almacenamiento no es económicamente viable si se deben depositar bolsas de granos con los nombres de los productores. Los granos deben ser almacenados a granel, clasificados según su calidad. Aplicar un sistema de normas de calidad requiere un esfuerzo considerable de educación a los productores. Entre sus beneficios está la diferenciación de los precios de mercado por calidades, lo cual incentiva a mejorar la calidad y ayuda a que los productores enfrenten mejor el reto de las importaciones, que tienden a ser de calidad uniforme.

Un resultado importante del cambio hacia el almacenamiento por calidades es que los productos pueden ser transportados a granel, en lugar de en bolsas. De igual modo, las fincas grandes y las cooperativas pueden utilizar modernos equipos de cosecha para manejar la cosecha a granel. El cambio del manejo y el almacenamiento de granos al sistema de granel, en los lugares en que es posible hacerlo, reduce los costos de cosecha y poscosecha y hace al país internacionalmente más competitivo. Argentina, Uruguay, Ecuador, Venezuela y la mayor parte del Brasil han realizado esa transición en el caso del arroz. Sería útil investigar la factibilidad de realizar esa inversión en otros países.

Los certificados de depósito de granos y los sistemas de normas de calidad de los productos para facilitar el almacenamiento son ejemplos de políticas que mejoran el *acceso de los productores a los mercados*.

La política nacional también puede coadyuvar al establecimiento de una capacidad adecuada de almacenamiento en fincas. El valor de esta contribución ha sido ilustrado por V. Seshamani para el caso de Zambia:

... la ausencia de instalaciones de almacenamiento en las fincas y los gastos forzosos tales como el pago de cuotas escolares y la compra de mantas debido al comienzo del invierno, en el momento en que el grano está madurando, obliga a los productores de bajos ingresos a vender la cosecha a precios muy bajos a comerciantes explotadores. Esto resulta en ingresos aún más bajos, que hace a los productores incapaces financiar las compras de semillas, fertilizantes, etc., lo que a su vez conduce a producciones e ingresos aún inferiores en la siguiente temporada.

La inadecuada disponibilidad de servicios de comercialización, financiación y crédito, el insuficiente almacenamiento en fincas, el mal estado de las carreteras, las inadecuadas condiciones del transporte en zonas rurales y el lento flujo de información contribuyen a la limitada respuesta general de la oferta ante los cambios de la política⁸⁴.

4.7.5 Fortalecimiento de los mercados

La apertura de nuevos mercados beneficia tanto a los productores como al aumento de los precios en mercados ya existentes, particularmente si conciernen a productos de alto valor. El acceso a nuevos mercados puede resultar difícil a los productores individuales, en especial en el caso de mercados de exportación; por lo tanto, requiere capacidades comerciales especiales o eficaces organizaciones de agricultores que adquieran esas capacidades. La globalización proporciona mayores oportunidades pero al mismo tiempo rinde más exigentes los requisitos de ingreso. *Una mayor penetración en los mercados requiere normalmente estricta atención a la calidad de los productos.*

A largo plazo, la calidad de los productos tiene gran importancia en los precios. Tanto en los países industrializados como en los en vías de desarrollo, los consumidores son cada vez más conscientes de las consideraciones de inocuidad de los alimentos y de las condiciones ambientales en las cuales han sido producidos. Algunos productos de países en desarrollo ya han sido excluidos por países desarrollados, debido a problemas de inocuidad. Nuevas y más estrictas normas en materia de importación de alimentos entrarán en vigor en la Unión Europea en 2006. El control de la aplicación de pesticidas es uno de los desafíos para cumplir las normas de inocuidad de los alimentos.

Existen tres dimensiones principales de la calidad de los productos: condiciones fitosanitarias, o liberación de pestes y enfermedades; inocuidad de los alimentos, que se refiere principalmente a la eliminación de residuos químicos; y preferencias de los consumidores originadas en el sabor, tamaño, forma, color, uniformidad y adaptabilidad para la cocina de los productos.

Cumplir las condiciones fitosanitarias y de inocuidad requiere un adecuado desarrollo institucional por parte del país exportador, de modo que sus laboratorios y los

⁸⁴ V. Seshamani, "The Impact of Market Liberalization on Food Security in Zambia", *Food Policy*, vol. 23, N° 6, diciembre de 1998, págs 549-550. Reimpreso con autorización de Elsevier.

procesos de certificación puedan alcanzar reconocimiento internacional. La prioridad histórica de los sistemas fitosanitarios fue la de evitar el ingreso de enfermedades y pestes de plantas y animales. Esto sigue siendo importante pero ahora la prioridad adicional es la adopción de una orientación hacia el exterior y asegurar el cumplimiento de los sistemas sanitarios internacionales, a los efectos de facilitar las exportaciones. Dado que buena parte de los cultivos de exportación son más intensivos en mano de obra que los que sustituyen importaciones, esta preocupación es relevante a los efectos de aliviar la pobreza y mejorar el balance de pagos.

Las exportaciones de frutas y hortalizas –en muchos países producidas por los pequeños productores– son las más sensibles a los requisitos fitosanitarios y de inocuidad. Lo mismo puede decirse de la producción orgánica, cuyos mercados crecen y son cada vez más exigentes en calidad. De nuevo, la organización de los pequeños productores es esencial para penetrar en esos mercados. La certificación de la calidad de los productos orgánicos por parte de organizaciones de los productores es mucho menos costosa⁸⁵. Existe un considerable premio al precio de los productos orgánicos, pero los analistas de mercados predicen que disminuirá debido al rápido aumento de la oferta de esos bienes. Sin embargo, al mismo tiempo los mercados nacionales de alimentos orgánicos están aumentando en los países en desarrollo, a medida que los consumidores adquieren sensibilidad sobre los efectos de la dieta en la salud⁸⁶.

Parece existir una tendencia a la concentración de la oferta de exportación de ciertos productos en unos pocos países, de hecho recompensando a los que hicieron los primeros esfuerzos en esa materia. Por ejemplo: en 2002 Costa Rica exportaba alrededor de 100 millones de dólares EE.UU., de piñas anualmente; Perú 15 millones de dólares EE.UU., en mangos frescos; Argentina 83 millones de dólares EE.UU., en limones y limas; y México 124 millones de dólares EE.UU., en mangos y más de 50 millones de dólares EE.UU., en aguacates⁸⁷. Cuanto más demoren los países en instalar sistemas de certificación de calidad de los productos no tradicionales, mayores dificultades tendrán en penetrar en los mercados internacionales.

Satisfacer los gustos de los consumidores y los requisitos de entrega depende fuertemente de las vinculaciones con las cadenas de mercadeo y la asistencia técnica que se pueda obtener a través de éstas. No es fácil establecer relaciones de confianza en los mercados internacionales (confiabilidad de la marca) pero una vez obtenidas conllevan grandes beneficios económicos para los productores.

4.7.6 Precios en finca y agroindustrias

El mercado nacional de muchos productos agrícolas procesados se caracteriza por la concentración del poder de compra –monopsonio u oligopsonio–, ya sea en todo el país o en algunas regiones. Invariablemente, se trata de productos molidos o procesados antes de llegar al consumidor. Entre los ejemplos más comunes cabe citar al algodón, azúcar, leche, arroz, trigo, café, caucho, aceite de palma, té y henequén. Los

⁸⁵ Véase Octavio Damiani, “Small Farmers and Organic Agriculture: Lessons Learned from Latin America”, Office of Evaluation and Studies, FIDA, Roma, 2002.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Luz A. Fonseca, “Los mercados de frutas y hortalizas: Colombia frente al ALCA”, mimeo, Bogotá, 2002.

altos costos unitarios de transporte respecto al valor de la materia prima hacen imposible que los productores entreguen sus cosechas a instalaciones de procesamiento ubicadas en otras partes del país, y mucho menos en el extranjero. Por lo tanto los procesadores locales frecuentemente gozan de una posición casi monopsonica, que les confiere un poder considerable sobre los precios de la materia prima.

Los casos de flagrante abuso de este poder sobre los precios son relativamente raros, porque a la larga los productores y los procesadores necesitan mantener relaciones mutuas de trabajo. Precios de la materia prima definitivamente muy bajo estimularían a que los agricultores cambien a otros productos en el largo plazo. Sin embargo, es común escuchar a los productores quejarse de que los industriales les pagan precios más bajos de lo justificado por los márgenes del procesamiento, o que rehusan trasladarles beneficios proporcionales a los aumentos en los precios de mercado de los productos procesados.

Dada la importancia de los incentivos agrícolas para el desarrollo, estas cuestiones merecen la atención de los responsables de las políticas, pero representan un reto difícil. Las políticas de comercio exterior libre ponen un tope a los precios que los procesadores cobran a los consumidores, pero no tiene ningún efecto sobre los precios que pagan a sus proveedores. Existen tres formas de enfrentar este problema, aunque ninguna es una panacea:

- 1) **Actividades seleccionadas de procesamiento de propiedad de los productores.** Empresas de propiedad de los productores primarios pueden ofrecer mejores precios por la materia prima, dentro de los límites que imponen las consideraciones de rentabilidad; esto constituiría un antecedente para las políticas de precios de las otras empresas. La propiedad de los productores puede tomar la forma de cooperativas, sociedades anónimas u otros tipos. Las cooperativas lácteas han tenido una historia ilustre en países tales como Holanda, Canadá y los Estados Unidos, y existen también en muchos países en desarrollo. También los productores son dueños eficientes de ingenios de arroz en Perú, Guyana y otros países. En El Salvador los ingenios azucareros de propiedad del Estado fueron privatizados a principios de la década de los noventa, con el requisito de que el 55 por ciento de las acciones fueran transferidas a los productores de caña.
- 2) **Legislación antimonopólica.** Debe disponerse de soluciones legales para los casos de abuso del poder por parte de monopolios y oligopolios, lo mismo que de monopsonios y oligopsonios. Sin embargo, demostrar el abuso normalmente es un proceso complicado e incierto, y las dificultades de hacerlo no deben ser subestimadas, especialmente en las circunstancias en que el aparato judicial es relativamente débil.
- 3) **Acuerdos sobre precios avalados por el gobierno.** En casos particularmente difíciles, puede ser necesario que el gobierno aplique la “persuasión moral” y gestione acuerdos de precios entre asociaciones de productores y cooperativas. Existen costos políticos asociados al daño que podría sufrir el prestigio del gobierno y también existe el riesgo de introducir distorsiones adicionales en el mercado. Por lo tanto, si bien esta medida no debe tomarse a la ligera, puede ser útil si existen circunstancias claras de abuso y no hay otra solución a la vista.

En subsectores con múltiples posibilidades de procesamiento, se justificaría proporcionar crédito para ayudar a los productores a comprar una planta o para construir instalaciones propias. Así, la estructura del mercado se acercaría a los patrones competitivos.

Para el caso de negociaciones tripartitas entre productores, procesadores y el gobierno, sería útil tener datos objetivos de referencia sobre los precios, tales como informaciones sobre relaciones entre los precios de las materias primas y los productos procesados en otros países. Desde luego tales relaciones dependen de muchos factores nacionales, incluyendo la eficiencia técnica y económica de las industrias procesadoras. No obstante, los patrones internacionales proporcionan elementos de referencia provechosos. Por ejemplo, una encuesta en los principales países productores de azúcar, que se llevó a cabo en 1980, encontró una razón media de 53,1 por ciento entre el precio del contenido de azúcar de la caña y el precio del azúcar procesada⁸⁸. Puede argumentarse que la relación más relevante es la de los productores más eficientes, pues la política no debería considerar a los productores con mayores costos. La razón antes mencionada era 54,8 por ciento en los 26 países productores más eficientes de la muestra.

Para ilustrar el uso de esta información, *si* los costos del cultivo de caña de un país fueran menores al promedio internacional (\$EE.UU. 193/tm en 1982, de acuerdo al estudio citado), y *si* la relación entre los costos del cultivo y los costos totales del azúcar fuera inferior a 54,8 por ciento, entonces se debería llegar a un acuerdo para elevar dicha proporción en un punto o en medio punto porcentual por año, hasta que se alcance la meta del 54,8 por ciento. Tales incrementos cesarían si el costo agrícola del azúcar subiese hasta el promedio internacional. Este es sólo un ejemplo, pues deberían utilizarse datos más actualizados. Organizaciones como la FAO pueden contribuir a divulgar informaciones sobre este tipo de relaciones de precios.

El tercer enfoque que ayuda indirectamente a los productores a recibir mejores precios de parte de los procesadores es el de la política ya mencionada de aplicar normas de calidad para los productos y sistemas de precios diferenciados por calidad. Al inicio, con este sistema algunos productores podrían recibir precios inferiores o iguales a los anteriores, pero las mejoras en la calidad de su producto eventualmente aumentarán sus ganancias.

4.7.7 Mercados de insumos

Para los productores, los mercados de insumos son tan importantes como los mercados de productos, y su liberalización puede jugar un papel vital para estimular el crecimiento del sector. El proceso de reforma enfrenta muchos de los problemas que caracterizan a la liberalización de los mercados de productos, por ejemplo: ¿Está el sector privado preparado para asumir esa responsabilidad? ¿Se ha comprometido el gobierno a mantenerse fuera de los mercados? Sin embargo, los gobiernos se están retirando de los mercados de todos los tipos de insumos comprados, incluyendo las

⁸⁸ William McNally, Wilfred David and David Flood, *Sugar Study*, prepared for the Agriculture and Rural Development Department of the World Bank, Washington, D.C., julio de 1984. Para calcular este promedio se utilizó una muestra de 53 países.

semillas mejoradas, en el cual su principal papel continúa siendo el del proceso de certificación.

Los mercados de agroquímicos presentan problemas especiales a raíz de las economías de escala que les son propias. Sin embargo, los beneficios de la liberalización también son grandes, siempre y cuando se emprendan políticas complementarias adecuadas. Un estudio de la liberalización del mercado de fertilizantes en Kenya muestra algunos de los beneficios y los problemas enfrentados.

Los resultados [del estudio] confirman que la liberalización del mercado de fertilizantes en Kenya ha inducido una vigorosa respuesta del sector privado, tanto en zonas de alto como de bajo potencial [agrícola], lo que implica que el sector ha percibido amplias ganancias como resultado de la mayor eficiencia. Pero también sugieren que podrían haber beneficios adicionales, alcanzables a través de algunas medidas de política.

... dos factores del lado de la demanda (condiciones agroecológicas y precios de los alimentos) y uno del lado de la oferta (acceso al crédito) dificultan el comercio de insumos en las zonas [de bajo potencial]. ... es esencial el apoyo continuo a la investigación sobre problemas de manejo de la fertilidad de los suelos en zonas de bajo potencial. ... es probable que la inversión pública para el mejoramiento de la infraestructura rural sea importante para liberar el potencial, tanto del lado de la oferta como del de la demanda.

Al igual que en muchas partes del mundo, el comercio de fertilizantes en Kenya exhibe grandes economías de escala, cuyo aprovechamiento requiere del acceso al crédito. ... Un reto importante para la política es el de diseñar mecanismos mediante los cuales estas economías –actualmente captadas por grandes comerciantes y productores– puedan ser traspasadas a los pequeños comerciantes y productores. En teoría este era un papel que debería haber jugado la ahora moribunda Asociación de Agricultores de Kenya⁸⁹.

Este último reto es importante para poder bajar los precios de los fertilizantes químicos a los productores de pequeña y mediana escala. Los países chicos importan cantidades de fertilizantes relativamente pequeñas para los estándares mundiales y, por lo tanto, sus productores normalmente pagan precios mucho más altos que los de los países industrializados. Las asociaciones de productores pueden jugar un papel comercial en los mercados de los fertilizantes, pero al fin y al cabo los precios de los fertilizantes siempre serán mayores que en los países grandes. Por lo tanto, también es útil adaptar las tecnologías de producción, a fin de reducir la dependencia de los insumos químicos. Al respecto, los esfuerzos de investigación y extensión deben adaptarse a las señales del mercado, lo mismo que hacen los productores.

4.7.8 Consideraciones adicionales sobre precios y mercados

Las inversiones en infraestructura han recibido una atención marginal en esta sección, pues el tema principal del libro son las políticas. Pero conviene subrayar que

⁸⁹ Steven Were Omamo and Lawrence O. Mose, “Fertilizer trade under market liberalization: preliminary evidence from Kenya”, *Food Policy*, vol. 26, N^o. 1, febrero de 2001, pág. 7. Reimpreso con autorización de Elsevier.

las inversiones en carreteras y caminos son una de las maneras más eficaces para elevar los precios en las fincas. No sólo reducen los costos de transporte, sino que en algunos casos los caminos mejorados son esenciales para el acceso durante la temporada de lluvias. Si el acceso de vehículos a un lugar se limita únicamente a la mitad del año, resulta claro que la producción láctea, por ejemplo, no puede ser una opción productiva. El papel de tales inversiones se examina en el Capítulo 9.

Los sistemas de precios de garantía constituyen a veces respuestas a la variabilidad de los precios así como a inquietudes sobre sus tendencias seculares. Si fuere así, sería una respuesta política ineficiente. El conjunto de políticas más eficientes incluye a los mercados de productos a futuro. Un argumento en su favor ha sido presentado en un reciente artículo acerca del mercado del trigo en Pakistán⁹⁰. De forma más general, debe aclararse que una cierta variación de los precios es normal y hasta necesaria en los mercados de granos. Si no se dan algunos aumentos en los meses posteriores al período de cosecha, no existirían incentivos para que el sector privado invierta en las instalaciones necesarias para el almacenamiento. La atención de la política debe enfocarse hacia las fluctuaciones extremas de los precios y, en primer lugar, tratar de identificar la existencia de políticas mal concebidas que puedan exacerbar esas fluctuaciones. Los llamados a la reflexión para que la política agrícola adopte el objetivo de la “estabilidad de los precios” deben ser cuidadosamente examinados.

Algunas de las opciones principales de política exploradas en esta sección, y otras adicionales, han sido presentadas en un artículo de Lowell Hill y Karen Bender⁹¹. Sosteniendo que “la eficiencia, la equidad y el crecimiento mejoran dramáticamente si el gobierno proporciona el marco regulador y económico apropiado”, enumeran los siguientes “requisitos para el desarrollo de mercados privados de productos”, junto al mejoramiento de la infraestructura y otros:

Regulaciones acerca de almacenes de depósito [es decir, un sistema de certificados de depósitos de granos] ...

Ingreso regulado. La entrada restringida puede parecer contraria al principio de los mercados competitivos, pero algunas restricciones son esenciales ... Se necesita otorgar licencias a los agentes y las firmas comercializadoras de granos, para evitar el acceso de empresas o individuos que no están ni financiera ni administrativamente calificados para comprar y vender granos ...⁹²

Calidades y estándares ...

Información. Aunque las firmas privadas pueden proporcionar gran parte de la información de mercado requerida para tomar decisiones de comercio e inversión, algunos tipos de datos requieren la existencia de un organismo central con autoridad para asegurar su continuidad y objetividad. Información

⁹⁰ Rashid Faruqee, Jonathan R. Coleman y Tom Scott, “Managing Price Risk in the Pakistan Wheat Market”, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N.º. 2, mayo de 1997, págs 263-292.

⁹¹ Lowell D. Hill y Karen L. Bender, “Developing the Regulatory Environment for Competitive Commodity Markets”, FAO/World Bank Seminar on Agricultural Price Stabilization, Santiago, Chile, 18-20 de octubre de 1993.

⁹² Lo mismo es aplicable a los corredores de exportaciones para productos que no son granos, como se comentó en el Capítulo 3.

detallada sobre elementos de referencia (tales como el censo agrícola), datos sobre producción de cultivos y ganado, y datos de precios y consumo, así como el análisis de estos datos, son informaciones esenciales para las decisiones de las empresas privadas ...

Limites al poder del mercado ... una legislación antimonopolio eficaz y disposiciones para impedir que las empresas privadas creen barreras a la entrada ...⁹³.

Debe subrayarse la interdependencia entre las políticas internas y las del comercio exterior. Se ha indicado que el tipo de cambio sobrevalorado aumenta la resistencia a las reformas del comercio exterior; de igual forma, el libre comercio no es coherente con los controles domésticos de precios o con un papel preponderante del Estado en la comercialización. Como indica Tobías Takavarasha para Zimbabwe, la liberalización del comercio no puede por sí misma sustituir a las políticas económicas nacionales, las cuales deben ser reformadas antes de que se puedan obtener los beneficios del comercio exterior⁹⁴.

Cuando se abren las posibilidades del comercio exterior, se puede utilizar a los mercados de futuros para ayudar a reducir la incertidumbre de precios, como ya se indicó. Por ejemplo, en Colombia el Comité Nacional de Comercio de Productos Agrícolas apoya activamente los contratos de futuros. De por sí, el aumento del comercio privado de productos constituye un paso importante para reducir la incertidumbre de precios y difundir los estándares de calidad entre los productores. También ayuda a aumentar el respecto por la noción de contratos, que es fundamental para el desarrollo de la agricultura. Los participantes del lado de la oferta son principalmente los agricultores comerciales, pero las cooperativas de pequeños agricultores también pueden hacerlo.

Otra dimensión internacional es la relacionada con las inversiones extranjeras. En la mayoría de los países todavía no tienen un gran papel en la agricultura, si bien están creciendo. Las compañías internacionales de mercadeo proporcionan asistencia técnica y crédito a los pequeños productores de melones y otras frutas en América Central y la República Dominicana, lo mismo que de papas en Colombia. En muchos países la inversión extranjera es importante en el procesamiento de alimentos. Mantener un marco favorable para la inversión directa extranjera es crecientemente importante.

Finalmente, es imposible destacar demasiado la importancia de la coherencia de las políticas a través del tiempo. Resulta esencial para dar señales adecuadas a los productores y para atraer las inversiones. La coherencia en el tiempo requiere un consenso amplio acerca de las políticas que deben adoptarse. Adicionalmente, como ya se mencionó en el contexto de la política de comercio exterior, es preferible dar pasos más pequeños en las reformas y consolidarlos, en lugar dar pasos grandes y luego tener que retroceder. Una experiencia extrema de la volatilidad de la política se observó en Zambia:

⁹³ Hill y Bender, 1993, págs 3-4.

⁹⁴ T. Takavarasha, "Trade, price and market reforms in Zimbabwe", *Food Policy*, vol. 18, no. 4, agosto de 1993, pág. 290.

Aunque la liberalización se había anunciado en 1992, se han registrado numerosas vacilaciones de la política. Por ejemplo, aunque se había liberalizado el precio del maíz, precios base y máximos continuaron siendo anunciados hasta mucho después. Fueron abolidos sólo en 1995 cuando el control gubernamental sobre los precios de maíz fue realmente eliminado. Sin embargo, cuando los precios del maíz y la harina de maíz comenzaron a subir como consecuencia de la completa liberalización, surgieron ansiedades que hicieron que el Presidente de la República públicamente amonestara a supuestos comerciantes rapaces, a quienes se les dijo que redujeran sus precios. Como secuela de la intervención presidencial, los vendedores fueron obligados a bajar los precios en 10 por ciento. Además, después de la liberalización del comercio exterior agrícola, las exportaciones de maíz fueron prohibidas, luego permitidas y nuevamente prohibidas. Otro ejemplo que se puede citar tiene que ver con el subsidio a los fertilizantes. Aunque éste ha sido oficialmente eliminado, continua existiendo un subsidio tácito ya que la mayor parte del [fertilizante] no ha sido pagado por los compradores. ... Todos estos casos de inconsistencia crean un marco incierto que afecta la credibilidad del sistema de políticas y puede desanimar la respuesta del sector privado⁹⁵.

4.8 SEGURIDAD ALIMENTARIA, PRECIOS AGRÍCOLAS Y POBREZA RURAL⁹⁶

La seguridad alimentaria se ha convertido en una finalidad dominante de la política agrícola en la mayoría de los países. En los foros internacionales y nacionales por igual, a menudo es aceptada de forma razonada como un objetivo principal; sin embargo la gran variedad de definiciones existentes hace que su significado exacto no sea fácil de precisar⁹⁷. Las cuestiones principales son: ¿Qué quiere decir en términos operacionales? ¿Cuáles son las políticas apropiadas para lograrla?

En la década de los años setenta, las definiciones sobre seguridad alimentaria destacaban la producción total de alimentos del país, pero desde entonces han hecho hincapié en la capacidad de las familias pobres para obtener acceso a los alimentos en las cantidades necesarias. En los países de bajos ingresos, los gastos en alimentos ocupan la “parte del león” del presupuesto de muchas familias. Asimismo, los precios y la disponibilidad de los alimentos tienden a ser más volátiles que en los países industrializados, porque los mecanismos de comercialización están mucho menos desarrollados. Las escaseces temporales, tales como la falta de leche o azúcar u otros productos básicos en los mercados durante una semana o más, son experiencias comunes, pero han desaparecido de la memoria colectiva en las sociedades industrializadas. El hecho de que tales escaseces sean la consecuencia inesperada de algunas políticas no disminuye sus efectos sobre la población. Aún sin carestías

⁹⁵ V. Seshamani, 1998, pág. 548.

⁹⁶ Los primeros párrafos de esta sección han sido adaptados en parte de R. D. Norton, 1992.

⁹⁷ “Cuando se hizo el último conteo, habían cerca de doscientas diferentes definiciones del concepto” (Simón Maxwell, “Food Security: A Post-Modern Perspective”, *Food Policy*, vol. 21, N° 2, mayo de 1996, pág. 155).

temporales, la desnutrición crónica sigue siendo un hecho infortunado de la vida de grandes segmentos de la población, en muchos países de bajos ingresos⁹⁸.

Para el diseño de programas de alivio a la desnutrición, la FAO ha señalado que:

Una acción significativa para acabar con el hambre requiere conocimientos no sólo de la cantidad de personas hambrientas que hay el mundo, sino también de la intensidad de su hambre.

Saber el número de kilocalorías que faltan en la dieta de la población desnutrida ayuda a formar una imagen completa de la privación de alimentos que existe en una nación. Cuando las personas con déficit alimentario de un país consumen 400 kilocalorías menos de los requerimientos calóricos diarios, la situación es peor que la de aquellas personas en países donde la insuficiencia diaria promedio es de 100 kilocalorías. A mayor déficit, mayor susceptibilidad de riesgos de salud relacionados con la nutrición ...

En la dieta de la mayor parte de los 800 millones de personas que padecen de hambre crónica falta entre 100 y 400 kilocalorías diarias. La mayoría de esta gente no está muriendo de inanición. A menudo son delgadas pero no están demacradas. La presencia del hambre crónica no siempre es evidente porque el cuerpo compensa una dieta inadecuada disminuyendo la actividad física y, en el caso de los niños, el crecimiento. Además de aumentar la susceptibilidad a las enfermedades, el hambre crónica significa que los niños puedan ser apáticos e incapaces de concentrarse en la escuela, las madres puedan dar a luz niños bajos de peso y los adultos carecer de la energía para alcanzar todo su potencial.

En términos de meros números, hay más personas crónicamente hambrientas en Asia y el Pacífico, pero la intensidad del hambre es claramente mayor en África Subsahariana. Allí, en el 46 por ciento de los países las personas desnutridas sufren un déficit promedio de más de 300 kilocalorías por día. En contraste, solamente en 16 por ciento de los países de Asia y el Pacífico las personas desnutridas sufren déficit calóricos tan elevados⁹⁹.

Las estimaciones de la FAO indican que en 1997-1999 existían 815 millones de personas desnutridas en el mundo: 777 millones en los países en desarrollo, 27 millones en los países en transición y 11 millones en los países industrializados ... ha habido una disminución [en los años noventa] en la tasa de reducción de los desnutridos ... El descenso global del número de los desnutridos en las regiones en desarrollo oculta tendencias contrastantes en diferentes países: sólo 32 de los 99 países en desarrollo estudiados registraron una disminución del número de desnutridos entre 1990-1992 y 1998-2000.

En lo que se refiere a las estrategias para reducir la desnutrición, la FAO destaca las mejoras de la productividad y el fortalecimiento de las instituciones locales, temas

⁹⁸ El consumo diario promedio *per cápita* de calorías disminuyó significativamente desde 1971/1972 hasta 1991/1992 en Angola, Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabwe. Véase Per Pinstrup-Andersen, Rajul Pandya-Lorch y Suresh Babu, "A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment in Southern Africa", Capítulo 2 en: *Achieving Food Security in Southern Africa: New Challenges, New Opportunities*, IFPRI, Washington, D.C., 1997, pág.18.

⁹⁹ FAO, *The State of food insecurity in the world, 2000*, Roma, 2000, págs 1 y 3.

que se repiten a través de este libro. Confirma que estas prioridades constituyen un paso adelante para mejorar las condiciones de los pobres del campo y de las ciudades¹⁰⁰. La FAO también indica que el crecimiento agrícola es un camino para reducir la desnutrición, como lo es la utilización de la ayuda alimentaria en los casos de desastres naturales o provocados por el hombre:

Los países con buen desempeño [en la reducción de la desnutrición] pueden hacerlo por una o más vías. Pueden haber dedicado más recursos a incrementar la producción agrícola, la mejor opción para el propósito de acelerar el crecimiento económico y, si participan y se benefician las pequeñas explotaciones agrícolas y los consumidores pobres, para crear una sociedad más equitativa. Alternativamente, estos países pueden haber importado grandes cantidades de alimentos, comprados en los mercados internacionales o recibidos como ayuda alimentaria. Los países afligidos por guerras civiles de larga duración o conmociones recientes de corto plazo pueden alcanzar resultados mejores a los previsibles utilizando la última alternativa¹⁰¹.

En respuesta al tipo de preocupaciones manifestadas en el documento de consenso de la ODI acerca de la eficacia de la ayuda alimentaria (antes citado):

Se están diseñando nuevos programas por país [para ayuda alimentaria], con metas más precisas desde los puntos de vista geográfico, sectorial y de beneficiarios ... [Éstos programas tienen] los siguiente objetivos:

- concentrar los recursos en zonas con la mayor incidencia de personas con inseguridad alimentaria;
- prioridad a la población más vulnerables [los “pobres” hambrientos] de estas zonas;
- realizar actividades que tomen en consideración las necesidades de la comunidad y las causas básicas que originan la inseguridad alimentaria¹⁰².

Cuando se definen los objetivos de las estrategias de largo plazo, las dos principales cuestiones sobre la inseguridad alimentaria deben ser la suficiencia y el acceso:

- que ***siempre haya cantidades disponibles de alimentos básicos para la población; y***
- que ***las familias pobres tengan acceso a alimentos suficientes para evitar la desnutrición.***

La autarquía como método para alcanzar la primera meta –la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos básicos– es reconocida actualmente como un enfoque costoso para la mayoría de los países: “ha sido imposible desde principios de la década de los ochenta sostener con credibilidad que la seguridad alimentaria es un problema de oferta de alimentos sin, por los menos, hacer referencia a la importancia del acceso y al derecho a ella” (Maxwell, 1996, pág. 157). En lugar de pretender la autosuficiencia nacional total, generalmente es más económico para un país producir y exportar el tipo de bienes para los cuales tiene ventajas comparativas internacionales, e

¹⁰⁰ FAO, 2000, pág. 25.

¹⁰¹ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, FAO, Roma, 2001, pág. 4.

¹⁰² FAO, 2001, pág. 30.

importar algunos de los alimentos necesarios. Si una hectárea de tierra genera el doble de ingresos con cultivos de exportación que con cultivos de alimentos básicos, tanto los productores como la balanza de pagos mejoran produciendo los primeros e importando los segundos, por lo menos en el margen.

El peligro del enfoque autárquico es que:

La búsqueda de la autosuficiencia puede llevar a que se extraigan productos rurales a bajos precios para alimentar a las ciudades, creando incentivos perversos, dañando la producción de alimentos y el empleo, y empeorando la desnutrición¹⁰³.

Se ha subrayado anteriormente el hecho de que alcanzar la seguridad alimentaria, en el sentido de disponibilidad total de alimentos, depende de la utilización de adecuadas políticas de comercio exterior y del desarrollo de los sistemas de comercialización, a veces más que de medidas relacionadas con la propia producción de alimentos. Además, dada la naturaleza fluctuante de las cosechas, intentar satisfacer todas las necesidades de alimentos únicamente a través de la producción nacional significaría obligar a la población a soportar carestías ocasionales y a los productores excedentes productivos.

La preocupación sobre los niveles de nutrición no concierne a la autosuficiencia nacional total de alimentos, sino a la *seguridad alimentaria de las familias pobres*. En el corto plazo, la desnutrición puede ser aliviada con programas de asistencia alimentaria, mientras que en el largo plazo la manera más segura de eliminarla es elevar los ingresos y la educación de las familias pobres. Sobre la base de la evidencia internacional, se ha demostrado de forma concluyente que los tres principales determinantes de la alimentación son el ingreso *per cápita*, el nivel de educación y la salud, en ese orden¹⁰⁴. Por ello, la producción de alimentos por parte de las familias rurales pobres contribuye a su seguridad alimentaria, básicamente a través de sus mayores ingresos (poder de compra). Si dichas familias tuvieran la posibilidad de aumentar sus ingresos trasladándose a cultivos no alimentarios de mayor rentabilidad, podría esperarse el mejoramiento de su nutrición. Dichos cultivos a menudo son más intensivos en mano de obra que los granos, por lo cual son muy apropiados para la alta dotación de mano de obra por hectárea que caracteriza a las familias campesinas de bajos ingresos. Sin embargo, cuando los cultivos de alta rentabilidad no son una opción viable, como en muchas partes del Sahel, ya sea por las condiciones agronómicas, la falta de pleno acceso a los mercados u otras razones, resulta claro que el principal camino para mejorar la nutrición es el aumento de los rendimientos de los cultivos de alimentos.

Una encuesta en zonas rurales de Etiopía encontró falta de correlación entre el estado nutricional de los niños y las superficies que sus familias dedicaban al cultivo. La conclusión del estudio fue que el cuidado y las prácticas de la salud eran más importantes para la nutrición que la misma producción familiar de alimentos:

¹⁰³ FAO, *The State of Food and Agriculture, 2000*, Roma, 2000, pág. 237.

¹⁰⁴ Odin Knudsen and Pasquale Scandizzo, "The Demand for Calories in Developing Countries", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, febrero de 1982, págs 80-86.

... los resultados sugieren que la seguridad alimentaria de los hogares está positivamente asociada con el estado nutricional de los niños en algunas regiones, negativamente asociada en otras, y no muestra ninguna asociación consistente en el resto de regiones. Estos resultados persisten aún cuando se toman en consideración en el análisis la variación del tamaño de la propiedad y de la altitud ... Con esta visión más amplia de la desnutrición, la seguridad alimentaria de los hogares es una condición necesaria pero no suficiente para mantener un estado nutricional adecuado. Las condiciones vinculadas a la salud y al cuidado y alimentación de los niños también son requisitos necesarios¹⁰⁵.

Por lo tanto, la lección fundamental es que, para **mejorar la nutrición de los hogares rurales, los patrones de siembra deben responder a las ventajas comparativas**, y no hay que dar incentivos artificiales a los productores para que siembren alimentos básicos. La manera más segura para aumentar la seguridad alimentaria de las familias es generar incrementos en sus ingresos. La producción de alimentos puede tener escasa relación con la seguridad alimentaria de los pobres, excepto en las zonas rurales con pocas alternativas de cultivo.

Algunas de estas conclusiones han sido bien resumidas por Simon Maxwell, proponiendo una “estrategia de consenso” para la seguridad alimentaria en África:

La prioridad principal es proporcionar a las personas y hogares vulnerables un acceso seguro a los alimentos: las necesidades familiares e individuales tienen precedencia sobre los temas de la autosuficiencia alimentaria nacional ... La importancia del crecimiento económico orientado a reducir la pobreza: los pobres rurales y urbanos necesitan sistemas de vida seguros y sostenibles, con ingresos adecuados. ... En la agricultura se necesitan estrategias de crecimiento que pongan particular acento en la generación de empleos e ingresos para los grupos más pobres, incluyendo aquellos que viven en zonas con escasos recursos y donde el medio ambiente se ha degradado. Las estrategias de desarrollo agrícola y rural también deben, en general, favorecer el uso intensivo de mano de obra ... Un equilibrio entre cultivos de autoconsumo y cultivos para la venta es probablemente el mejor camino hacia la seguridad alimentaria, siguiendo el principio de las ventajas comparativas a largo plazo en lugar de la autosuficiencia por sí misma ... Se requiere una comercialización eficiente de los alimentos, para almacenarlos y distribuirlos a precios razonables en todas las regiones del país, en todas las estaciones y todos los años ... Es necesario establecer redes de seguridad más eficientes y eficaces, a través del fortalecimiento de las instituciones comunitarias, la introducción de nuevos programas focalizados hacia la nutrición y la alimentación ... Finalmente, la planificación de la seguridad alimentaria debe seguir un enfoque de “proceso”, en vez del de un plan único y detallado (*blueprint*), y con amplia descentralización¹⁰⁶.

Además de estas consideraciones, un factor básico para la nutrición familiar es la educación de las mujeres, como se ha señalado en el Capítulo 3.

¹⁰⁵ D.L. Pelletier, K. Deneke, Y. Kidane, B. Haile y F. Negussie, “The Food-First Bias and Nutrition Policy: Lessons from Ethiopia”, *Food Policy*, vol. 20, N°. 4, agosto de 1995, págs 293-294. Reimpreso con permiso de Elsevier.

¹⁰⁶ S. Maxwell, “Food Security: a post-modern perspective”, pág.164, 1996. Reimpreso con permiso de Elsevier.

Cabe preguntarse ¿si el volumen total de la producción nacional de alimentos no es el problema de la seguridad alimentaria, qué se puede decir de sus precios? Evidentemente mayores precios de los alimentos limitan la capacidad de muchas familias pobres para comprarlos. Aquí es importante distinguir entre familias rurales y urbanas. Para las últimas, los programas de asistencia alimentaria a menudo son esenciales en el corto y mediano plazo, mientras se buscan maneras para mejorar su capacidad de generación de ingresos. Y dichos programas son todavía más necesarios cuando aumentan los precios de los alimentos.

Los precios de los alimentos pueden tener un significado diferente para los pobres rurales, que en los países en desarrollo normalmente representan la mayor parte de las familias de bajos ingresos y en situación de extrema pobreza. Magdalena García *et al.* han demostrado para Honduras que incluso las familias con una sola hectárea de tierra son beneficiarias netas del aumento de precios de los alimentos básicos y, para aquellas con dos hectáreas o más, los beneficios son significativos aún con pequeños aumentos del precio¹⁰⁷. En la mayoría de los países, se requiere aproximadamente una hectárea de tierra para satisfacer las necesidades familiares del cereal básico durante un año; la tierra adicional a esa cantidad permite una creciente participación del productor en el mercado.

Además, los incrementos de los precios de los alimentos crean incentivos para producir más y por lo tanto generan empleo, beneficiando también a la población sin tierra. Por esta razón, a menos que los trabajadores rurales sin tierra sean muy numerosos con relación a los que poseen alguna tierra, los aumentos de los precios reales agrícolas probablemente benefician a los pobres rurales lo mismo que a los habitantes rurales no pobres. Como se ha indicado, Schreiner y García encontraron que los estratos rurales de bajos ingresos fueron en proporción los mayores beneficiarios de los incrementos de los precios reales agrícolas en Honduras en el período 1989-1991, ocasionados por la devaluación real de la moneda¹⁰⁸.

Así, habría que reconsiderar la creencia común de que el aumento de los precios de los alimentos necesariamente empeora la pobreza. Observando esta cuestión desde un punto de vista analítico, Benjamín Senauer llegó a una conclusión similar:

La implicación para la nutrición es que en realidad precios más altos de los alimentos pueden conducir a una mejoría en la nutrición de los miembros de un hogar agrícola, debido a los efectos de las ganancias sobre el ingreso. Aún si disminuye el consumo del bien cuyo precio ha aumentado, las ganancias y los ingresos más altos pueden utilizarse para comprar cantidades mayores de otros alimentos y el resultado es el mejoramiento del consumo alimentario ... los precios más altos pueden mejorar el bienestar y la nutrición de los hogares

¹⁰⁷ Magdalena García, Roger Norton, Mario Ponce Cámbar and Roberta van Haeften, *Agricultural Development Policies in Honduras: A Consumption Perspective*, special research publication of the Office of International Cooperation and Development, US Department of Agriculture, Washington, D.C., 1988.

¹⁰⁸ Dean F. Schreiner and Magdalena García U., *Principales Resultados de los Programas de Ajuste Estructural en Honduras*, Estudios de Economía Agrícola No. 5, Proyecto APAH, Tegucigalpa, Honduras, junio de 1993, pág. 19.

agrícolas y posiblemente también los de las familias rurales no agrícolas cuyo ingreso depende de la agricultura, por ejemplo, los trabajadores agrícolas¹⁰⁹.

En otras palabras, a medida que aumentan los precios reales agrícolas, las familias campesinas de bajos ingresos pueden retener una cantidad menor del cultivo para el consumo propio, y aún así mejoran su situación en términos de ingresos y nutrición. Esta conclusión apoya una tesis central de este libro, para la cual anteriormente se presentaron evidencias empíricas: adecuados incentivos en materia de precios agrícolas reales son importantes tanto para el crecimiento económico como para el alivio de la pobreza rural.

4.9 OBSERVACIONES SOBRE LA ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

En los últimos 10 a 15 años, la política macroeconómica de los países en desarrollo ha puesto gran acento en las medidas de estabilización de precios, a menudo dándoles precedencia sobre las políticas de crecimiento en el corto y mediano plazo. Si bien los beneficios de la estabilización son innegables, y casi todo el mundo preferiría menos inflación, debe tenerse cuidado de asegurar que los instrumentos para la estabilización no perjudiquen el crecimiento, como se indicó en el debate precedente acerca de las políticas cambiarias. Cuando la inflación es muy alta, es claro que reducirla debe ser prioritario. Sin embargo, cuando es moderada, a menudo puede ser más apropiado compartir la prioridad del control de la inflación con la creación de ingresos y empleo. Este asunto ha sido puesto en perspectiva por Joseph Stiglitz¹¹⁰. Algunos de sus trabajos sobre este tema y otros relacionados, han sido resumidos por Simon Maxwell y Robin Heber Percy en los términos siguientes:

- la inflación alta (más de 40 por ciento al año) es muy dañina, pero una más baja no lo es; controlar la inflación no debería ser una prioridad para muchos países en desarrollo;
- hay demasiada preocupación por el control presupuestario y los déficit de cuenta corriente. Los déficit deben ser sostenibles;
- la estabilidad macroeconómica es menos importante que estabilizar la producción o el desempleo, lo que a veces requiere medidas microeconómicas;
- en lugar de concentrarse simplemente en la liberalización del comercio exterior, los gobiernos deben intervenir para crear sectores de exportación competitivos;
- la necesidad de privatizar debe ser complementada con la provisión de infraestructura institucional, incluyendo los cuerpos de regulación; existen aspectos fundamentales acerca de la secuencia y el alcance de la privatización¹¹¹.

¹⁰⁹ Benjamin Senauer, "Household Behavior and Nutrition in Developing Countries", *Food Policy*, vol. 15, octubre de 1990, pág. 63; citado en FAO, *State of Food and Agriculture 1995*, Roma, 1995, pág. 65.

¹¹⁰ Los documentos relevantes de Stiglitz son: "More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington consensus", Annual Research Lecture, World Institute for Development Economics, Helsinki, 1998, y "Towards a new paradigm for development strategies, policies and processes", 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Ginebra, 19 de octubre de 1998.

¹¹¹ Simon Maxwell y Robin Heber Percy, "New trends in development thinking and implications for agriculture", en Kostas G. Stamoulis, 2001, pág. 71.

Muchos países, entre ellos México durante el segundo quinquenio de los años noventa, han crecido a tasas satisfactorias aún cuando la inflación superaba el 10 por ciento. En esta reciente experiencia de México, la política había logrado reducir paulatinamente la inflación mientras mantenía el estímulo al crecimiento. La clave de la política de estabilización es la reducción sostenible de los déficit fiscales, en vez de artificios tales como tipos de cambio sobrevalorados, reducciones arancelarias repentinas y esterilización monetaria de la liquidez de la economía. Toma tiempo alcanzar una reducción duradera y adecuada de la inflación, pero muchos países lo han hecho y los beneficios son el crecimiento más rápido de la producción y el empleo. Esto es especialmente cierto para el crecimiento del sector agrícola.

Puede ser el momento adecuado para cambiar nuevamente el balance de la política macroeconómica y retomar el acento anterior en el crecimiento económico, que al fin de cuentas es la manera más eficaz de reducir la pobreza rural y urbana.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 4

- La política de precios agrícolas trata de los precios *reales*, es decir de las relaciones de los precios agrícolas con los otros precios de la economía. Para formular el índice de precios agrícolas reales, se deflaciona el índice de precios nominales agrícolas por un índice representativo de la economía en su conjunto, por ejemplo, de los precios a la producción, o el deflactor implícito del PIB o los precios de los insumos. Cada deflactor genera una interpretación diferente del índice real, pero de alguna manera todos ellos miden el poder de compra de la producción agrícola.
- Tres factores estructurales influyen fuertemente en los precios agrícolas reales: las tendencias de la oferta y la demanda internas, las tendencias de los precios agrícolas reales en los mercados internacionales y los subsidios a la agricultura en los países exportadores
- El comercio exterior de productos agrícolas ha proporcionado importantes beneficios a muchos países en desarrollo. Sin embargo, luego de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, las exportaciones agrícolas de los países industrializados han aumentado más que las de los en vías de desarrollo.
- En escala mundial, los aranceles agrícolas han sido reducidos mucho más lentamente que los no agrícolas, y mega-aranceles de 200 a 300 por ciento todavía existen en los países desarrollados.
- La amplitud de los beneficios de la liberalización comercial depende en parte de la eficacia de las políticas y otros factores en incentivar la relocalización de los recursos económicos en la dirección de sus ventajas comparativas. Cuando esta reasignación es lenta, la liberalización comercial debería ser más lenta que los otros tipos de reformas estructurales destinadas a mejorar el proceso de asignación de recursos.
- Los altos aranceles dañan la propia competitividad en los mercados internacionales, pues aumentan los costos de todos los productores incluyendo los que producen para la exportación. Por lo tanto, desde el punto de vista del desarrollo, los niveles de los aranceles no deben ser altos y, si lo son, conviene poner en marcha programas para reducirlos paulatinamente.
- Resulta igualmente importante que los aranceles sean relativamente uniformes, entre sectores y productos. Esto ayuda a alinear los precios relativos internos con los

- precios relativos internacionales, y es un modo de estimular que los recursos sean asignados a las ramas de producción para las cuales son más competitivos, es decir, que tienen las mejores perspectivas de crecimiento.
- La costumbre de otorgar exoneraciones arancelarias a las importaciones de alimentos es un obstáculo a la uniformidad de los aranceles entre productos. Estas exoneraciones constituyen subsidios implícitos no focalizados hacia los pobres y, de hecho, normalmente son regresivos. Además, tienden a exacerbar la pobreza rural, a través de sus efectos sobre los incentivos a la producción.
 - Las tres excepciones justificables a la política de aranceles uniformes son: 1) productos cuyos precios internacionales están distorsionados por subsidios de los grandes países exportadores, 2) productos cuyas fluctuaciones de precios internacionales puedan ser suavizadas por bandas de precios, antes de que se transmitan plenamente a la economía nacional, y 3) uno o dos productos que son la fuente básica de los alimentos e ingresos de los pobres rurales, pues en el corto y mediano plazo sus posibilidades de encontrar fuentes alternativas de ingreso son muy limitadas.
 - La estabilidad de los aranceles a través del tiempo es difícil de alcanzar pero resulta importante para proporcionar adecuadas señales de precios a la inversión y la producción. Puede ser más importante reducir los aranceles mediante pasos pequeños pero seguros, que tratar de alcanzar reducciones drásticas sólo para anular después la reforma, como ha ocurrido en algunos países.
 - Los incentivos a la exportación son desaconejados por los acuerdos de la OMC, con una modesta excepción para los países más pobres. Pero como la OMC permite a veces aranceles muy altos, el efecto neto del sistema mundial de comercio es el de desestimular las exportaciones de los países en desarrollo, con relación a la sustitución de importaciones. Esto genera un sesgo contra los productos que generalmente crean más empleo e ingreso por hectárea cultivada.
 - De hecho, los sistemas actuales de incentivos a la exportación raramente benefician a los pequeños y medianos productores. Su aplicación constituye un obstáculo y merecen ser revisados a los efectos de establecer sistemas de incentivos más equitativos.
 - Las restricciones al comercio, tanto a las importaciones como a las exportaciones, dañan el crecimiento, en parte debido a la incertidumbre que generan en los precios.
 - Excepto en los casos en que se necesita ayuda alimentaria de emergencia, la ayuda financiera alimentaria es generalmente más eficaz que la ayuda en productos. Esto se debe a que la pobreza es la principal causa del hambre.
 - El tipo de cambio afecta fuertemente a los precios relativos de la economía y es el instrumento de política más poderoso para determinar los precios reales agrícolas.
 - Los tipos de cambio que se sobrevaloran reducen los precios reales agrícolas. La apreciación puede originarse en políticas explícitas y también en el ingreso de grandes flujos de divisas no asociadas a las actividades de los principales sectores generadores de empleo, por ejemplo, petróleo, gas natural y remesas de emigrantes. En las economías caracterizadas por ese fenómeno, el esfuerzo en favor del desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza se hace más difícil debido a los desincentivos que derivan para el sector en materia de precios.
 - La política fiscal influye sobre los precios agrícolas a través: 1) las inversiones en caminos, puertos y mercadeo, 2) otras inversiones básicas que apoyan el crecimiento de la producción, 3) las políticas de compra y de venta de las paraestatales agrícolas, y 4) los impuestos sobre los productos básicos.

- Los impuestos selectivos sobre productos agrícolas básicos distorsionan los incentivos, de igual manera que los aranceles desiguales, y reducen los ingresos agrícolas con relación a los no agrícolas. El texto examina los argumentos que a veces se utilizan en favor de esos impuestos, pero los considera normalmente carentes de fundamento.
- La política macroeconómica puede apoyar el desarrollo agrícola a través de combinaciones alternativas de los instrumentos mencionados. El mantenimiento de un tipo de cambio competitivo es una política potente y neutral respecto a la asignación de recursos entre los sectores productivos. Si esto no es posible, las distorsiones del tipo de cambio pueden compensarse a través de la política de comercio exterior y/o la fiscal. Si se descansa sólo en los aranceles se crean otras distorsiones, sesgando los precios y la producción del sector hacia la sustitución de importaciones, por lo cual es preferible una política simultánea de aranceles y de incentivos a las exportaciones a otra sólo de aranceles. Los pagos fiscales directos en apoyo a la producción, según la experiencia de la Unión Europea, México y Estonia, constituyen una política no distorsionante pero muy exigente en materia administrativa. Finalmente, toda política macroeconómica en favor del desarrollo agrícola debe estar acompañada de reformas institucionales y estructurales sectoriales, en aspectos tales como tenencia de la tierra, manejo del agua, sistemas financieros y tecnología. Estas reformas fundamentales pueden aumentar la eficiencia agrícola y ayudar a reducir la pobreza.
- La política sectorial de control de los precios origina una serie de interrogantes, entre ellas: la imposibilidad virtual de establecer precios que equilibren permanentemente la oferta y la demanda, el hecho de que los controles de precios obligan a imponer controles al comercio también, los efectos sobre la ineficiente asignación de recursos como resultado de las distorsiones en los precios relativos, y el desestímulo al desarrollo de adecuados sistemas privados de mercadeo.
- Los precios de garantía, o precios de apoyo, tienen muchas de esas dificultades y además generan gastos fiscales. En la mayoría de los países que han ensayado estos sistemas, los organismos públicos de mercadeo han sido ineficientes y los beneficios de los precios fluyeron exageradamente hacia las fincas grandes.
- Cuando los gobiernos deciden reducir o eliminar su intervención en la comercialización, el sector privado no siempre está preparado para reemplazarlos. Pueden existir restricciones tanto financieras como de gestión, especialmente en países con una larga tradición de intervención pública en la agricultura. Para resolver este problema, las reformas se deben aplicar en la secuencia correcta (lo cual significa poner en marcha programas de asistencia alimentaria urbana y liberalizar los mercados de los productos antes que los de los insumos agrícolas) y mantener claridad y transparencia en la administración de las reservas de alimentos y la revisión de las normas que gobiernan la intervención pública en los mercados. En general, las reservas financieras para la seguridad alimentaria son más eficientes que las físicas.
- La política de almacenamiento de granos es una parte de la política de precios ya que influye en la eficiencia de los canales de mercadeo. Los componentes de esa política pueden incluir la privatización de las instalaciones públicas de almacenamiento, con la opción de incorporar capitales de los agricultores; el establecimiento de estándares de calidad para los granos, y la conversión de los sistemas de cosecha y poscosecha de los granos al manejo a granel, cuando sea posible. Estas medidas mejoran el acceso de los agricultores a los mercados.

- Las industrias agroprocesadoras pueden gozar de posiciones quasi-monopólicas frente a los productores primarios, en algunas regiones de los países. La explotación extrema de esta posición es poco común, pues productores y procesadores deben mantener relaciones de trabajo en el largo plazo; pero en el corto plazo puede surgir el tema de los precios ofrecidos por los procesadores. Se trata de un difícil problema de política. Las medidas que ayudan a reducir su magnitud incluyen el apoyo a grupos de productores para que compren o construyan instalaciones de procesamiento, la legislación antimonopolios y la mediación del gobierno en las negociaciones sobre los precios, con base en pautas internacionales acerca de las relaciones de precios entre los productos primarios y los procesados. En otros aspectos, como el mejoramiento de la calidad de los productos y la identificación de temas prioritarios para la investigación agrícola y otros servicios del sector público, los productores y los procesadores pueden colaborar provechosamente mediante el enfoque de la cadena de productos.
- A los efectos aumentar la productividad, la liberalización de los mercados de insumos puede ser tan importante como la de los mercados de productos. Sin embargo, muchos agricultores de los países en desarrollo pagarán de todos modos precios mayores por los agroquímicos que sus colegas en los países ricos, debido a la menor escala de producción o a menores embarques. La cooperación entre los agricultores para comprar los insumos puede limitar esta penalización de precios.
- Otras medidas que ayudan a mejorar los precios recibidos por los agricultores incluyen a las inversiones en infraestructura de transporte, sistemas de información de mercados, incentivos al comercio de productos agrícolas y a los mercados de futuros, las licencias o permisos a los comerciantes de granos, los programas para mejorar la calidad de los productos, y la coherencia entre las políticas de precios y de comercio exterior.
- La seguridad alimentaria puede ser más provechosamente interpretada en términos de acceso a los alimentos por parte de las familias de bajos ingresos, más bien que de autosuficiencia nacional en la producción de alimentos básicos. La malnutrición crónica está todavía muy extendida en los países en desarrollo, donde afecta a unos 800 millones de personas.
- Una buena política agrícola de conjunto, que incluya medidas para promover los aumentos de productividad y el fortalecimiento institucional, es muy importante a los efectos de reducir la inseguridad alimentaria. De igual modo, en los programas de ayuda alimentaria es necesario aumentar los esfuerzos para concentrarse en la población más necesitada.
- En el ámbito de las familias, los más importantes determinantes de los niveles nutricionales son los ingresos, la educación y la salud, en ese orden. La educación de las mujeres es fundamental para mejorar la nutrición de la entera familia.
- La seguridad alimentaria de las familias rurales pobres no está necesariamente correlacionada con su producción de alimentos básicos. Cuando las condiciones agronómicas y de los mercados son apropiadas, la producción de bienes para la venta puede mejorar el bienestar familiar tanto como la de alimentos. La forma más segura de reducir la subnutrición es permitir que los sistemas de cultivos se adecuen a las ventajas comparativas regionales y nacionales.
- El aumento de los precios en finca generalmente reduce la pobreza rural. Ellos elevan el bienestar económico de las familias que tienen incluso pequeños pedazos de tierra, y su estímulo a la producción crea mayor empleo para la población sin tierra.

- Si bien la estabilización de los precios es un objetivo válido de la política económica, hay que tener cuidado con las maneras para lograrlo. Controlar rápidamente la inflación a través de distorsiones del tipo de cambio y políticas monetarias excesivamente rígidas puede traer como consecuencia la reducción de los precios agrícolas reales, lo que disminuye la tasa agregada de crecimiento económico y empeora la pobreza. En muchos casos puede ser preferible controlar la inflación de manera estructural y duradera, mediante reducciones del déficit fiscal, aún si el proceso es más lento, ya que entre tanto las familias más pobres pueden mejorar. Este tema central del equilibrio entre los objetivos de la política económica merece una mayor consideración de la que normalmente recibe en las prescripciones que se hacen a los países en desarrollo.

CAPÍTULO 5
POLÍTICAS DE TENENCIA DE LA TIERRA¹

Índice

5.1	Introducción	134
5.2	La Importancia de la tenencia de la tierra.....	135
5.3	Objetivos de las políticas de tenencia de la tierra.....	135
5.4	Panorama de temas y tendencias referentes a la tenencia de la tierra	142
5.4.1	Temas centrales de las políticas de tierras	142
5.4.2	Tendencias históricas de los derechos al uso de la tierra	143
5.4.3	La época de los latifundios.....	147
5.5	La naturaleza de los derechos sobre la tierra	148
5.5.1	Formas de derechos de propiedad	148
5.5.2	Seguridad de tenencia y derechos sobre la tierra	150
5.5.3	Derechos sobre la tierra, tamaño de las fincas y la productividad agrícola	154
5.5.4	Transferibilidad de los derechos tradicionales sobre la tierra	157
5.5.5	Transición de sistemas tradicionales a sistemas formales.....	158
5.6	Derechos comunales, colectivos e individuales sobre la tierra	160
5.6.1	Tierras comunales	160
5.6.2	Fincas colectivas <i>versus</i> fincas individuales	165
5.6.3	El Estado como terrateniente	171
5.7	Experiencias de reforma agraria	175
5.7.1	El retorno a los orígenes.....	175
5.7.2	Racionalidad, fracasos y nuevas formulaciones.....	177
5.8	Políticas de mercados de tierras.....	184
5.8.1	Grado de formalización de los derechos sobre la tierra	185
5.8.2	Modalidades tradicionales de titulación.....	192
5.8.3	Condiciones para la titulación.....	194
5.8.4	Alquiler y arrendamiento de la tierra	196
5.8.5	Contratos de aparcería.....	200
5.8.6	Políticas relativas a la venta de tierras	202
5.8.7	Transformación de las fincas colectivas: compañías por acciones, cooperativas privadas y fincas individuales.....	205
5.8.8	Temas de la transición en la ex-Unión Soviética y en Europa oriental.....	211
5.8.9	Políticas para promover formas cooperativas	214
5.9	Mejoramiento del acceso de los pobres y las mujeres a la tierra	216
5.9.1	Los mecanismos del mercado de tierras y los pobres rurales.....	216
	Temas de debate sobre el Capítulo 5	236

¹ Una nota especial de agradecimiento va a Adriana Herrera y David Palmer, por sus detallados y cuidadosamente elaborados comentarios a una versión anterior de este capítulo.

5.1 INTRODUCCIÓN

Pocos temas de la política económica han inspirado tantas controversias y conflictos a través de los siglos como la tenencia de la tierra agrícola. Quizás esto no deba sorprender, ya que en la mayoría de los países la tierra es la forma principal de riqueza rural y, a veces, de la economía en su conjunto. También puede representar una fuente de estatus social e influencia política. Por lo tanto, las políticas de tenencia de la tierra afectan poderosamente los ingresos de las familias y la distribución de la riqueza, además de las estructuras sociales y políticas. Además, ya que la tierra es un recurso productivo importante, los responsables de las políticas nacionales frecuentemente han sentido una responsabilidad especial hacia la definición de su marco de política, incluso para asegurar que se utilice eficientemente y para definir los usos a los cuales se debería dedicar. También influyen fuertemente en estas políticas las formas tradicionales o consuetudinarias de tenencia y manejo de la tierra. Probablemente no existe otro tema de política económica en que las formas tradicionales de hacer las cosas tengan raíces históricas tan profundas. Así, las ideologías y las ideas acerca del rumbo apropiado de la política económica se combinan con antiguas tradiciones y vitales intereses personales de gran parte de la población, en una mezcla potente constituida por las políticas de tenencia de la tierra.

Un aspecto de la Revolución Francesa ilustra las dificultades para poner en práctica las políticas de tenencia de la tierra:

Durante la Revolución Francesa ... los miembros de la Convención estuvieron renuentes a diseñar e implementar reformas agrarias “simplemente porque estaban asustados de la inmensa complejidad de los temas rurales concretos”².

En estas circunstancias, no puede esperarse que determinado conjunto de directrices de política proporcione prescripciones de validez universal. Más que en cualquier otro campo de la política agrícola, las soluciones adecuadas deben ser desarrolladas en el contexto histórico, social y político de cada país. Lo que las pautas o directrices pueden pretender es esclarecer los objetivos que están en juego, identificar algunos temas principales, revisar y evaluar enfoques alternativos, y ofrecer ejemplos de políticas y de reformas viables. En este sentido, el análisis objetivo de los problemas y marcos ilustrativos puede ayudar a los responsables de las políticas a diseñar variantes apropiadas a sus propios países.

Para los temas de la tenencia de la tierra, cabe tener presente en todo momento las palabras de cautela de Abhijit Banerjee, en su reciente artículo acerca de enfoques alternativos a la reforma agraria:

... necesitamos saber más. Desarrollar políticas que pueden modificar las vidas de un gran número de personas siempre es preocupante, pero lo es más aún cuando ello se basa en gran medida en la especulación³.

² A. Moulin, *Les Paysans dans la Société Française de la Révolution à Nos Jours*, Edition du Seuil, París, 1988, citado en J.P. Platteau, *Land Reform and Structural Adjustment Sub-Saharan Africa. Controversies and Guidelines*, Economic and Social Development Paper N°. 107, FAO, Roma, 1992, pág. 291.

³ Abhijit Banerjee, “Prospects and Strategies for Land Reform”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1999, ed. por Boris Pleskovic y Joseph Stiglitz, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000, pág. 272.

5.2 LA IMPORTANCIA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Aparte de la mano de obra, la tierra es el factor más importante de la producción agrícola. Sin derechos de acceso a la tierra claramente definidos -tenencia de la tierra- es más difícil llevar a cabo la producción y se debilitan los incentivos a invertir a largo plazo en la tierra con el fin de aumentar su productividad. La tenencia de la tierra es también uno de los pilares organizativos de las economías y sociedades rurales, que ayudan a definir relaciones económicas y contractuales, formas de cooperación y relaciones sociales.

Munro-Faure, Groppo, Herrera y Palmer han escrito persuasivamente acerca de la importancia de la tenencia de la tierra. Su perspectiva es la de diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo rural, pero sus observaciones son relevantes para la política agrícola y alimentaria en general:⁴

En muchos casos las respuestas a las preocupaciones sobre la sostenibilidad ambiental, los conflictos sociales y la seguridad alimentaria de la población vulnerable han sido afectadas por la tenencia de la tierra y tienen un impacto sobre la misma. Dejar de considerar los efectos de la tenencia de la tierra al inicio de un proyecto probablemente determinará resultados no anticipados. Esta omisión puede conducir a que el proyecto no genere mejoría alguna. En ciertos casos, puede hasta empeorar la situación, por ejemplo, desposeyendo inadvertidamente a la gente de sus derechos sobre la tierra. ...

Erradicar el hambre requiere incrementar los derechos a la alimentación de las personas o familias. El grado en el cual individuos o familias pueden aumentar su acceso depende en gran medida de las oportunidades que tienen para acceder a los activos. El acento en fortalecer la dotación de activos de las personas demuestra la importancia de la tenencia de la tierra. Las personas que tienen derechos sobre la tierra pueden disfrutar de niveles de vida más sostenibles que aquellas que sólo tienen derechos parciales de acceso, las cuales a su vez están mejor que las que no tienen tierra en absoluto.

Junto a la mano de obra, los derechos de propiedad que proporcionan acceso a la tierra conforman las dotaciones más comunes utilizadas para producir alimentos destinados al autoconsumo, así como productos para la venta que permiten a su vez que las familias o individuos paguen sus otras necesidades (por ejemplo, salud, educación, etc.). *Así, el derecho de propiedad sobre la tierra es uno de los recursos más poderosos para que las personas incrementen o extiendan sus activos más allá de la tierra y la mano de obra, alcanzando así el conjunto necesario para una vida sostenible* (es decir, recursos naturales, capital social, humano y financiero, así como activos fijos).

5.3 OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

Los objetivos generales de las políticas de tenencia de la tierra no son esencialmente diferentes de los que guían la formulación de políticas para cualquier otro

⁴ Paul Munro-Faure, Paolo Groppo, Adriana Herrera, y David Palmer, *Land tenure and rural development projects*, Land Tenure Studies, Roma, 2002, págs 2 y 3 [énfasis añadido].

recurso o sector. Sin embargo, históricamente los debates sobre la materia han puesto un acento particular sobre las dos metas sobresalientes de *eficiencia económica* y de *equidad y alivio de la pobreza*. Además, las preocupaciones sobre la sostenibilidad ambiental e institucional tienen importancia creciente para tales políticas. En materia de uso de la tierra, la eficiencia tiene dimensiones a corto plazo, o estáticas, y de largo plazo, o dinámicas. Si bien se refiere a los estímulos que promueven la asignación de tierras a los usos que actualmente alcanzan la más alta productividad económica, también incluye el estímulo al manejo adecuado del recurso tierra y a las inversiones que mantienen y mejoran su productividad a lo largo del tiempo.

Una condición esencial del crecimiento agrícola es alcanzar la eficiencia en el uso de uno de los recursos básicos del sector. Una ecuación simple pero completa del crecimiento agrícola indica que la tasa de aumento del producto es la suma de la tasa de expansión de la tierra cultivada más la tasa de crecimiento de la productividad por unidad de tierra. Esta última incluye tanto los cambios en los patrones de cultivos como los incrementos de los rendimientos por unidad de superficie.

Dada la creciente escasez de adecuadas tierras agrícolas en todo el mundo y la deforestación y degradación de la tierra, la productividad tendrá que explicar una proporción creciente del crecimiento futuro del sector. De allí la necesidad crucial de utilizar la tierra más eficientemente. Asimismo, los efectos multiplicadores de la expansión agrícola generan beneficios para toda la economía; de modo que si bien el crecimiento sostenido de la agricultura no necesariamente resuelve el problema de la pobreza, contribuye significativamente tanto en zonas urbanas como rurales.

Debe notarse que, en la formulación de las políticas nacionales relacionadas con la distribución de la tierra, comprometerse con el objetivo de equidad no necesariamente significa optar por una distribución igualitaria de la tierra. En términos operacionales, el acento normalmente se pone en proporcionar mecanismos de acceso a la tierra para el mayor número posible de familias rurales, al menos a parcelas de tamaños que puedan sostener lo que se considera un estándar aceptable mínimo de vida, junto a condiciones razonables de acceso a cantidades adicionales de tierra para aquellos que las pueden trabajar.

El tema del acceso a la tierra es relevante para el alivio de la pobreza, en parte porque ésta normalmente está más extendida en las zonas rurales. También es pertinente porque la distribución de la propiedad de la tierra, o del acceso a la misma, es uno de los factores principales que determinan el grado de la pobreza rural. Por extensión también es un determinante de la pobreza urbana, cuando las condiciones económicas en el campo obligan a grandes cantidades de familias a migrar a las ciudades, aún sin perspectivas seguras de empleo.

En las palabras de Vijay Vyas:

Los países, y las regiones dentro de grandes países, en los cuales se han alcanzado menores resultados en materia de erradicación de la pobreza a menudo sufren de una estructura agraria desigual, o disponen de recursos marginales o agotados, o ambos a la vez. ... Las dificultades de las propiedades pequeñas disminuyen cuando existen activos mercados de arrendamiento, o cuando existen y se están ampliando las oportunidades de empleo no agrícola.

En ausencia de cualquiera de estas dos condiciones se registra una fuerte correlación entre la desigualdad de la propiedad de la tierra y el grado de pobreza, como sucede en el sur de Asia, en el sur de África y en grandes partes de América Latina⁵.

Este capítulo examina temas relacionados con el arrendamiento, los derechos comunales y el acceso seguro a la tierra como sustituto adecuado a la propiedad. La correlación con la pobreza indicada por Vyas también se mantiene respecto a la distribución de los derechos efectivos de uso de la tierra, independientemente de si se refieren a la propiedad.

Las desiguales condiciones de acceso a la tierra, con el consiguiente empobrecimiento de gran parte de la población, no son fenómenos exclusivos de las sociedades contemporáneas. En el caso del México precolombino, por ejemplo, se ha observado que:

La tierra estaba claramente asignada ... [en] diversas categorías de posesión y derechos de usufructo; pero en el orden real de las cosas estaba concentrada en pocas manos y era la base de la predominancia social, la riqueza y la influencia política de un grupo selecto. El rey, los nobles y los guerreros eran los grandes terratenientes de la época. ... Las conquistas, el comercio y las relaciones políticas entre las diferentes etnias y el aumento mismo de la población dio lugar a la aglomeración en ciudades y pueblos de muchas personas que carecían completamente de tierra y a quienes se prohibía adquirirla. De esta manera se formaron grandes masas de desheredados. ¿Cómo vivían? Orozco y Berra lo dicen con total claridad: "... como las masas despreciables, de los granos que cultivaban, de los cuales recibían una medida de cada tres cosechadas; su trabajo era para el déspota de México; ellos eran esclavos de la tierra y cuando comían huevos les parecía que el rey les brindaba un gran favor, y eran tan oprimidos que casi todo lo que comían estaba racionado y el resto era para el rey"⁶.

Había un gran número de asalariados cuyas condiciones eran tan malas como las de los jornaleros agrícolas actuales, quizás peor, porque éstos tienen la posibilidad legal de convertirse en propietarios de tierras. ... las masas reconocían y respetaban la distribución desigual de la tierra, porque reconocían y respetaban las desigualdades sociales. El sistema legal mantenía férreamente los derechos de propiedad, ya que cambiar las cercas o los hitos de los confines era un hecho castigado ... con la pena de muerte⁷.

No solamente la desigual distribución del acceso a las tierras hace difícil reducir la pobreza rural. Las políticas agrícolas inapropiadas, y las malas prácticas y reglamentos de manejo de la tierra, también obstaculizan los esfuerzos de los pobres rurales para mejorar su situación y causan deficiencias en el uso de la tierra por parte de

⁵ Vijay S. Vyas, "Agrarian Structure, Environmental Concerns and Rural Poverty", Elmhurst Memorial Lecture, en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds., *Sustainable Agricultural Development: The Role of International Cooperation*, Proceedings of the 21st International Conference of Agricultural Economics, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, Reino Unido, 1992, pág. 11.

⁶ Orozco y Berra, *Historia Antigua y de la Conquista de México*, México, 1880, Volumen I, pág. 371.

⁷ Lucio Mendieta y Núñez, *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, 19ª edición revisada, Editorial Porrúa, México, 1983 [1ª Edición, 1923], págs. 28 y 29. [traducción del autor]

agricultores de todos los tamaños. La distribución inicial de la tierra y los sistemas y políticas de tenencia de la tierra tienen una incidencia directa sobre la pobreza rural.

A veces se pregunta por qué los responsables de las políticas deben preocuparse de proveer tierras a las familias pobres, en lugar de proporcionarles apoyo y subsidios de otros tipos. Como ha señalado Banerjee:

Sobre el asunto de si se deben redistribuir tierras en lugar de dinero, la respuesta instintiva entre los economistas es que debería ser preferible redistribuir dinero, siempre que todo lo demás permanezca igual, ya que los beneficiarios podrían utilizar el dinero para comprar la tierra. ... si la única razón por la cual los pobres no compran tierras es que son demasiado pobres, todos los pobres rurales utilizarían el dinero distribuido para comprar tierras y se alcanzarían así los aumentos de productividad esperados por la reforma agraria. Por lo tanto, el argumento en favor de la redistribución de la tierra podría basarse en la creencia de que todos los beneficiarios desean tierras y que redistribuirlas directamente eliminaría algunos de los costos de transacción. En todos los otros casos, se podría argumentar que es mejor repartir efectivo.

Sin embargo, redistribuir dinero no siempre es la mejor opción, por varias razones. Una es que la reforma agraria puede coadyuvar a evitar que los habitantes rurales emigren a las ciudades. ... un argumento más convincente es que la tierra puede ser una fuente permanente de ingresos para las familias pobres. Las cabezas de familia no siempre actúan en el interés colectivo de sus familias⁸. Si existen conflictos de intereses dentro de las familias o entre generaciones presentes y futuras, el objetivo de la redistribución puede ser alcanzado mejor otorgando a las familias bienes y no efectivo. Al hacerlo, por ejemplo, se puede evitar que un esposo se esfume con los recursos financieros. ... Más aún, la tierra parece ser particularmente adecuada como herencia, ya que se necesitan menos destrezas para utilizarla con relación a otros activos fijos, tales como fábricas o tiendas. ...

Estos argumentos obviamente son altamente especulativos. En ausencia de mejores razones empíricas, constituyen a lo sumo una base muy tentativa en favor de la redistribución de la tierra como manera de beneficiar a los pobres rurales.⁹

Además de los argumentos de Banerjee, no es probable que las transferencias fiscales por sí solas resuelvan los problemas de pobreza, en gran medida debido a que la situación tributaria de la mayor parte de los países en desarrollo y en transición no es lo suficientemente fuerte para soportar esa carga¹⁰. Más aún, cuando el tema se amplía para incluir el *acceso a la tierra*, y no sólo su propiedad, se puede recurrir a una gama más extensa de políticas, y no solamente a la redistribución de la tierra, para alcanzar

⁸ Véase en el Capítulo 7 evidencias de que, en general, en los hogares rurales las mujeres manejan las finanzas más responsablemente que los hombres.

⁹ A.V. Banerjee, 2000, págs 261-262.

¹⁰ Albert Fishlow señala también que “el espacio para la tributación progresiva es necesariamente limitado cuando se quiere promover simultáneamente inversiones y ahorros privados” y observa que “de las posibilidades para redistribuir de la riqueza sobresale la tierra como la variable más poderosa utilizada en el pasado” (en “Inequality, Poverty y Growth: Where Do We Stand”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, editado por Michael Bruno y Boris Plescovich, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996, págs 32 y 29).

resultados de alivio a la pobreza y, al mismo tiempo, promover el crecimiento sectorial (mejorar la eficiencia económica).

El acceso a la tierra es el determinante fundamental de las posibilidades de obtener ingresos en el medio rural de los países en desarrollo y en transición. Por lo tanto, cuando se formulan políticas de tierras no puede ignorarse la dimensión de la equidad, sin correr el riesgo de crear serias tensiones sociales y políticas, así como de exacerbar la pobreza. Un reconocimiento implícito y universal de este imperativo lo proporciona la práctica tradicional de muchas sociedades africanas y asiáticas de otorgar derechos de uso de la tierra a todas las familias de la aldea¹¹, y el enfoque de “la tierra para quien la cultiva”, que ha caracterizado a los movimientos de reforma agraria desde Taiwán y Corea del Sur hasta Perú, América Central y Sudáfrica. También subyace en el Homestead Act del siglo XIX en los Estados Unidos. ***Cómo*** promover el acceso más amplio a la tierra de una manera eficaz es un componente principal de las políticas sobre la tierra.

Tan importante como el acceso es ***la seguridad de los derechos sobre la tierra.*** Sin seguridad, los productores serán renuentes a invertir para mejorar la productividad y tendrán dificultades en obtener financiamiento para esas mejoras y para los insumos anuales y, a sus viudas e hijos, podrían hasta negarse los derechos sobre la misma tierra. Tal como se examina después, la seguridad de tenencia puede otorgarse de diversas maneras, no sólo mediante la propiedad plena de la tierra con títulos registrados.

Por lo tanto, en el caso de la política de tierras los objetivos generales de la política agrícola (equidad y eficiencia) se traducen en los siguientes objetivos operacionales: ***acceso equitativo a la tierra; seguridad de los derechos sobre la tierra; y mercados de tierras y otros mecanismos de asignación del recurso que funcionen ágilmente.*** El último permite la redistribución flexible y rápida a los productores capaces de obtener mayores ingresos de la tierra, acrecentando así la ***eficiencia de la asignación*** a lo largo del tiempo.

La ***sostenibilidad ambiental*** es un objetivo de creciente importancia para las políticas de tierras en todo el mundo. Los suelos han sido tradicionalmente considerados como un recurso plenamente renovable: déjelos en barbecho, aplique fertilizantes orgánicos, construya terrazas para atrapar nutrientes, etc. y se regenerarán. Este proceso puede funcionar dentro de un rango de condiciones de los suelos, pero si se abusa al extremo, su capacidad para regenerarse se pierde para siempre. El daño puede convertirse de hecho en ***irreversible*** y el suelo en recurso no renovable, por lo menos durante varias generaciones. Una mirada a las laderas rocosas y desnudas de Haití, donde una vez hubo suelos y vegetación, confirma la fragilidad de los suelos. Aún si la capacidad de la tierra no es violentada a tal extremo, la capa superficial puede perderse en cantidades tales que su recuperación requeriría varias décadas. En zonas del sudeste de Asia, la cuenca del Amazonas, América Central y otras partes del mundo, las tasas de pérdida de los suelos son muy altas. Se ha estimado que en algunas zonas de El Salvador la pérdida es equivalente al agotamiento total del suelo superficial en un plazo

¹¹ En casi todos los sistemas tribales de África y Asia, “Solamente al ser expulsado formalmente del grupo puede un miembro perder su derecho a cultivar la tierra” (Ester Boserup, *The Conditions of Economic Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*, George Allen y Unwin Ltd., Londres, 1965, pág. 79).

de 19 a 20 años¹². En los patrones actuales de uso de la tierra, un peligro importante para los suelos tropicales surge del sacrificio de la cobertura forestal para sembrar cultivos anuales. Estas tendencias también conllevan riegos para el abastecimiento de agua, la biodiversidad y el clima local (y quizás el global). Lo mismo ocurre con el mantenimiento inadecuado y la explotación excesiva de las tierras agrícolas, especialmente a través del sobrepastoreo.

Hablando en forma estricta, los suelos agrícolas deben ser gradualmente ‘construidos’ ... como resulta evidente de la historia del desarrollo agrícola en Europa, Asia y la América Latina precolombina. En estos continentes, vastas cantidades de mano de obra familiar y comunitaria fueron utilizadas para construir cercas, recoger piedras, remover troncos, construir diques para la prevención de inundaciones, nivelar la tierra y construir terrazas, drenar el agua y así por el estilo ... igualmente importante es el hecho de que la mano de obra también se requiere a menudo para mantener las características de la tierra. En efecto, si el suelo puede ser ‘construido’ también puede ser destruido y este proceso de destrucción es especialmente rápido en países –como los africanos– donde la lixiviación, la erosión eólica y pluvial, las inundaciones y otros problemas son amenazas permanentes (de J.P. Platteau, 1992, pág. 111).

Los temas de sostenibilidad y pobreza están interrelacionados. El manejo adecuado de la tierra, que normalmente requiere inversiones o descanso de los suelos, ya sea a través de cultivos permanentes o barbechos, implica un sacrificio de beneficios inmediatos en procura de beneficios de largo plazo. Así, el manejo sostenible de la tierra a menudo requiere la *capacidad de ahorrar* o de postergar algunos consumos actuales. Muchas familias pobres no pueden ahorrar y son obligadas a extraer el máximo beneficio actual de la tierra, en detrimento de su capacidad futura. La agricultura de quema y corte es un ejemplo clásico de este síndrome. Se crea un círculo vicioso: la pobreza puede agravar la degradación de la tierra y a su vez esta degradación exacerba la pobreza en el futuro.

La sostenibilidad ambiental no solamente es importante para las sociedades pobres. De hecho tiene mayor importancia para las políticas de tierras de los países en desarrollo y en transición, a medida que crecen, como se deduce de la experiencia de Europa occidental:

Por lo menos en los países de la Comunidad Europea, la política de tierras se está convirtiendo cada vez más en una política ambiental, con “la multifuncionalidad” de la agricultura como cliché y justificación de los actuales subsidios a las zonas rurales. Algunas de las funciones emergentes de la tierra están muy relacionadas con la provisión de bienes y servicios ambientales: aire y agua limpia, suelos menos alterados, fijación de dióxido de carbono, etc. ... basadas no sólo en las prioridades de las política nacionales sino también en lo exigido por convenios y regímenes internacionales legalmente obligatorios, tales como los del clima, la biodiversidad y la desertificación¹³.

¹² Roger D. Norton, Ricardo Arias y Vilma Calderón, *Una Estrategia de Desarrollo Agrícola para El Salvador, 1994-2000*, FUSADES, San Salvador, 1994, pág. 9.

¹³ Michael Kirk, “Review of Land Policy and Administration: Lessons learnt and new challenges for the Bank’s development agenda”, peer review provided at the electronic forum on Land Policy Issues and Sustainable Development, coordinado por el Banco Mundial, Washington, D.C., del 5 de marzo al 1º de abril de 2001, pág. 5.

La *eficacia y la sostenibilidad institucional* también pueden ser consideradas objetivos operacionales, es decir, medios para cumplir los objetivos principales. Adquieren mayor importancia a medida que se evoluciona de sistemas informales y tradicionales de tenencia a sistemas formalizados que involucran el registro de derechos y procedimientos burocráticos. ***Para los países en desarrollo, cuyas instituciones públicas a menudo son débiles, el reto de poner en marcha y mantener, por ejemplo, sistemas modernos de titulación y registro de tierras, puede ser muy grande.*** David Atwood ha subrayado este punto:

La adjudicación, los sistemas sofisticados de registro, el delineamiento preciso de los confines, y los requerimientos de mapeo del registro y la titulación de tierras son bastante costosos en materia de capacidades legales, técnicas y administrativas. Estas destrezas tienden a ser necesarias en varias otras áreas de alta prioridad en muchos países africanos. Dadas las limitaciones de recursos humanos y financieros disponibles en la mayor parte de esos países en los próximos años, la decisión de asignar personal calificado al registro de tierras implícitamente significa negar esos recursos a otros sectores o actividades importantes¹⁴.

Klaus Deininger y Hans Binswanger subrayan la importancia operacional de este asunto:

El proceso de titulación requiere una clara base legal y una infraestructura institucional modernizada que sea capaz de administrar el proceso eficientemente. Numerosos proyectos del Banco Mundial han subestimado la complejidad de los asuntos técnicos involucrados en la titulación o han asumido que podría iniciarse aunque no se hubiera alcanzado un acuerdo sobre complejos asuntos de políticas. Muchos países tienen una plétora de instituciones, programas y proyectos –a menudo con competencias y responsabilidades sobrepuestas, enfoques contradictorios y gran necesidad de recursos– que hacen imposible administrar eficazmente los programas de titulación o infundir confianza en la validez de los títulos emitidos¹⁵.

Los altos costos iniciales de la titulación pueden ser absorbidos en parte por los organismos internacionales de cooperación, pero un sistema de titulación de tierras que no se actualiza pierde la mayor parte de su valor. Este es un asunto particularmente pertinente en África, donde hasta ahora han prevalecido los sistemas tradicionales, pero también lo es en América Latina y muchas partes de Asia. Otros tipos de regulaciones, incluyendo impuestos y restricciones sobre el uso de la tierra, imponen también requisitos administrativos potencialmente difíciles de cumplir. Hoy en día se reconoce cada vez más la necesidad de asegurar que las políticas de tierras no impongan cargas administrativas más allá de las capacidades institucionales y que se preste atención adecuada a las necesidades de fortalecimiento institucional en este campo.

La eficacia institucional es esencial para alcanzar la eficiencia en la asignación del recurso, mediante mercados de tierras u otros mecanismos. Para lograr esa eficacia, se requiere un marco legal y regulador apropiado, así como capacidad institucional para

¹⁴ David Atwood, "Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production", *World Development*, vol. 18, N° 5, 1990, pág. 666.

¹⁵ Deininger y Binswanger, "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges", *The World Bank Research Observer*, vol. 14, N° 2, agosto de 1999, págs 260-261.

aplicarlo. Las normas que rigen el arrendamiento y la venta de tierras, por ejemplo, son esenciales para la eficiencia de la asignación del recurso y se analizan más adelante en este capítulo. La capacidad institucional es vital para poder aplicar imparcialmente las normas del acceso a la tierra, a las familias de todos los estratos de ingresos y grupos políticos.

Otra dimensión institucional de esta política concierne a las instituciones y los procedimientos utilizados para la resolución de disputas sobre tierras. A menudo estos organismos son débiles o de hecho inexistentes para la mayoría de los agricultores, pues toman la forma de cortes de justicia localizadas en lugares lejanos. El acceso a las mismas es prohibitivo en términos de tiempo y costo para la mayor parte de la población rural, quien en cualquier caso puede sentirse intimidada por sus procedimientos. Resoluciones de disputas de tierras rápidas, imparciales y de bajo costo constituyen un baluarte contra el abuso y, por ende, merecen prioridad como objetivo de las políticas y programas para fortalecer las instituciones.

5.4 PANORAMA DE TEMAS Y TENDENCIAS REFERENTES A LA TENENCIA DE LA TIERRA

Tal como se vio antes, los asuntos concernientes a la tenencia de la tierra son numerosos y complejos. Difieren entre las regiones del mundo y de país a país. Si bien manifiestan algunos elementos comunes, las soluciones tienen que ser muy específicas a cada contexto. Se resumen a continuación algunos de los temas más frecuentemente debatidos, tomados en parte de un trabajo reciente de Liz Alden Wily¹⁶:

5.4.1 Temas centrales de las políticas de tierras

5.4.1.1 La naturaleza de los derechos sobre la tierra

- ¿Cómo deben tratarse los derechos no registrados, la propiedad consuetudinaria y los derechos comunitarios en el marco de la ley, y cuál es la prioridad de la conversión de derechos informales sobre la tierra en derechos formales?
- En las formas comunales, cooperativas e individuales, ¿cuál es la forma o la combinación de derechos de uso de la tierra más apropiada?
- ¿Cómo se pueden promover los derechos de las mujeres sobre la tierra, especialmente teniendo en cuenta su papel central en la agricultura?
- ¿Cuál es el papel apropiado del Estado, como propietario o administrador de tierras agrícolas?
- ¿Cómo deben diseñarse y guiarse las grandes transiciones de los sistemas de tenencia de la tierra: transiciones desde formas colectivas de tenencia en Europa oriental y países de América Latina; transiciones dejando atrás la concentración de la tierra en pocas manos en algunos países de América Latina, África y Asia, y transiciones desde sistemas informales de tenencia hacia sistemas más formales en África y otras partes?

¹⁶ Liz Alden Wily, "Land Tenure Reform and the Balance of Power in Eastern and Southern Africa", *ODI Natural Resource Perspectives*, N°. 58, junio de 2000, pág. 2.

5.4.1.2 Los mercados de tierras y su regulación

- ¿Cuál es el papel de los mercados de tierras? ¿Deben existir restricciones a la transferencia de las mismas? Estas preguntas se refieren tanto al arrendamiento como a la venta de tierras.
- ¿La reforma agraria debe jugar un papel? ¿Existen alternativas a la reforma agraria?
- ¿Cómo puede promoverse el acceso de los pobres a la tierra; y cómo pueden ampliarse las posibilidades de financiamiento para acceder a la tierra?
- ¿Cómo pueden alcanzarse sistemas simples, eficientes y accesibles para documentar y registrar los derechos sobre la tierra y cómo puede minimizarse la supeditación de los sistemas a los intereses personales?
- ¿En qué esfera de la sociedad y con qué grado de autonomía del Poder Ejecutivo deben establecerse y administrarse las normas relacionadas con la propiedad de la tierra?

5.4.1.3 La sostenibilidad ambiental

- A la luz de la creciente escasez de tierras, ¿qué medidas de política pueden diseñarse para promover la intensificación del uso de las tierras actualmente en producción?
- ¿Cómo influyen los sistemas de tenencia en el mantenimiento de la cobertura forestal y los suelos, a la luz de la creciente presión sobre la tierra?

La mayor parte de estos temas y otros son abordados en el resto del capítulo. Para establecer el contexto, ahora se examinan los antecedentes históricos más relevantes.

5.4.2 Tendencias históricas de los derechos al uso de la tierra

Los derechos sobre la tierra asumen muchas formas, y la propiedad privada irrestricta solamente es una de ellas. Casi todos los sistemas tradicionales de manejo de la tierra definen áreas comunales donde, por ejemplo, todas las familias de una aldea pueden pastorear su ganado, y áreas en las cuales se reservan parcelas para el cultivo individual de cada familia. En ambos casos, se definen **derechos de usufructo** pero no **derechos de propiedad** que permitan a los propietarios enajenar la parcela. La propiedad de la tierra, tal como es, pertenece a la colectividad (normalmente la aldea).

La sociedad azteca precolombina proporciona nuevamente un antecedente acerca de la antigüedad de estas prácticas:

El *calpulli* [asentamiento] era propietario irrestricto de sus tierras; pero el derecho al uso de la tierra pertenecía a las familias, que lo retenían en lotes perfectamente bien delimitados. ... el derecho al usufructo era transferible de padres a hijos, sin limitaciones de tiempo, pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales. La primera era la de cultivar la tierra sin interrupción; si una familia dejaba de cultivarla por dos años consecutivos, el jefe del asentamiento llamaba a la familia [para discutir el asunto] y si en el año siguiente no se remediaba [la situación], la familia perdía irremediablemente su derecho al usufructo. La segunda condición era la permanencia en el asentamiento a la cual pertenecía la tierra. ... [más aún] solamente aquellos que eran

descendientes de miembros del asentamiento tenían derecho a hacer uso de la propiedad comunal.

Cuando alguna tierra del *calpulli* permanecía ociosa por cualquier razón, el jefe... con el acuerdo de los ancianos, la dividía entre las familias recién formadas¹⁷.

En todos lados, los derechos a las parcelas individuales han evolucionado con el crecimiento de la presión demográfica sobre la tierra, es decir, a medida que el valor de la tierra aumentaba con relación al valor de la mano de obra. Cuando existe abundancia de tierras, los derechos son *generales* en el sentido que una familia no tiene necesariamente acceso a la misma parcela año tras año, sino que se le garantiza el acceso a la tierra en algún lugar de la jurisdicción de la aldea. En casos normales, la familia puede cultivar una parcela durante dos años consecutivos; luego se deja en descanso –convirtiéndose en tierra comunal– y todas las familias pueden utilizarla como tierra de pastoreo. Después del período del barbecho, la parcela puede ser asignada a otra familia, y la primera familia a su vez recibe derechos a la explotación de otra diferente.

A medida que crece la presión demográfica, la tierra se hace relativamente más escasa y las familias tienden a aferrarse a la tierra que han estado trabajando, en vista de la incertidumbre sobre las perspectivas de obtener otra parcela equivalente, en cantidad y calidad. *Así, con el tiempo, los derechos al uso de la tierra tienden a ser específicos sobre parcelas determinadas.* Cuando lo permite el sistema legal de tenencia de tierra, se tiende a reclamar la propiedad privada de la tierra que la familia ha venido trabajando.

Conforme a lo anterior, Daniel Cotlear encontró las siguientes tendencias de la tenencia de la tierra en comunidades indígenas del altiplano del Perú:

La forma original de la propiedad de la tierra en las comunidades andinas era comunal; las familias de los comuneros tenían derecho a cultivar y pastorear en el área de la comunidad y todas las otras familias eran excluidas de tales derechos. Cada familia tenía un derecho general a que se le asignara periódicamente tierra “fresca” para el cultivo y retenía derechos exclusivos sobre parcelas específicas solamente mientras duraba el ciclo del cultivo; estos derechos se perdían cuando la tierra entraba nuevamente en descanso. ...

La base del sistema original era la abundancia de tierras. La presión creciente sobre la tierra fue lo que condujo al cambio. Cuando las parcelas comenzaron a escasear, los comuneros deseaban volver a cultivar una parcela determinada antes de que el período normal de descanso hubiese terminado. ... Cada año la superficie cosechada cubría una fracción mayor de las tierras ... en estas condiciones, se hizo cada vez más difícil hallar parcelas de las mejores tierras que no hubieran sido ya tomadas por alguna otra familia. ... De esta manera, bajo la creciente presión por tierras, el período de descanso se redujo y los comuneros se hicieron más conscientes de la necesidad de tener derechos especiales sobre parcelas específicas. Desde entonces, el aumento de derechos

¹⁷L. Mendieta y Núñez, 1983, pág. 17. [traducción del autor]

informales de propiedad siguió rápidamente al incremento de la intensidad de cultivo¹⁸.

En Zambia se observa un patrón similar de evolución de los derechos tradicionales sobre la tierra:

La mayor parte de los habitantes conducen sus actividades en conformidad con y sujetos a la ley tradicional. ... Existen dos puntos de vista opuestos sobre la tenencia de tierra tradicional en la ley tradicional. Uno sugiere que las tierras y los derechos sobre las tierras no son individuales sino que se comparten en común. El otro, aceptado cada vez más, reconoce el individualismo en las relaciones y la tenencia de la tierra. ... Ambos puntos de vista son válidos porque surgen del dinamismo de la tenencia tradicional, que ha evolucionado desde los derechos sobre las tierras compartidos en común hasta la individualización de las tierras de cultivo, mientras continuaban los derechos compartidos en común para las tierras de pastoreo, bosques y lugares de pesca. La individualización de las tierras de cultivo es resultado de la intensificación de la agricultura, el incremento de la presión poblacional y la mercantilización de la agricultura¹⁹.

Boserup, en su trabajo seminal y de gran influencia, consideró a esta tendencia como componente de un patrón casi universal de evolución de la tenencia de la tierra:

Tanto los fisiócratas como los economistas clásicos en Reino Unido basaron sus ideas sobre los efectos del crecimiento poblacional sobre la agricultura en la hipótesis de que la propiedad privada de la tierra emerja cuando la tierra agrícola escasea debido a la presión de un número creciente de personas. ... que una clase de propietarios privados aparecería apenas empezara a escasear la buena tierra agrícola. ... La desaparición gradual de los derechos generales para desmontar nuevas parcelas y para pastorear libremente los animales en tierras de barbecho y comunales, y el reemplazo de estos derechos por el derecho permanente de cada familia cultivadora sobre extensiones determinadas de tierra, es solamente un eslabón en la cadena de acontecimientos que cambia gradualmente la estructura agraria, de tal forma que aparece como característica dominante la propiedad privada de la tierra²⁰.

Si bien no está de acuerdo con que tal proceso evolutivo necesariamente conduzca a la propiedad privada, Platteau observa que “el crecimiento poblacional y la comercialización de la agricultura siempre han resultado en un proceso de individualización de la tenencia de la tierra. Esto significa, en términos generales, que los derechos de los individuos o las familias nucleadas (en oposición a las extendidas) han crecido gradualmente a expensas de las prerrogativas del grupo mayor”²¹. En su extensa reseña del África Subsahariana, él cita estudios que apoyan esta tendencia en las sociedades anteriores a la independencia en Ghana, Nigeria, Níger, Rwanda, Burundi, Madagascar, Tanzania y Senegal.

¹⁸ Daniel Cotlear, *Desarrollo Campesino en los Andes: Cambio Tecnológico y Transformación Social en las Comunidades de la Sierra del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1989, págs 48-49.

¹⁹ Vernon R. N. Chinene, Fabian Maimbo, Diana J. Banda y Stemon C. Msune, “A comparison of customary and leasehold tenure: agriculture and development in Zambia”, *Land Reform*, FAO, Roma, 1998/2, pág. 91.

²⁰ E. Boserup, 1965, págs 78 y 86.

²¹ J.-P. Platteau, 1992, págs 133-134.

Los derechos sobre la tierra en la ley islámica son similares en muchos aspectos, pero no en todos, a otros sistemas tradicionales:

Al igual que en otros sistemas indígenas, la tierra pertenecía a la “persona que le daba vida” ... el acto del cultivo, o la perforación y cercamiento de fuentes de agua, daban a la persona que lo hacía el derecho a la propiedad. Pero la ley islámica difería de otras normas indígenas en dos aspectos: primero, una vez que había sido apropiada la tierra, el no uso de la misma no significaba una pérdida de la propiedad; eso solamente podría suceder a través de conquista o venta. Segundo, la ley islámica proporcionaba reglas definidas para la herencia tanto para hombres como para mujeres. (Gershon Feder y Raymond Noronha, “Land Rights Systems And Agricultural Development in Sub-Saharan Africa, The World Bank Research Observer, vol. 2, no. 2, julio de 1987, pág. 147.)

Actualmente, en la mayor parte de los casos, en África los derechos individuales prevalecen frente a los derechos comunales en las tierras de cultivo. Atwood, sobre la base de varios estudios, comenta que “La agricultura de África a menudo se basa en unidades de hogares individuales o familiares, no en grandes explotaciones agrícolas comunales. Los derechos al uso de la tierra, más frecuentemente sobre una parcela determinada de tierra, son poseídos por individuos u hogares”²².

No obstante, los derechos tradicionales sobre la tierra pueden alcanzar gran complejidad e imaginación, a los efectos de otorgar acceso a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Los sistemas tradicionales han mostrado considerable flexibilidad en la definición de paquetes de derechos de tierras, tal como lo documentan Tidiane Ngaido y Michael Kirk basándose en muchas observaciones en sociedades africanas y asiáticas:

... nuestra amplia definición de tierras de pastoreo sugiere la existencia paralela de diferentes sistemas de derechos de propiedad. Por ejemplo, las comunidades pueden poseer derechos comunales de propiedad sobre sus tierras de pastoreo locales, derechos de uso sobre las rutas y corredores de pastoreo, derechos de acceso generalmente basados en acuerdos recíprocos con comunidades vecinas, y derechos privados sobre los campos que cultivan en zonas de alto potencial de sus tierras de pastoreo. ... Ngaido (1998)²³ por lo tanto, propone clasificar los derechos de propiedad de las tierras de pastoreo de la siguiente manera:

- **Los derechos de propiedad privada**, de que pueden gozar individuos o familias, y que pueden ejercerse sobre animales, recursos hídricos, o trechos de alto potencial de tierras de pastoreo (por ejemplo, “wadis” o “bas fonds”). La propiedad privada asegura el control total sobre los recursos incluyendo el derecho a venderlos o prestarlos²⁴.
- **Los derechos de acceso seguro**, que predominan en el caso del pastoreo. Representan derechos de uso otorgados a miembros de la comunidad por líderes tradicionales sobre tierras de pastoreo comunales y recursos hídricos

²² D. A. Atwood, 1990, pág. 661.

²³ Tidiane Ngaido, “Can pastoral institutions perform without access options?”, paper presented at the International Symposium on Property Rights, Risk and Livestock Development, Feldafing, Alemania, 27-30 de septiembre de 1998.

²⁴ Aquí, Ngaido bien pudo haber dicho “control pleno en el grado permitido por la ley, formal o informal”.

para sus actividades productivas. Bajo tal sistema de tenencia, los individuos tienen solamente derechos prioritarios de uso, que pueden ser poseídos durante largos períodos pero no confieren la propiedad privada. La flexibilidad de este sistema permite a los líderes recuperar tierras ociosas o redistribuir tierras a miembros necesitados.

- **Las opciones de acceso** son paquetes de opciones disponibles a individuos y a comunidades, para asegurarles sus medios de vida y sistemas productivos en respuesta a las restricciones que enfrentan. Estas opciones pueden basarse en acuerdos institucionales formales o informales, tales como la reciprocidad, o en relaciones de mercado tales como la compra de piensos o el arrendamiento de tierras cultivadas. En el Sudán oriental, contratos escritos interétnicos sobre la utilización recíproca de pastos en tiempos de crisis coexisten con entendimientos orales informales desde el siglo XIX. Están complementados crecientemente por transacciones mercantiles sobre insumos para los animales, tales como subproductos agrícolas y agua, así como por disposiciones de tenencia polifacéticas sobre los alimentos para el ganado, basados en rentas fijas o en aparcerías²⁵.

5.4.3 La época de los latifundios

En algunos casos los derechos tradicionales sobre la tierra no se transformaron directamente en propiedades individuales, sino que ha habido una etapa intermedia de creación de grandes haciendas en manos de clases sociales en ascenso. Esta etapa a menudo ha sido seguida por la reforma agraria. Boserup y Binswanger, Deininger y Feder han documentado esta tendencia, así como las medidas asociadas en los mercados de mano de obra y de productos, que han tenido principalmente el efecto de crear mano de obra “amarrada” de acuerdo a varias modalidades. De conformidad con Binswanger *et al.*, “a medida que crece la densidad poblacional emergen los derechos privados sobre la tierra en un proceso lento y gradual que manifiesta gran regularidad”²⁶. Estos autores presentan una útil visión esquemática del proceso, cuya primera etapa es normalmente el sistema señorial, en el cual los campesinos, que tenían sus propios derechos al usufructo de ciertas porciones del señorío, debían pagar tributos y/o proporcionar servicios de mano de obra al señor.

Dados los costos de supervisar el cultivo de grandes extensiones de tierra, se requerían medidas coercitivas para asegurar que las grandes explotaciones pudieran ser competitivas *vis-à-vis* las pequeñas fincas de propiedad de los campesinos, que utilizaban únicamente el trabajo de la familia. Tal coerción a veces llegó a extremos tales como contratos de aprendizaje, servidumbre o esclavitud, pero también podía tomar la forma de intervenciones en los mercados de productos, por ejemplo, limitando a los señores el derecho a comercializar algunos productos.

²⁵ Tidiane Ngaido y Michael Kirk, “Collective Action, Property Rights and Devolution of Rangeland Management: Selected Examples from Africa and Asia”, en: Land Policy Network (www.worldbank.org/landpolicy), 2000.

²⁶ Hans P. Binswanger, Klaus Deininger y Gershon Feder, “Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations”, en: J. Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 3B, pág. 2666. Elsevier Science/North Holland, Amsterdam, 1995, derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

En el curso del desarrollo económico se abrieron oportunidades de empleo no agrícola, de tal forma que se volvió cada vez más caro para los señores utilizar dichos servicios a fin de cultivar sus tierras (el *demesne* de la propiedad). De aquí que muchos señoríos, o haciendas, evolucionaran hacia propiedades totalmente arrendadas. Esto ocurrió en Europa Occidental, Etiopía, India oriental, Irán, China, Corea y Japón. En cambio, el *sistema de hacienda*, que continuó imponiendo restricciones a los campesinos y en el cual el señor cultivaba directamente una porción de la propiedad, se convirtió en el modelo prevaleciente en América Latina, algunas partes de África oriental y septentrional, y partes de Europa oriental²⁷. Una variante de este modelo, denominado *la hacienda junker*²⁸, descansaba más en la contratación de trabajadores externos a la propiedad, principalmente para evitar el peligro de la reforma agraria que podía surgir de situaciones en las cuales los campesinos gozaban de derechos bien definidos de usufructo dentro de la propiedad. Tales propiedades primero emergieron en Prusia pero también se desarrollaron en muchas otras partes del mundo.

En una época posterior, las propiedades *junker* a menudo se especializaron en cultivos industriales y tendieron directamente a la transición hacia fincas mecanizadas de gran escala y, en la Europa oriental y en Nicaragua bajo los sandinistas, hacia fincas estatales. En contraste, las haciendas y las propiedades del señorío casi siempre fueron transformadas por procesos de reforma agraria, frecuentemente en fincas colectivas en América Latina y en fincas de pequeños propietarios en Asia oriental. Más recientemente las fincas colectivas y estatales han sufrido una transformación, a menudo cediendo ante derechos individuales sobre la tierra en América Latina y a veces convirtiéndose en cooperativas privadas. Pero el debate sobre su futuro todavía persiste en Europa oriental, China y algunos otros lugares.

5.5 LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA

5.5.1 Formas de derechos de propiedad

La gran variedad de formas de poseer la tierra en el mundo actual puede simplificarse en los seis tipos básicos siguientes²⁹:

- **Tierras de acceso abierto.** En esta clase de tenencia nadie puede reclamar la propiedad de la tierra o el recurso, y nadie puede ser excluido de su acceso. A veces se aplica a terrenos forestales o pastos. Los recursos marinos normalmente son de este tipo.
- **Tierras comunales.** Son tierras comunitarias poseídas conjuntamente en sistemas de tierras tradicionales. Están abiertos a todos los miembros, pero hay restricciones comunitarias sobre el uso y el acceso a ellas. Frecuentemente son tierras de pastoreo.
- **Tierras colectivas, usadas para producción conjunta por un grupo de familias y establecidas por decisión de las autoridades centrales de la reforma agraria.** Su uso no es controlado por autoridades tradicionales sino más bien por estructuras administrativas de reciente creación. Pueden incluir parcelas individuales y parcelas

²⁷ *Op. cit.*, pág. 2678.

²⁸ El término “propiedad junker” fue acuñado por el sociólogo rural ruso A. V. Chayanov en el siglo XIX.

²⁹ Esta lista amplía el debate presentado en: Land Tenure Service, FAO, “Land tenure, natural resource management and sustainable livelihoods”, informe preparado para el Programa Mundial de la Alimentación, FAO, Roma, 2001, pág.6.

trabajadas conjuntamente. En la mayoría de los casos, los miembros de las fincas colectivas no han decidido la forma en que la tierra debía ser retenida y explotada, sino que la decisión fue tomada de manera centralizada³⁰.

- **Derechos individuales sobre parcelas en tierras con tenencia asociativa.** Estos derechos incluyen a las parcelas individuales en regímenes de tenencia tradicionales y colectivos. En la ex-Unión Soviética, las fincas colectivas normalmente contenían “parcelas familiares” de aproximadamente 1-5 hectáreas cada una, en las cuales las familias podían sembrar cultivos alimentarios de su elección.
- **Derechos privados sobre la tierra.** Estos derechos incluyen la *propiedad* (con diversos grados de restricciones) y otros derechos de usufructo en un contexto de mercado, tales como el arrendamiento y la aparcería. También pueden ser subordinados, temporal y parcialmente, a decisiones de grupos de cooperación voluntaria en ciertas tareas del cultivo o en la obtención de servicios para la finca. La propiedad trae consigo el derecho de disponer de la tierra en conformidad con los deseos del propietario: venta, arrendamiento, herencia y cargas contingentes tales como las hipotecas.
- **Tierras estatales.** En este caso los derechos de la propiedad están asignados a una institución del sector público, local o nacional.

Las modalidades o formas de tenencia pueden traslaparse. Por ejemplo, pueden otorgarse tierras del Estado a familias rurales mediante contratos de arrendamiento a largo plazo, transables, que son una forma de derechos privados sobre la tierra.

La propiedad de la tierra raras veces es absoluta. Los derechos de propiedad sobre la tierra normalmente no son tan absolutos como los derechos sobre otros bienes. Las leyes que asignan derechos de propiedad pueden ser complicadas e involucrar a varias autoridades jurisdiccionales. La propiedad de la tierra puede ser considerada como un paquete de derechos, más que el control absoluto sobre el recurso tierra³¹:

... cuando una parte tiene el derecho de propiedad sobre un recurso, dicha parte no necesariamente posee todos los derechos. Resulta rara la existencia de derechos de propiedad que no contengan restricciones, lo cual implica que alguna otra entidad también tenga derechos sobre el recurso. Si bien el Estado impone restricciones sobre determinadas formas de comportamiento, también surgen restricciones de otras fuentes (familias, grupos religiosos, grupos de afinidad). ... aún en las sociedades occidentales, en las cuales los derechos plenos sobre los recursos pertenecen a las personas después de tomar en

³⁰ Las *fincas estatales* se distinguen de las fincas colectivas por la propiedad estatal de la tierra. En estos casos, los agricultores son empleados del Estado. Sin embargo, en la práctica los agricultores de fincas colectivas normalmente no gozan de los derechos típicos de propiedad y el Estado regula rígidamente las actividades, de tal forma que las distinciones operacionales entre ambas modalidades son relativamente leves. A menos que se diga lo contrario, ambas modalidades se consideran aquí fincas colectivas. En América Latina, las fincas colectivas tienen a menudo el estatus jurídico de *cooperativas de producción*, tal como lo define la legislación agraria, pero los miembros de las cooperativas no gozan de derechos plenos de propiedad sobre los bienes de las fincas. Por ende, deben distinguirse claramente de las cooperativas privadas (casi todas de servicios), constituidas al amparo del código comercial.

³¹ Gerald A. Carlson, David Zilberman y John A. Miranowski, *Agricultural y Environmental Resource Economics*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1993, pág. 406.

consideración las restricciones gubernamentales, ... el concepto de “propiedad” reconoce que al menos dos partes tienen derechos sobre los recursos³².

Los derechos de arrendamiento y de propiedad pueden coexistir sobre el mismo pedazo de tierra: esto ilustra la profundidad de la multiplicidad de tipos de derechos o de “elementos distintos en un paquete de derechos”. Los pastores, por ejemplo, pueden tener derechos de pasaje para su ganado a través de ciertas tierras privadas; y el Estado puede reservarse el derecho de construir carreteras o colocar líneas de energía, como servidumbre sobre la propiedad privada. Los países pueden reservarse el derecho de definir las actividades que pueden llevarse a cabo en tierras privadas, expresado mediante restricciones de zona u otras regulaciones.

Los bancos pueden poseer derechos contingentes a reclamar la propiedad de un predio, en la eventualidad de incumplimiento de una deuda. En algunas sociedades tradicionales, las personas pueden comprar o alquilar árboles de una parcela sin tener derechos sobre la tierra misma. En Haití, por ejemplo, aún es común que las familias rurales alquilen un árbol de pan durante una temporada, obteniendo así los derechos a cosechar sus frutos.

Los derechos de propiedad tienen una gran diversidad; el punto fundamental es que raramente son absolutos. Por lo tanto las condiciones impuestas sobre su uso pueden ser más importantes que la persona o institución que tiene el derecho de propiedad.

5.5.2 Seguridad de tenencia y derechos sobre la tierra

La búsqueda del objetivo de eficiencia económica requiere la seguridad de la tenencia de la tierra, por lo menos en el sentido básico de que a) la sociedad reconoce los derechos individuales sobre la tierra, y b) existen mecanismos legales u otras formas institucionales para defender esos derechos, sin incurrir en costos prohibitivos. Este tipo de seguridad a su vez requiere claridad en la definición del derecho sobre la tierra y estabilidad de ese derecho en el tiempo. Los derechos de propiedad inadecuadamente definidos son causa de muchos problemas en los países en desarrollo y en transición económica³³. Con referencia a África, Platteau ha señalado que “costos de eficiencia y equidad pueden surgir igualmente [cuando] las leyes sobre la tierra son vagas, usan conceptos confusos o no operacionales, están mal aplicadas o son modificadas con frecuencia, dejan demasiado espacio a decisiones arbitrarias o que implican procedimientos demasiado engorrosos”³⁴. Por otra parte:

... la eficiencia requiere que se reconozcan los derechos individuales sobre la tierra, de tal forma que se proporcione suficiente seguridad (ya sea en la forma de contratos de arrendamiento a largo plazo o títulos de propiedad sobre la tierra). Esta etapa no habría sido alcanzada aún en partes de África

³² Bruce A. Larson y Daniel W. Bromley, “Property Rights, Externalities, and Resource Degradation”, *Journal of Development Economics*, vol. 33, 1990, págs. 237-238. Transcripción autorizada por Elsevier.

³³ A. Schleifer, “Establishing Property Rights”, *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1994, pág. 93.

³⁴ J.-P. Platteau, 1992, pág. 163.

Subsahariana. Pero en otros lugares (a veces sólo en una región del país), se justifica ya el cambio de las disposiciones sobre la tierra³⁵.

Feder y Noronha distinguen entre seguridad del derecho a usar una determinada parcela y seguridad en el más amplio sentido de tener también la capacidad para transarla. Esta distinción ilustra el hecho de que los derechos sobre la tierra raramente son absolutos:

En la literatura a menudo se malinterpreta el término “seguridad”. Cuando se refiere a la capacidad de utilizar la tierra por un período determinado y para un propósito definido sin perturbación, la seguridad de la posesión normalmente está garantizada por los sistemas indígenas. En la mayoría de las sociedades africanas Subsaharianas no se le puede quitar la tierra bajo cultivo a un asignatario. Eckert (1980³⁶) apunta que en Lesotho el período promedio de retención de tierras es de 18 años que, agrega Doggett, “es más que el prevaleciente en los Estados Unidos de América”³⁷.

La situación, sin embargo, es totalmente diferente cuando se define la seguridad como la capacidad del ocupante para realizar las transacciones que mejor convengan a sus intereses, por ejemplo, ofrecer la tierra como garantía de un préstamo³⁸.

Ejemplos de modalidades de derechos de propiedad

- Derecho a usar la propiedad e impedir que otros la utilicen.
- Derecho a controlar como debe ser usada la propiedad (el Estado puede ejercitar ese control mediante la zonificación).
- Derecho a obtener ingresos de una propiedad.
- Inmunidad contra la expropiación
- Derecho a traspasar la propiedad a los herederos.
- Derecho a enajenar toda o parte de la propiedad a terceros.
- Derecho residual que tiene efecto cuando terminan otros derechos (por ejemplo, los dueños reclaman el uso de la propiedad cuando termina el contrato de arriendo).
- Derechos a perpetuidad o limitados en el tiempo.
- Derechos contingentes a la propiedad, tales como los que tiene un acreedor.

(Adaptado de: Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 7.)

Algunas de las facetas de la seguridad de tenencia han sido descritas por Munro-Faure *et al.* en los siguientes términos:

La seguridad de la tenencia complementa el acceso a la tierra proporcionando la confianza de que los derechos de las personas serán reconocidos por los demás y hechos cumplir legalmente en casos de amenazas específicas. La seguridad implica certeza; lo contrario de la seguridad es el riesgo de que los

³⁵ G. Feder y R. Noronha, 1987, pág. 163.

³⁶ J. Eckert, *Lesotho's Land Tenure: An Analysis and Annotated Bibliography*, Lesotho Ministry of Agriculture and Department of Economics of Colorado State University, Maseru, Lesotho, and Ft. Collins, Colorado, 1980.

³⁷ Clinton L. Doggett, Jr., *Land Tenure and Agricultural Development in Lesotho and Swaziland: A Comparative Analysis*, Bureau for Africa, US Agency for International Development, Washington, D.C., 1980.

³⁸ G. Feder y R. Noronha, 1987, págs 158-159.

derechos sean amenazados por reclamos opuestos, e incluso perdidos como resultado de la evicción. ...

La seguridad de tenencia puede interpretarse de diferentes maneras. La seguridad se relaciona directamente con la protección contra la pérdida de los derechos. Por ejemplo, una persona puede tener el derecho a utilizar una parcela de tierra por un período de cultivo de 6 meses; si dicha persona está segura de que no habrá evicción durante la temporada, la tenencia es segura.

Por extensión, la seguridad de tenencia de la tierra puede relacionarse con la longitud de la tenencia, en el contexto del tiempo necesario para recuperar el costo de la inversión. Así, la persona con derechos de uso por seis meses no sembrará árboles, ni invertirá en medidas de prevención de la erosión y obras de riego, ya que el tiempo es demasiado corto para beneficiarse de la inversión. La tenencia es insegura para inversiones de largo plazo aún siendo segura para las a corto plazo.

La importancia de la seguridad de largo plazo ha conducido a que algunos aseveren que la seguridad plena sólo puede darse cuando hay propiedad privada completa (por ejemplo, título pleno de propiedad), ya que con dicha tenencia el horizonte de derechos válidos no está limitado a un período fijo. Se argumenta que sólo los propietarios gozan de derechos seguros y que los poseedores de derechos menores, tales como los arrendatarios, tienen tenencia insegura porque dependen de la voluntad del propietario. En consecuencia, se llega a la conclusión de que la seguridad en la tenencia puede alcanzarse solamente con la posesión de derechos de transferencia, es decir derechos para comprar, hipotecar, etc. Igualar la seguridad con los derechos de transferencia es válido en algunas partes de mundo pero no lo es en otras. Donde existen sistemas fuertes de tenencia fundados en la comunidad, las personas pueden gozar de la seguridad de tenencia sin desear vender su tierra, o sin contar con el derecho a hacerlo, o teniendo derechos limitados para hacerlo, por ejemplo, que las ventas puedan hacerse sólo a otros miembros de la comunidad³⁹.

La seguridad de tenencia en el sentido de ser capaz de utilizar la tierra por un período determinado y, en cierta medida, también de poder traspasarla, puede ser brindada por los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra:

Los derechos individuales de uso característicos de la mayor parte de los sistemas de tenencia en África son normalmente seguros. ... Tienden a ser heredables. ... Muchas disposiciones tradicionales de tenencia en África permiten el traspaso de la tierra y esta tendencia se ha incrementado con la mayor integración de las zonas rurales a la economía de mercado. Los préstamos, la dación en prenda⁴⁰, los arrendamientos y las ventas están muy difundidos y, a menudo, lo han sido ya por algún tiempo⁴¹.

La seguridad proporcionada por derechos tradicionales ha sido resumida por Platteau:

³⁹ P. Munro-Faure, P. Groppo, A. Herrera y D. Palmer, 2002, págs 18-19.

⁴⁰ La "dación en prenda" significa transferir los derechos de uso de la tierra por un período temporal, pero a menudo largo, a cambio de un préstamo.

⁴¹ D. A. Atwood, 1990, págs 661-662.

Hay otro aspecto importante de los derechos consuetudinarios en África Subsahariana que ha sido mal interpretado por los que sostienen un punto de vista convencional acerca de la insuficiencia de esos derechos. De hecho, tal como admiten ahora muchos autores, ... la seguridad de la tenencia ha sido normalmente bastante satisfactoria en los sistemas tradicionales de derechos de tierras. ... excepto en circunstancias extremas (como el caso de conflicto abierto con las autoridades tradicionales u otras condiciones extraordinarias que justifican la exclusión de un individuo del grupo social), está salvaguardado el derecho del asignatario a utilizar una determinada parcela de tierra, siempre y cuando la mantenga bajo cultivo. En Lesotho, los jefes y sus súbditos confían hoy en día que “la tierra será reasignada sólo después de varios años en estado de ociosidad, *no importa cuan aguda sea la presión poblacional o las demandas o reclamos rivales*” (Robertson, 1987⁴²). Más aún ... no han sido raros los casos en los cuales se asignó la posesión de las tierras a los herederos al momento de la muerte de los adjudicatarios, aunque sus derechos generalmente no se extienden a tierras que habían cultivado pero se encontraban en barbecho en el momento de la muerte⁴³.

Los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierra manifiestan una considerable variedad; en algunas instancias los derechos se extienden solamente a parcelas del tamaño suficiente para cubrir las necesidades de subsistencia y poco más. Los derechos consuetudinarios normalmente no sirven como garantía para obtener financiación bancaria para inversiones, ya que las ventas fuera de la comunidad no están permitidas. Al respecto, el acceso tradicional a la tierra puede estar atado estrictamente a la calidad de miembro de la comunidad rural. Tales tierras no representan un bien económico cuyo valor los agricultores pueden transferir a otros sectores, por ejemplo una inversión en un pequeño negocio urbano, ni tampoco generan mucho empleo asalariado en zonas rurales:

En la tenencia tradicional, la agricultura no es un negocio sino una forma de vida para la gente. Por lo tanto, solamente asegura una mayor utilización de la mano de obra disponible. La fuerza de la tenencia privada se halla en la creación de mayores fuentes de empleo para la mano de obra asalariada⁴⁴.

No obstante, cabe reconocer que los sistemas tradicionales pueden proporcionar un grado de seguridad de tenencia satisfactoria para la mayor parte de los propósitos productivos. Chinene *et al.* resumen muy bien las diferencias entre tenencia tradicional y moderna para el caso de Zambia, con palabras que pueden aplicarse a otros lugares:

La tenencia tradicional ha tenido en general más éxitos para satisfacer las necesidades de la gente que la tenencia a través del arrendamiento a largo plazo. Los procedimientos administrativos son simples y fáciles de aplicar. Los problemas relacionados con la tierra son manejados con eficiencia y decisión. La dificultad, sin embargo, es que los derechos sobre la tierra nunca se registran, aunque se garantice su reconocimiento. ...

Por su naturaleza el arrendamiento a largo plazo facilita la adopción de enfoques comerciales en la agricultura. Debido al período del arrendamiento,

⁴² A. F. Robertson, *The Dynamics of Productive Relationships – African Share Contracts in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1987.

⁴³ J.-P. Platteau, 1992, págs 123-124.

⁴⁴ V. R. N. Chinene, *et al.*, 1998, pág. 93.

se estimulan las inversiones de largo plazo. El potencial de generación de ingresos es por lo tanto mayor que bajo la tenencia consuetudinaria. El mayor acceso a los mercados facilita la generación de ingresos en las tierras [arrendadas].

Una ventaja sobresaliente de la tenencia en arriendo sobre la tenencia tradicional es que la titulación facilita las ventas de tierras, las cuales generan ingresos y al mismo tiempo trasladan el recurso tierra a los productores más eficientes⁴⁵.

5.5.3 Derechos sobre la tierra, tamaño de las fincas y la productividad agrícola

La investigación sobre las relaciones entre la seguridad de tenencia de la tierra y la productividad agrícola no ha sido amplia; hay más resultados disponibles respecto a las relaciones entre el tamaño de las fincas y la productividad. La evidencia empírica disponible acerca del papel de la tenencia ha confirmado la relación positiva entre seguridad de tenencia y medidas de la productividad. Los trabajos desarrollados por Feder y sus colegas en Tailandia han abierto camino al respecto. Feder y Tongroj Onchan analizaron datos de más de 500 fincas en tres provincias de Tailandia y concluyeron que la titulación de las tierras dio origen a una mayor inversión en dos de las provincias y a la adquisición de más tierras agrícolas en la tercera⁴⁶. Feder y Noronha citan investigaciones en Costa Rica y Brasil, que muestran una relación positiva entre la seguridad de la propiedad y el monto de la inversión por unidad de tierra⁴⁷. También la intensidad del uso de la tierra responde positivamente a la mayor seguridad de tenencia en el caso de Jamaica⁴⁸. Atwood menciona una investigación que demuestra el vínculo entre la seguridad de tenencia y los ingresos agrícolas en Kenya (Atwood, 1990, pág. 659). Binswanger *et al.* también citan los resultados de un estudio menos formal en Ecuador, que confirma la relación entre la titulación y los niveles del ingreso agrícola.

Feder y sus colegas han encontrado una clara y positiva relación entre la titulación y la disponibilidad de crédito al productor. Presentan evidencias de la India, Tailandia y Corea del Sur que muestran que tanto las instituciones formales como las informales están más dispuestas a prestar a los productores cuando se utiliza la tierra como garantía⁴⁹. Asimismo analizan datos de Tailandia, mediante dos modelos econométricos diferentes, concluyendo que “en el área estudiada, utilizar la tierra como garantía incrementa el monto del crédito institucional ofrecido en 43 por ciento ... o 55 por ciento, ... en comparación con los préstamos sin garantía” (pág. 243).

⁴⁵ *Op. cit.*, págs 92 y 94.

⁴⁶ Gershon Feder y Tongroj Onchan, “Land Ownership Security and Capital Formation in Rural Thailand”, Discussion Paper, Agriculture and Rural Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero de 1986.

⁴⁷ G. Feder y R. Noronha, 1987, pág. 160.

⁴⁸ *Op. cit.*, pág. 161.

⁴⁹ G. Feder, T. Onchan y Tejaswi Raparla, “Collateral, Guarantees and Rural Credit in Developing Countries: Evidence from Asia”, *Agricultural Economics*, vol. 2, 1988, págs 234-236. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

Feder y Noronha mencionan que “un estudio en Costa Rica de Seligson (1982⁵⁰) mostró que, antes de iniciar el programa de titulación, el 18 por ciento de las fincas de la muestra obtenían crédito; después del programa, 31,7 por ciento lo consiguieron. ... [y que] los datos de Jamaica (BID, 1986⁵¹) indican que casi la mitad de los receptores de títulos de un nuevo programa incrementaron los montos de los préstamos recibidos”⁵². En un análisis de experiencias de titulación de tierras en Nicaragua, Deininger y Chamorro encontraron que un programa que asignó títulos legalmente registrados a pequeñas fincas aumentó los valores de la tierra en un promedio de 30 por ciento y la propensión a invertir en la tierra en 8-9 por ciento⁵³.

Para las relaciones entre tamaño de fincas y productividad, quizás la investigación empírica más exhaustiva la desarrolló Heltberg en Pakistán. Él analizó el efecto del tamaño de las fincas sobre el valor agregado y los ingresos por hectárea, controlando y corrigiendo las diferencias debidas a la calidad de los suelos, imperfecciones en los mercados de trabajo y crédito, y otras variables. Obtuvo resultados estadísticos “altamente significativos” que revelan una relación en forma de U entre el tamaño de las fincas y cada una de esas dos medidas de productividad, valor agregado e ingresos por hectárea. Sin embargo, dentro de un abanico de tamaños que abarca al 90 por ciento de las fincas y 65 por ciento de la tierra agrícola, sus resultados muestran una relación inversa. Su hipótesis (como la de otros autores) es que la principal explicación de la relación inversa descansa en que la mano de obra asalariada es un sustituto imperfecto de la mano de obra familiar. En sus propias palabras, las conclusiones principales son las siguientes:

Se han planteado en la literatura tres líneas de crítica contra la hipótesis RI [relación inversa entre tamaño de finca y productividad]: (a) que la evidencia empírica es defectuosa debido a sesgos introducidos por la omisión de variables, (b) que la relación podría ya no ser válida después de la Revolución Verde, y (c) que falta una explicación coherente para la relación inversa.

Con respecto a la primera crítica, el artículo presenta fuertes evidencias sobre la existencia de una relación inversa entre tamaño y volumen de producción, aún controlando las diferencias de suelos y de otros tipos ... Con respecto a la segunda crítica, se encontró que las pequeñas fincas son significativamente más productivas que las grandes, incluso en las zonas irrigadas y más desarrolladas de Pakistán. Con respecto al tercer punto ... se constituyó un conjunto de hipótesis razonables acerca de fallas en los mercados laborales, de tierra, de crédito y de seguros que explicarían las relaciones sistemáticas entre tamaño y producción, y entre tamaño y rentabilidad. ... el marco conceptual de las imperfecciones del mercado se adecuaba bien a estos datos⁵⁴.

⁵⁰ M. A. Seligson, “Agrarian Reform in Costa Rica: The Impact of the Titles Security Program”, “In *Inter-American Economic Affairs*, vol. 35, N^o. 4, 1982.

⁵¹ Inter-American Development Bank, “Jamaica Land Titling Project Feasibility Report”, Washington, D.C., 1986.

⁵² Feder y Noronha, 1987, págs 144-145.

⁵³ Klaus Deininger y Juan Sebastian Chamorro, “Investment and income effects of land regularization: The case of Nicaragua”, Banco Mundial y la Universidad de Wisconsin, Washington D.C., y Madison, EE.UU., mimeo, enero de 2002.

⁵⁴ Rasmus Heltberg, “Rural Market Imperfections and the Farm Size-Productivity Relationship: Evidence from Pakistan”, *World Development*, vol. 26, N^o. 10, 1998, págs 1823-1824.

Heltberg halló imperfecciones en los mercados de crédito y de trabajo de campo. También hay una relación en forma de U entre el crédito utilizado *por hectárea* y el tamaño, con la variable crédito declinando a lo largo de una banda considerable de tamaños de fincas. Cuando el crédito por hectárea comienza a crecer con el tamaño, él conjetura que esto puede deberse a que contribuye más a la mayor productividad en las fincas muy grandes que en las de tamaño mediano.

Otro estudio empírico cuidadoso de la relación tamaño de finca-productividad fue llevado a cabo por Byiringiro y Reardon en Rwanda. Sus resultados principales fueron coherentes con los de Heltberg, incluyendo el hallazgo de una relación en forma de U sobre un abanico aún más amplio de tamaños de finca. Sus conclusiones son las que siguen:

Analizamos: (1) si las pequeñas fincas tienen mayor productividad media y marginal de la tierra que las grandes fincas, y si las pequeñas fincas son menos eficientes en la asignación de recursos; y (2) si ... la erosión de los suelos reduce la productividad de la tierra, y la inversión en conservación de los suelos la aumenta. Ambos interrogantes tuvieron una fuerte respuesta afirmativa. Más aún, la relación inversa *no* está atenuada por mayor erosión en las pequeñas fincas, que se cultivan más intensivamente (con menos barbecho). De hecho, las fincas pequeñas *no* están más erosionadas que las grandes. Además, la relación inversa *no* está atenuada porque las fincas grandes utilicen más insumos no laborales o porque destinen más tierras a cultivos perennes generadores de efectivo. De hecho, las grandes fincas no hacen ninguna de estas cosas más que las fincas pequeñas.

... encontramos que el valor marginal del producto de la tierra en las fincas pequeñas es bastante superior al precio del arriendo de la misma, lo que implica ineficiencia en el uso de los factores de producción y restricciones al acceso a la tierra. En cambio, el valor marginal del producto de la mano de obra en las pequeñas fincas está muy por debajo de los salarios de mercado. Esto implica que hay “retención” de mano de obra en las pequeñas fincas y restricciones al acceso a las oportunidades del mercado del trabajo ...⁵⁵.

Además de estos estudios econométricos, los datos de censos y encuestas agrícolas en varios países ***muestran productividades por hectárea marcadamente mayores en las pequeñas explotaciones que en las grandes.*** Binswanger, Deininger y Feder citan resultados anteriores en esta dirección de Berry y Cline, que demuestran que el producto por hectárea es 5,6 veces mayor en las pequeñas fincas que en las más grandes en el noreste de Brasil, 2,7 veces más grande en el Punjab de Pakistán, y 1,5 veces mayor en el sistema de riego de Muda en Malasia⁵⁶. Asimismo, datos censales de Honduras, hacia mediados de 1970, mostraron que “en fincas de 0-2 hectáreas, el ingreso agrícola por hectárea fue de 584 lempiras [mientras que] en fincas de 10-20 hectáreas el ingreso agrícola por hectárea fue solamente de

⁵⁵ Fidele Byiringiro y Thomas Reardon, “Farm productivity in Rwanda: effects of farm size, erosion and soil conservation investments”, *Agricultural Economics*, vol. 15 N°. 2, noviembre de 1996, pág. 135, reimpresso con autorización de Elsevier.

⁵⁶ H. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, 1995, p. 2703; citando a R. A. Berry y W. R. Cline, *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, ILO, Ginebra, 1979.

215 lempiras”⁵⁷. Se han encontrado resultados comparables en varios otros países. La relación inversa entre el tamaño de las fincas y la productividad por hectárea en los países en vías de desarrollo ahora es aceptada como generalmente correcta, aunque siempre existen excepciones.

5.5.4 Transferibilidad de los derechos tradicionales sobre la tierra

En las etapas tempranas de los sistemas tradicionales se dan a veces transferencias de derechos sobre la tierra, pero dentro de la comunidad y especialmente entre parientes cercanos. Las transferencias a forasteros no están permitidas o están sujetas a aprobación por parte de toda la comunidad. Sin embargo, las sociedades tribales a menudo han encontrado maneras de evitar la prohibición formal de vender la tierra⁵⁸. Evidencias empíricas al respecto han sido encontradas, por ejemplo en Níger, donde las ventas están aumentando a pesar de que las normas tradicionales las prohíben⁵⁹. En la región del Volta en Ghana, Nkunya⁶⁰ señala que las compras directas se están haciendo cada vez más frecuentes⁶¹.

La evolución de los derechos sobre la tierra, en respuesta a su creciente escasez relativa frente a la mano de obra, no se limita a África y América precolombina. Feder y Feeny han resumido el proceso histórico en Tailandia:

... en Tailandia, donde a principios del siglo XIX había tierras abundantes y escasez de mano de obra, los esclavos más que la tierra eran los que servían como garantía en los mercados financieros. Había un sistema legal bien desarrollado respecto a las transacciones de compromisos vinculados al trabajo. En contraste, el sistema de derechos al usufructo de la tierra no estaba extensamente desarrollado. ... A medida que la tierra se hizo más valiosa y se alcanzó la frontera de las tierras cultivables, las disputas de tierras comenzaron a ser endémicas. El Gobierno respondió con una serie de cambios en los procedimientos y la administración. Se promulgó una nueva ley básica sobre derechos de la tierra en 1892. ... la falta de mediciones adecuadas y de registros continuó inhibiendo la documentación precisa de los derechos; continuaron las disputas sobre la tierra. En 1896 el Gobierno respondió iniciando un reconocimiento catastral en una zona en la que importantes funcionarios públicos también eran terratenientes, y en 1901 creó un sistema formal de titulación de tierras⁶².

Sin embargo, cabe reconocer que, en la mayoría de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra, las ventas de tierras todavía son difíciles si no

⁵⁷ Magdalena García, Roger Norton, Mario Ponce y Roberta van Haften, *Agricultural Development Policies in Honduras: A Consumption Perspective*, Office of International Cooperation and Development, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C., 1988, pág. 33.

⁵⁸ R. Noronha, “A Review of the Literature on Land Tenure Systems Sub-Saharan Africa”, Discussion Paper N° 43, Agricultural and Rural Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1985.

⁵⁹ Resultado relatado en Amoul Kinni, *Étude sur la commercialisation du bétail et de la viande dans le département de Zinder, Niger*, University of Arizona, Arid Lands Natural Resources Committee, Tucson, EE.UU., 1979.

⁶⁰ G. K. Nkunya, “Land Tenure and Agricultural Development in the Angola Area of the Volta Region”, Land Tenure Center Paper N° 120, University of Wisconsin, Madison, EE.UU., 1974.

⁶¹ G. Feder y R. Noronha, 1987, pág. 155.

⁶² Gershon Feder y David Feeny, “Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy”, *the World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, enero de 1991, págs 137-138.

imposible. *La tendencia histórica hacia la individualización progresiva del derecho de tierras* no sólo lleva a la pregunta de cuál debe ser la naturaleza de los derechos sobre la tierra en una economía de mercado, sino también a la de en qué grado y cómo deben ser regulados. La regulación del uso de las tierras ciertamente existe en las sociedades tradicionales, especialmente respecto a los derechos para transferirlas y a los períodos de barbecho y otras medidas para mantener la fertilidad de los suelos; dicha regulación frecuentemente la ejercen los consejos de la aldea, en lugar de ser promulgadas en leyes escritas y aplicadas por burocracias impersonales.

5.5.5 Transición de sistemas tradicionales a sistemas formales

Ya sea a través de la titulación formal o de otros medios, la transición de los sistemas tradicionales hacia sistemas más formales de tenencia de la tierra se está dando en todo el mundo. *El proceso mismo de la transición puede crear inseguridad sobre los derechos de tierras, a menos que esté guiado muy cuidadosamente.*

... el proceso de titulación o registro de tierras puede permitir, como en Kenya, que algunos individuos se apropien de derechos exclusivos de propiedad sobre tierras comunales que anteriormente estaban abiertas a cualquier miembro de la comunidad, o tierras comunales de familias. ... cuando se administra indebidamente la titulación o el registro de tierras, o cuando los derechos tradicionales no han servido de base para el registro, en algunas situaciones africanas se ha permitido que personas poderosas se adueñen de las tierras pertenecientes a los agricultores pobres (Atwood, 1990, pág. 661).

Una preocupación que surge durante estas transiciones es la de como asegurar que las nuevas instituciones y los procedimientos para el manejo de la tierra no sean manipulados por los estratos superiores de la sociedad, con el intento de privar a familias de bajos ingresos de sus derechos a la tierra. Por ejemplo “la experiencia en la ex-Unión Soviética muestra que aún después de completar las reformas legales era difícil echar a los burócratas de sus puestos, lo que les permitía informar mal a los propietarios en un esfuerzo para retener el control, creando confusión y derechos inseguros sobre la tierra”⁶³. En las palabras de otro observador:

En Europa oriental ... una razón principal de la ineficiencia en la asignación de recursos es que los políticos y los burócratas tienen derechos excesivos de control sobre gran parte de la economía. ... [en Rusia] la reforma agraria ha sido ... bloqueada por organismos gubernamentales que ejercen el control efectivo sobre todas las transacciones de tierras⁶⁴.

El problema también emerge respecto a la transformación de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra en sistemas modernos con título formal, como es el caso de Zambia:

Hay un temor bien fundado de que las reformas de la tierra propuestas hagan más fácil a los extraños obtener títulos sobre la tierra en áreas reservadas y en

⁶³ Stevan Dobrilovic, “Land Policy and Administration”, revisión de pares a través del foro electrónico sobre políticas y desarrollo sostenible, coordinado por el Banco Mundial, Washington, D.C., 5 de marzo al 1º de abril de 2001, pág. 5.

⁶⁴ Andrei Schleifer, 1994, págs 93 y 114.

fideicomiso, a expensas de la población local. Cuando se introduce la titulación, las personas más ricas y mejor informadas pueden utilizar sus ventajas de información para reclamar tierras sobre las cuales otras tienen derechos tradicionales pero están menos informados⁶⁵.

Platteau ha comentado:

... la imposición de un nuevo sistema de derechos sobre la tierra apoyado por la autoridad del Estado tiende a crear serias incertidumbres sobre la aplicación de las normas tradicionales mientras, por su parte, la persistencia de reglas consuetudinarias sobre la tierra tiene el efecto de generar inseguridad acerca de la validez real de la legislación formal. Esta situación ambivalente de dualismo respecto a los derechos sobre la tierra tiene como resultado diversos costos de eficiencia, estáticos y dinámicos⁶⁶.

Berry ha llamado la atención sobre el problema de la “acumulación politizada” de tierra en África⁶⁷. Platteau acota que a menudo grupos urbanos, especialmente funcionarios públicos, conocen mucho más los procedimientos de titulación de tierras que el agricultor medio y pueden así utilizar en su propia ventaja los procedimientos correspondientes:

Los bienes raíces parecen ser el sector privilegiado de acumulación de la clase política y sus aliados. ... En Côte d’Ivoire, por ejemplo, el *Code Foncier* [Código de Bienes Raíces] de 1971 ha generado un proceso de apropiación de tierras por parte de la elite político-administrativa. ... las solicitudes [de titulación] que primero estaban confinadas a la periferia de las grandes ciudades, fueron gradualmente extendidas a las tierras rurales y, como consecuencia, las tierras tradicionales fueron crecientemente transferidas de las comunidades de las aldeas a la elite urbana. ... En Senegal ... la [Ley Nacional de Tierras] permitió a los residentes establecer títulos y solicitar su registro dentro de los seis meses a partir de la emisión de la ley. Esta medida claramente funcionó en favor de los más ricos y de las personas mejor informadas quienes utilizaron el período transitorio permitido por la ley para agrandar sus propiedades mediante el recurso a todo truco conocido: daciones en prenda tradicionales y préstamos de tierras que, una vez puestas en cultivo, serían consideradas de su propiedad, cuando la [Ley de Tierras] entrara en vigencia; creación de estructuras temporales en tierras no cultivadas; constitución de las llamadas asociaciones agrícolas o grupos formados con el propósito de explotar la tierra codiciada. ... En contraste, la mayor parte de la gente rural no estaba al tanto de las nuevas disposiciones legales y no fueron notificadas para presentar solicitudes⁶⁸.

Binswanger, Deininger y Feder resumieron este problema, en términos generales, señalando que la titulación puede conducir a una mayor concentración de la tierra y a desposeer a los grupos que tenían derechos sobre la tierra en el anterior

⁶⁵ V. R. N. Chinene, *et al.*, 1998, pág. 95.

⁶⁶ J.-P. Platteau, 1992, pág. 163.

⁶⁷ S. Berry, “The Food Crisis and Agrarian Change in Africa: A Review Essay”, *African Studies Review*, vol. 27, N°. 2, 1984; citado en Platteau, 1992, pág. 177.

⁶⁸ J.-P. Platteau, 1992, págs 177 y 180. Este tipo de problema puede surgir aún en la ausencia de proyectos de titulación, por ejemplo, cuando grupos influyentes comienzan a cercar tierras comunales para su propio uso.

sistema tradicional. Con la introducción de la titulación, las personas más adineradas y mejor relacionadas utilizan sus ventajas de información para reclamar tierras en desmedro de las menos informadas que tienen derechos tradicionales⁶⁹.

Una importante conclusión de política es que *la inseguridad vinculada al cambio del sistema de tenencia de la tierra se reduce cuando la transición simplemente adopta la forma de un reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios*.

Otro problema que a veces emerge en el proceso de transición es que, cuando se toma la decisión de titular las tierras tradicionales en favor del Estado, los derechos de los productores sobre dichas tierras pueden debilitarse. Por ejemplo ellos (o la comunidad) pueden perder el derecho a decidir quien hereda cada parcela, y la opción de vender o arrendar la tierra puede ser prohibida. Alden Wily ha resumido este problema en el contexto de África oriental y austral:

Las estrategias para transformar los derechos tradicionales sobre la tierra ... han incluido ... la subordinación de derechos tradicionales [sobre] tierras del gobierno, tal como en los territorios nativos de Sudáfrica, las tierras comunales de Zimbabwe, Namibia y Malawi, las tierras en fideicomiso de Kenya y, hasta hace poco, las “tierras públicas” de Uganda. Estas tierras de propiedad consuetudinaria fueron consignadas a presidentes y Estados, lo que torna a los habitantes en “ocupantes” sin tierra en sus tierras ancestrales⁷⁰.

Si bien los peligros asociados a la puesta en práctica de un sistema de titulación son reales, no moverse hacia tal sistema tiene sus propios riesgos. Uno de estos ha sido señalado por Wily en el párrafo anterior. Otro riesgo de no titular la tierra (ya sea a grupos o a individuos) es que se pueden perjudicar las decisiones de los productores de mejorar las tierras y estimular luchas locales de poder sobre la tierra. Los problemas derivados de la falta de títulos formales tienden a empeorar a medida que aumenta el valor de las tierras. Las disputas sobre tierras y su acaparamiento por parte de personas influyentes aumentan con el valor de la tierra⁷¹.

5.6 DERECHOS COMUNALES, COLECTIVOS E INDIVIDUALES SOBRE LA TIERRA

5.6.1 Tierras comunales

Las superficies ocupadas por las tierras comunales han disminuido en las décadas recientes, a medida que progresa la formalización de los derechos tradicionales. Pero estas tierras aún existen en todo el mundo y en algunos países representan la forma

⁶⁹H. P. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, 1995, pág. 2721.

⁷⁰L. Alden Wily, 2000, pág. 3.

⁷¹G. Feder y R. Noronha, 1987, pág. 144. En cambio, durante las reformas de la legislación sobre la tierra iniciada en Viet Nam en 1988, el gobierno central parece haber bloqueado satisfactoriamente la apropiación de tierras por parte de las elites locales y haber asegurado que las familias pobres obtuvieran una justa parte de las asignaciones. (Ver Martin Ravallion y Dominique van de Valle, “Breaking up the Collective Farm: Welfare Outcomes of Vietnam’s Massive Land Privatization”, Banco Mundial, EE.UU., mimeo, 12 de noviembre de 2001).

dominante de la tenencia rural. Normalmente tanto la propiedad como el manejo de las mismas está en manos de la comunidad, pero Nadia Forni ha comentado que:

... los recursos pueden ser considerados como de propiedad común, independientemente de si la propiedad ha sido legalmente conferida a los usuarios del recurso de propiedad común, al Estado o a otro organismo público, siempre que los recursos en realidad sean administrados de conformidad con las normas de la propiedad común. Los estanques de las aldeas, bosques, ríos y riachuelos, por ejemplo, a menudo caen formalmente bajo la propiedad legal del Estado pero su manejo de hecho descansa en la comunidad. ... Los recursos de propiedad común son sistemas de administración en los cuales los recursos son asequibles a un grupo de tenedores de derechos que tienen poder para enajenar el producto del recurso pero no el recurso mismo⁷².

Ciriacy-Wantrup y Bishop, Platteau⁷³ y otros autores han hecho una clara distinción entre las tierras comunales y las tierras de acceso libre. La “tragedia de los comunes” ocurre en tierras de acceso libre, donde nadie tiene incentivos para preservar los recursos y muchos pueden ser estimulados a utilizarlos tanto como sea posible, en su detrimento, antes de que otros hagan lo mismo. Por el contrario, el acceso a las tierras comunales y a otros recursos naturales de propiedad común, puede ser regulado por la comunidad, por lo menos en principio:

La propiedad común, con la regulación institucional que implica, es capaz de manejar satisfactoriamente recursos naturales tales como el pastoreo y las tierras forestales en una economía de mercado⁷⁴.

Forni hace hincapié en los beneficios potenciales de los sistemas de propiedad común en algunas circunstancias:

... Los recursos de propiedad común no son relictos de la evolución; existen porque producen ciertas ventajas. Se les debe preferir a los regímenes de acceso libre o de propiedad privada en los casos en que, si bien los recursos pueden dividirse en unidades controladas individualmente, el costo del control de la propiedad separada sería prohibitivo. ... Jodha (1992⁷⁵) asevera que, en una muestra de aldeas en India, entre 14 y 23 por ciento de los ingresos se originaban en la utilización de recursos de propiedad común, y la cifra aumentaba hasta el 84-100 por ciento en el caso de los pobres. [Es difícil aplicar] principios de eficiencia u optimización cuando existen fluctuaciones anuales significativas de la producción, como ocurre frecuentemente en los recursos de propiedad común, y cuando la eficiencia a corto plazo puede socavar la sostenibilidad de largo plazo⁷⁶.

⁷²Nadia Forni, “Common property regimes: origins and implications of the theoretical debate”, *Land Reform*, 2000/2, FAO, Roma (págs 2 y 3 de la versión electrónica).

⁷³S.V.Ciriacy-Wantrup y Richard C. Bishop, “Common Property’ as a Concept in Natural Resources Policy”, *Natural Resources Journal*, vol. 15, 1975; y J.-P. Platteau, 1992, págs 120-21.

⁷⁴S. V. Ciriacy y R. C. Bishop, 1975, pág. 721.

⁷⁵N. S. Jodha, *Common property resources: a missing dimension of development strategies*, World Bank Discussion Paper N°. 169, Banco Mundial, Washington, D.C., 1992.

⁷⁶N. Forni, 2000, pág. 3.

Larson y Bromley atribuyen la tragedia de los comunes más a la pobreza rural que a la naturaleza comunal de la propiedad⁷⁷. Si bien puede ser difícil identificar con precisión las causas de la degradación de la tierra, y la propiedad comunitaria pudiera prevenir o detener la degradación en algunos casos, en la práctica el manejo comunitario de las tierras comunales de los países en desarrollo a menudo es inconveniente y las tierras tienden a degradarse más rápidamente que las privadas. En Zimbabwe, por ejemplo, un estudio físico y químico de los patrones de erosión del suelo encontró que:

- *Las tierras de pastoreo comerciales [privadas]*, con bajas cargas de ganado y cobertura vegetal relativamente completa, tenían bajas tasas de erosión.
- *Las tierras arables comerciales* registraban tasas igualmente moderadas de erosión. Esto puede atribuirse al empleo de medidas físicas de conservación.
- *Las tierras arables comunales*, aunque adoptaban medidas físicas de conservación similares, tenían tasas de erosión considerablemente mayores a las comerciales. Esto se debía en gran medida a su mal estado de mantenimiento y al acceso libre al pastoreo.
- *Las tierras de pastoreo comunales* eran las más erosionadas. La cantidad de ganado excedía la capacidad de carga de la tierra⁷⁸.

Algunos observadores consideran que la degradación de las tierras comunales en Zimbabwe se debe atribuir primordialmente a la creciente densidad poblacional sobre la tierra, más que a las debilidades del manejo comunitario de la tierra.

La utilización de las tierras agrícolas comunales de Côte d'Ivoire ha sido analizada por Ramón López. Algunos de sus principales hallazgos son los siguientes:

La contribución de la biomasa a los ingresos brutos agrícolas en Côte d'Ivoire es muy similar a los valores estimados para Ghana⁷⁹. ... Además, varios estudios agronómicos en países tropicales muestran que el período de barbecho contribuye considerablemente a la productividad agrícola ... la evidencia agronómica es coherente con las estimaciones presentadas aquí sobre los efectos de la biomasa en los ingresos agrícolas. ...

De conformidad con estimaciones econométricas, el ingreso agrícola de una aldea media puede aumentar en 14 por ciento en el largo plazo, si el costo total de la biomasa fuese asumido por productores individuales. Esto representa una gran pérdida, muchas veces superior a las pérdidas normalmente estimadas como resultado de distorsiones en los precios o el comercio exterior. La causa principal de esta pérdida de ingresos es que la tierra está sobrecultivada cerca de 23 por ciento.

Las comunidades rurales aparentemente no han podido aplicar sistemas de incentivos y de controles sobre los cultivadores individuales que aseguren una asignación social óptima de las tierras entre bosques, tierras en barbecho y cultivos, evitando así la "tragedia de los comunes". Estos resultados apoyan a

⁷⁷B. A. Larson y D. W. Bromley, 1990, pág. 256.

⁷⁸David Norse y Reshma Saigal, "National Economic Cost of Soil Erosion in Zimbabwe", Capítulo 8 en: Mohan Munasinghe, ed., *Environmental Economics and Natural Resource Management in Developing Countries*, (distribuido por el Banco Mundial), Washington, D.C., 1993, págs 233-235.

⁷⁹Ramón López, "Environmental Externalities in Traditional Agriculture and the Impact of Trade Liberalization: The Case of Ghana", *Journal of Development Economics*, vol. 78, N° 1, 1997.

los autores que han cuestionado la eficacia de las formas tradicionales de propiedad para alcanzar una asignación socialmente eficiente de los recursos naturales.

En general, parecería que la eficiencia de las tierras comunes tiende a ser real en las comunidades con baja densidad poblacional, en las cuales los costos de transacción y de vigilancia son bajos. La paradoja es que, precisamente en los casos de elevada y rápidamente creciente densidad poblacional, es cuando más se necesita la acción colectiva para alcanzar un uso eficiente de los recursos comunes⁸⁰.

En Zambia, Chinene *et.al.* han observado que las tierras comunales de pastoreo están mal manejadas y las consecuencias son el sobrepastoreo y la erosión⁸¹. Aunque no todos los estudios empíricos han llegado a la misma conclusión que los de López y de Chinene y colegas, Platteau también reconoce que los sistemas de propiedad común tienden a fallar en la protección de la tierra: “no puede negarse que en estos días ‘la tragedia de los comunes’ se multiplica en tal grado que se ha convertido en una causa importante de preocupación en muchos países africanos. ... **los sistemas de propiedad consuetudinaria tienden a transformarse paulatinamente en sistemas de acceso libre**”⁸².

A pesar de estos problemas, las tierras comunales continúan siendo importantes para muchos grupos en todo el mundo⁸³, incluyendo poblaciones indígenas o tribales en Asia y América Latina, así como grupos en virtualmente todos los países africanos. En el contexto de las **estrategias para las tierras comunales**, cabría diseñar políticas para ayudar a estos grupos, primero, protegiéndolos contra las pérdidas de sus tierras y, segundo, proporcionándoles asesoría sobre las opciones para manejar las tierras comunales y educar a sus miembros en tal sentido. En palabras de Binswanger *et al.*, “podrían emitirse títulos comunales para asegurar la propiedad de la comunidad contra... la usurpación extracomunitaria y evitar la exclusión de los pobres de la propiedad comunal”.⁸⁴ Esto ha sido realizado en Mozambique.

Atwood participa del consenso sobre este tema y es más específico sobre la naturaleza de las formas grupales de titulación:

Si la inseguridad de tenencia no afecta las transferencias de tierras, sino más bien el mantenimiento de los derechos sobre la tierra por parte de la población

⁸⁰ Ramón López, “The Tragedy of the Commons in Côte d’Ivoire Agriculture: Empirical Evidence and Implications for Evaluating Trade Policies”, *The World Bank Economic Review*, vol. 12, N°. 1, enero de 1998, págs 121, 123, y 125.

⁸¹ V. R. N. Chinene *et al.*, 1998, págs 94-95.

⁸² J.-P. Platteau, 1992, pág. 121 [se ha añadido el énfasis].

⁸³ Forni ofrece una explicación alternativa de la degradación de las tierras comunales: “El sobrepastoreo es frecuentemente ... una consecuencia de las restricciones oficiales a la movilidad. En Perú y Bolivia ... las prácticas indígenas tradicionales fueron perturbadas por obstáculos a la movilidad, lo que ocasionó el sobrepastoreo. Además, se redujo en gran medida el significado económico del pastoreo, que incluía el comercio durante la transhumancia y el transporte de los productos. Las evidencias de Marruecos ... parecen indicar que la tierra para forraje probablemente se privatiza cuando el valor potencial de la tierra es suficientemente alto para estimular inversiones que incrementan la productividad, mientras que el manejo comunitario de la propiedad es aconsejable en los casos en que las inversiones son riesgosas y los costos de transacción del control de la zona se comparten más eficientemente entre grupos de usuarios más numerosos”. (Forni, 2000, pág.7).

⁸⁴ H. P. Binswanger, *et al.*, 1995, pág. 2722. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

local, pueden existir otras alternativas. Cuando la inseguridad se da principalmente respecto a personas de fuera de la comunidad, se puede superar el problema reforzando o creando tenencias de grupo con alguna legitimidad y posibilidades de cumplimiento legal. Corporaciones de tierras, títulos a grupos y otras formas de propiedad en común ratificadas legalmente pueden proporcionar la seguridad necesaria *vis-à-vis* el mundo exterior. La ventaja de tales formas de tenencia grupal es que son mucho menos caras, y por ende más sustentables, que la titulación o el registro de tierras. Su gestión, información y resolución de conflictos descansan en la capacidad informal local, en lugar de los mecanismos formales del sistema legal del Estado. Tales sistemas de tenencia grupal necesitan proteger los derechos de personas, por lo cual requieren tanto criterios claros sobre los derechos individuales y la resolución de conflictos, como mecanismos para asegurar la rendición de cuentas de los líderes locales⁸⁵.

Los títulos grupales, por supuesto, tienen sus limitaciones como instrumento de tenencia. Los derechos de grupos pueden ser adecuados para las comunidades pequeñas, en las cuales es relativamente fácil alcanzar y aplicar el consenso sobre las normas que regulan el uso de la tierra. En los grupos mayores, el control de la aplicación de los patrones comunales de uso de la tierra resulta más difícil y pueden surgir fricciones cuando aparecen oportunidades de inversión asociadas a nuevas producciones o tecnologías de poscosecha⁸⁶.

Ruth Meinzen-Dick recuerda que los procesos de decisión de los grupos a quienes se otorgan títulos sobre la tierra pueden ser excluyentes en algunos aspectos:

En general el registro de grupo es preferible desde el punto de vista de la equidad (con relación a dejar indefinidos los recursos de propiedad común y, por lo tanto, susceptibles al acaparamiento por foráneos o a la expropiación estatal), pero es importante considerar la forma de definir los grupos. Cada vez que se fortalecen los derechos de control (especialmente la administración y los derechos de exclusión) de una persona o un grupo, se reducen los derechos de uso (acceso o retiro) de otros. Esto puede ser bueno para la conservación del medio ambiente e incluso podría hasta fortalecer los derechos de los pobres. Sin embargo, la composición del grupo es importante. Por ejemplo, si a un club de hombres jóvenes se le dan los derechos de adoptar las decisiones sobre un bosque comunitario, pueden tomar decisiones que lo protegen pero que disminuyen la capacidad de las mujeres para recoger ramas secas como leña. De igual modo, los programas de manejo de cuencas hidrográficas en India, donde las elites de hombres dominan el proceso de toma de decisiones, han reducido el acceso de las mujeres y los pastores, y los beneficios van en gran medida a los que tienen tierras cultivables y reciben más agua⁸⁷.

Un ejemplo de protección legal de la tierra de grupos indígenas se encuentra en la citada *Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola* de Honduras. El Artículo 65 señala:

⁸⁵ D. A. Atwood, 1990, pág. 667.

⁸⁶ G. Feder y D. Feeny, 1991, pág. 140.

⁸⁷ Ruth Meinzen-Dick, "Peer Review of Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda", mimeo, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, 2001.

Las comunidades indígenas que puedan demostrar la ocupación de la tierra en que están asentadas por un período no menor a tres años recibirán títulos de propiedad completamente libres de cargo, concedidos por el Instituto Nacional Agrario.

Las opciones de política para las tierras comunales se examinan con mayor detalle en el apartado 5.8. Un reto principal para la política es el de evitar arruinar los derechos comunales, y en general los sistemas de tenencia tradicional, durante el período en que se ponen en vigor sistemas de derechos más formales.

5.6.2 Fincas colectivas *versus* fincas individuales

Las fincas colectivas y estatales, y su variante conocida como cooperativas de producción, casi siempre se han originado en procesos de reforma agraria. Se han basado en la propiedad estatal de la tierra o en una forma muy restrictiva de propiedad grupal en favor de aquellos que trabajan la tierra. No evolucionaron a partir de formas comunales de producción anteriores, sino que han sido impuestas por los gobiernos a los beneficiarios de las reformas, quizás con la excepción de los *kibbutzim* de Israel. Su formación generalmente ha sido debida a la creencia en la existencia de economías de escala en la agricultura, a la búsqueda de equidad socioeconómica para la población rural y, a veces, a sesgos ideológicos contra la propiedad privada.

Como empresas económicas la mayoría de las fincas colectivas han nacido con diversas restricciones. Normalmente los miembros no tienen derechos a hipotecar sus bienes o a vender o alquilar parte de ellos. Tampoco pueden legalmente obtener financiación de los bancos privados para la producción⁸⁸, y todos sus servicios de asesoría agrícola deben ser suplidos por el gobierno. Para contrarrestar estas desventajas, normalmente reciben fuertes subsidios, especialmente a través de la provisión de maquinarias, equipos y crédito baratos de instituciones del Estado.

Cualesquiera sean sus beneficios y circunstancias limitantes, su desempeño casi siempre ha sido inferior al de las fincas privadas. La experiencia de las fincas colectivas en El Salvador fue evaluada después de varios años y los resultados son ilustrativos:

En las cooperativas [fincas colectivas] la tierra cultivada en forma colectiva ha disminuido consistentemente y, por el contrario, la cultivada en forma individual y todavía prohibida por la ley básica (Decreto No. 153) ha aumentado a casi 25 000 ha, lo cual representa casi 40 por ciento del total de tierras cultivadas en forma colectiva. Asimismo, el número de campesinos no asociados que cultivan tierras alquiladas [ilegalmente] a las cooperativas continúa aumentando. En resumen, la superficie cultivada en forma colectiva bajó de 91 361 ha en 1980/81 a 63 049 ha en 1986/87.

Desde la primera evaluación de las cooperativas ... en 1983/84, la tierra con vocación agrícola que no es utilizada ha aumentado de 16 000 a 20 500 ha y la

⁸⁸ La Ley de la Reforma Agraria de Honduras de 1975 era típica al respecto. El artículo 96 establecía: "Las tierras adjudicadas de conformidad con esta Ley no pueden ser utilizadas como garantía." Esa cláusula y varias otras fueron eliminadas o modificadas en las reformas de 1992.

tierra clasificada como pastos naturales (los cuales representan una subutilización del recurso) ha pasado de 34 000 a 51 000 ha.

A pesar de que [los anteriores arrendatarios que obtuvieron derechos a pequeñas parcelas] recibieron tierras de calidad marcadamente inferior a la de [las cooperativas], lograron incrementar sus rendimientos relativos frente a los de las cooperativas ... en tres de los cuatro granos básicos ... El tamaño promedio de las parcelas [de los anteriores arrendatarios] se mantuvo sumamente bajo en 1,05 ha por beneficiario, mientras que alcanzó a 5,46 ha [por beneficiario en las cooperativas]. Sin embargo, el ingreso neto por beneficiario [de los arrendatarios anteriores] sólo es 7 por ciento inferior al de [los miembros de las cooperativas]⁸⁹.

Martin y Taylor llevaron a cabo una detallada encuesta en 28 fincas colectivas de la reforma agraria de los Departamentos productores de granos de Olancho y el Paraíso, en Honduras. Entre sus hallazgos se encuentran los siguientes:

... la mayor parte de las cooperativas han sido fracasos financieros. ... Uno de los problemas institucionales principales que confrontan los agricultores de la reforma agraria ha sido el requisito de trabajar en manera colectiva. Los productores se quejan de que la intensidad del trabajo en las parcelas colectivas sufre porque algunos de ellos no sienten incentivos para trabajar tan fuertemente como lo harían en parcelas individuales. Ningún grupo de la encuesta trabaja completamente en forma colectiva. La mayoría ha destinado por lo menos parte de las tierras adjudicadas al cultivo individual. Algunos han abandonado la producción colectiva completamente⁹⁰.

En Perú, las fincas colectivas de la reforma agraria en el altiplano -anteriores haciendas expropiadas- quebraron espontáneamente durante la última parte de los años ochenta, después de muchos años de severas dificultades económicas. En una reversión de la tendencia histórica normal, la mayor parte de sus tierras fueron absorbidas por comunidades indígenas cuyo sistema consuetudinario comprendía tierras comunales y parcelas individuales operadas mediante derechos de usufructo. Como consecuencia, se derogó la Ley de la Reforma Agraria que había creado las cooperativas y se formuló un nuevo código agrario más orientado hacia el mercado pero que, al mismo tiempo, respeta los derechos tradicionales.

El autor visitó un finca colectiva en el Departamento de Puno, Perú, a finales de los años ochenta. Los miembros y su ganado estaban subalimentados, los establos en mal estado de reparación y su único toro semental era demasiado viejo para cumplir sus deberes. Ellos se quejaban de que si bien la finca poseía mucha más tierra que la necesaria para sostener sus hatos, legalmente no podían ni vender ni alquilar parte de la misma, que era lo que querían hacer a fin de obtener capital para mejorar la explotación de las tierras restantes.

En las primeras etapas de la reforma agraria en China se crearon parcelas operadas por propietarios individuales; sólo después se establecieron formas asociativas de cultivo, las cuales fueron progresivamente obligadas a adecuarse al esquema de las

⁸⁹Roger D. Norton y Mercedes Llort, *Una Estrategia para la Reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador*, FUSADES, San Salvador, octubre de 1989, págs 13 y 14.

⁹⁰Michael Martin y Timothy G. Taylor, "Synopsis of Human Capital Research in Olancho and El Paraíso, Honduras", mimeo, University of Florida, Gainesville, EE.UU., febrero de 1990, págs 1 y 13.

fincas colectivas. La experiencia la resumen Niu Ruofeng y Chen Jiyuan y vale la pena examinarla por la comparación que realizan acerca de la eficiencia relativa de las fincas colectivas y las individuales:

La reforma agraria fue completada en China continental entre 1950 y 1952. Esta reforma abolió el sistema feudal, confiscó las tierras redundantes de los terratenientes y las repartió entre campesinos sin tierras o con insuficientes tierras [libre de cargo]. ... Así el control pasó a los que las cultivaban. ... cerca de 300 millones de campesinos adquirieron 50 millones de hectáreas y otros medios de producción. Además, los nuevos propietarios fueron liberados de toda deuda en materia de alquileres y préstamos usurarios.

Las pequeñas fincas privadas ... se convirtieron en la única forma de explotación de la tierra arable después de la reforma agraria. ... la agricultura ... destruida durante la prolongada guerra anterior a 1949 se recuperó y fue rápidamente reactivada. El producto total aumentó un 14 por ciento anual en los primeros años de la década de los años cincuenta.

El gobierno alentó a muchos pequeños productores a crear grupos de ayuda mutua (GAM) y cooperativas primarias de producción agrícola (CPPA) para superar algunas de las dificultades enfrentadas por los propietarios individuales, por ejemplo, la falta de herramientas y animales de tiro. ... Los GAM estaban basados en la propiedad privada. Las familias agrícolas se ayudaban entre sí con mano de obra, herramientas y ganado de tiro en el trabajo de campo, pero cada una podía decidir lo que producir en sus tierras. ...

[Posteriormente] se llevó a cabo la transformación socialista de la agricultura, terminada en general a finales de 1956. Se constituyeron en total 740 000 cooperativas avanzadas de producción agrícola (CAPA) que cubrían más del 90 por ciento de las familias agrícolas. ... las CAPA se caracterizaban por un sistema de administración totalmente colectivo y una contabilidad en dos niveles (de la cooperativa y del equipo de trabajo). La tierra, los animales de tiro y los grandes equipos agrícolas eran de propiedad colectiva. Terminó la propiedad privada de los miembros de la cooperativa sobre estos medios de producción. ... Sus ingresos provenían solamente de la explotación colectiva, en función de los días trabajados, y se abolió el derecho a remuneración por los bienes aportados a la cooperativa.

La reorganización de las CPPA en CAPA llegó a su apogeo en el verano de 1955 y la tasa de crecimiento de la producción agrícola comenzó a bajar. ...

Las comunas del pueblo fueron creadas en todo el país en el verano y otoño de 1958 ... No existían incentivos económicos para estimular el entusiasmo de los productores. En general, la producción agrícola creció lentamente durante los 20 años de las comunas, lo que determinó el estancamiento de la economía rural, el producto per cápita y los niveles de consumo. ... la producción agrícola disminuyó drásticamente durante los primeros tres años de la era de las comunas. ... Los agricultores sufrieron severamente en esos años⁹¹.

⁹¹ Niu Ruofeng y Chen Jiyuan, "Small Farmers in China and Their Development", en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds., *Sustainable Agricultural Development: The Role of International Cooperation*, Proceedings of the 21st International Conference of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company, 1992, págs 621-624.

La función de producción de la agricultura china, formulada por Justin Yifu Lin, permitió llegar a resultados similares:

Los resultados indican que la fuente predominante del crecimiento del producto durante 1978-1984 fue el cambio del sistema de producción en equipo al Sistema de Responsabilidad Familiar. ... muchos responsables de la política y estudiosos, en China y muchos otros países en desarrollo, consideran la explotación colectiva agrícola un método atractivo para la consolidación de la tierra y el mejoramiento de la productividad. Sin embargo, mis resultados sugieren que la finca familiar tiene ventajas. Ya que la finca familiar conduce al uso más productivo de los insumos podría ser una institución más adecuada para el crecimiento de la agricultura en países en desarrollo, incluyendo China.⁹²

Si bien las adversas políticas de precios también influyeron sobre el desempeño agrícola durante el período de la colectivización en China, el consenso es que el régimen de tenencia de la tierra fue el obstáculo principal. “La mayor parte del éxito de China [desde 1978] puede atribuirse al cambio de rumbo hacia los derechos individuales sobre la tierra, mediante arrendamientos explícitos o implícitos de largo plazo”⁹³.

Cuadro 5.1 Proporción de la propiedad de la tierra, las inversiones y el valor agregado, según sistemas de tenencia en Hungría (en porcentajes⁹⁴).

Individuales	Fincas Cooperativas	Fincas Estatales	Unidades Individuales
Tierra	76,2	14,3	9,5
Inversiones	64,6	21,2	14,2
Valor agregado	40,1	8,9	44,4

También en Hungría la comparación directa del desempeño de las fincas colectivas y las individuales favorece a las últimas. Fekete, Fènyes y Groenewald han presentado datos para 1989 que muestran las siguientes proporciones de propiedad de la tierra, inversiones y valor agregado agrícola, según el tipo de tenencia (en el Cuadro 5.1)⁹⁴. Las fincas colectivas también fallaron en Etiopía en el período 1978-1985. De conformidad con la investigación de Klaus Deininger, estas fincas (“cooperativas”):

recibían insumos modernos y créditos a tasas subsidiadas, pagaban menos impuestos por persona que los agricultores independientes, tenían ventajas en los servicios de extensión del Estado y podían imponer aportes de mano de obra (*corvée*) a las comunidades de campesinos vecinas. A pesar de estas ventajas, su desempeño productivo fue desastroso: los rendimientos de los

⁹² Justin Yifu Lin, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”, *American Economic Review*, marzo de 1992, vol. 82, N.º. 1, págs 47-48.

⁹³ Banco Mundial, *From Plan to Market, World Development Report 1996*, Washington, D.C., 1997, pág. 58.

⁹⁴ Ferenc Fekete, Tamás I. Fenyés y Jan A. Groenewald, “Problems of Agricultural Restructuring in South Africa: Lessons from the Hungarian Experience”, en: M. Bellamy y B. Greenshields, eds., *Issues in Agricultural Development: Sustainability and Cooperation*, IAAE Occasional Paper N.º. 6, International Association of Agricultural Economists, Aldershot, Reino Unido, 1992, pág. 232.

cincos cereales principales fueron sistemáticamente menores que los obtenidos por los pequeños propietarios. ... Cuando las dificultades del gobierno lo obligaron a aflojar su control sobre el sector cooperativo en 1990, virtualmente todas las cooperativas de producción fueron rápidamente desmanteladas. ...

Las fincas estatales fueron aún más favorecidas en términos de asignación de recursos. Aunque comprendían solamente el 4 por ciento del área total, recibieron 76,5 por ciento de los fertilizantes químicos, 95 por ciento de las semillas mejoradas y 80 por ciento del crédito disponible. ... En contraste con el tamaño medio de las fincas de 0,7 ha en el sector familiar, el área media por trabajador en el sector estatal era de 15 ha. ... La lista de problemas encontrados por dichas fincas es larga, incluyendo el proceso de decisión centralizado y lento, altos costos indirectos, deficiencias técnicas, uso de tecnologías inapropiadas ... y severas dificultades motivacionales atribuibles principalmente a esquemas inadecuados de pagos de primas y a la imposibilidad de los gerentes de despedir trabajadores. ... las pérdidas anuales medias del sector de fincas estatales entre 1978 y 1985 llegó a 40 millones de dólares EE.UU. ... y existe acuerdo con el nuevo gobierno en que las únicas opciones económicamente factibles son el abandono, el desmantelamiento y la liquidación de las inversiones remanentes⁹⁵.

La ponencia de Deininger analiza el desempeño igualmente decepcionante de las fincas colectivas en Vietnam, China, Cuba, Nicaragua, Perú e Israel (en este último, los problemas económicos principales de los *kibbutzim* han sido los grandes subsidios y su alto endeudamiento). Las cooperativas de producción de Camerún también han tenido un pobre desempeño y no han representado los intereses de sus miembros⁹⁶. A la luz de sus resultados insatisfactorios, la tenencia de las fincas colectivas y las tierras en que los campesinos trabajan como arrendatarios del Estado, ha sido también transformada radicalmente en México, Chile y El Salvador, dando más espacio a la propiedad individual.

En resumen, las evidencias empíricas sobre las formas colectivas de tenencia de la tierra son fuertemente negativas. En marcado contraste, las reformas agrarias de Japón, Corea del Sur y Taiwán, que distribuyeron la tierra a los que la cultivaban y crearon pequeñas fincas de propiedad individual, fueron mucho más exitosas en aumentar la productividad. De conformidad con Platteau, la experiencia de Corea del Sur:

... es un caso de estudio particularmente instructivo, precisamente porque ha logrado alcanzar tanto los objetivos de equidad como los de eficiencia en el corto y en el largo plazo. ... creó una base genuinamente igualitaria en el sistema agrícola. Su impulso principal fue el reemplazo del inquilinato por propietarios productores y no la redistribución radical de la tierra. ... el impacto más importante de la reforma fueron sus afectos positivos sobre los incentivos

⁹⁵ Klaus Deininger, "Cooperatives and the Breakup of Large Mechanized Farms: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence", World Bank Discussion Paper N°. 218, 1993, Banco Mundial, Washington, D.C., págs 33-34.

⁹⁶ Joseph Ntangsi, "Agricultural Policy and Structural Adjustment in Cameroon", en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds., *Sustainable Agricultural Development: The Role of International Cooperation*, Proceedings of the 21st International Conference of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company, 1992, pág. 272.

a la producción, al mismo tiempo que ampliaba la “capacidad de absorción” del sistema agrícola en materia de inversión y cambio tecnológico⁹⁷.

Sin embargo, han habido excepciones, por ejemplo, en algunas cooperativas de palma africana en el norte de Honduras. Binswanger *et al.* señalan que, condiciones tales como las economías de escala y el transporte rápido y bien coordinado del producto hasta el puerto o el mercado, favorecen a las fincas colectivas o las cooperativas de producción. Por lo tanto, sugieren que la palma africana y el té son especialmente aptos para explotaciones de plantación y por lo tanto son buenos candidatos al cultivo por parte de cooperativas de producción o fincas colectivas (Binswanger, Deininger y Feder, 1995, pág. 2696).

Los fracasos generalizados de las fincas colectivas, en sus diversas variantes, pueden atribuirse principalmente a los siguientes factores:

- La falta de derechos de propiedad y por lo tanto la incapacidad de sus miembros de ejercer las opciones normales de vender, arrendar e hipotecar; a veces la venta o el arrendamiento de una parte de la propiedad es suficiente para mantener la viabilidad económica de la unidad.
- Las interferencias del Estado en el manejo, de tal forma que las decisiones a menudo no son tomadas sobre la base de sólidos principios de administración de empresas. En las reformas de los ejidos mexicanos “la base legal de la intervención del gobierno en los ejidos fue desmantelada, poniendo así fin al tan criticado paternalismo burocrático del Estado”⁹⁸. En Camerún, “El control estatal ha alcanzado el punto en el cual las cooperativas [de producción] están dirigidas por funcionarios del gobierno, con el propósito de mantener centralizado el poder político y utilizar las cooperativas como fuente de repartición de los beneficios del clientelismo”⁹⁹.
- La ausencia de adecuados sistemas de incentivos internos para estimular a los agricultores a trabajar las parcelas colectivas tan diligentemente como las propias. Esta es una deficiencia fundamental y, por consiguiente, la única actividad en que las unidades colectivas han sido competitivas con las privadas es la agricultura de plantación, que en cualquier caso se basa en el trabajo asalariado.
- En algunos casos, la falta de competencia de la administración, ya sea porque los gerentes son nombrados políticamente sin las calificaciones apropiadas o debido a la corrupción.

Además, el paternalismo con que se han manejadas muchas cooperativas de producción de la reforma agraria ha dado origen a otros tipos de problemas, que no pueden ser resueltos simplemente con la reestructuración de las empresas. El caso de Zambia es un ejemplo:

... la mayor parte de las cooperativas eran unidades comunales de producción pero ... pronto quebraron. ... aunque el mercadeo por cooperativas se practica aún en Zambia, la idea de unidades comunales de producción ha sido generalmente abandonada. Volvió a ser un experimento extremadamente

⁹⁷ J.P. Platteau, 1992, págs 223-224.

⁹⁸ *State of Food and Agriculture 1993*, FAO, Roma, 1993, pág. 138.

⁹⁹ Joseph Ntangsi, 1992, pág. 269.

costoso pues muy pocos de los importantes préstamos para rubros tales como tractores fueron pagados jamás. La idea de que los préstamos no tenían que ser pagados cundió entre los agricultores y ha continuado socavando los esfuerzos para desarrollar programas viables de crédito¹⁰⁰.

5.6.3 El Estado como terrateniente

En casi todos los países el Estado es propietario de cantidades significativas de tierras rurales, ya sean reservas naturales, zonas forestales comerciales, tierras comunales de pastoreo o tierras agrícolas. La tendencia mundial, sin embargo, es a que los Estados reduzcan la posesión de tierras agrícolas. En la mayor parte de los países asiáticos ha existido una larga tradición de propiedad privada agrícola. América Latina, con excepción de Cuba, emergió de una época de propiedad estatal de la tierra con un cambio decisivo hacia la propiedad privada, aunque todavía existen tierras agrícolas estatales remanentes en algunos países. África y la ex-Unión Soviética son las regiones principales donde las tierras del Estado aún tienen un papel bastante prominente¹⁰¹. Tal como ha indicado Zvi Lerman:

la propiedad privada sobre la tierra no es reconocida en los países de Asia Central (Kazajstán, Kirgizstán, Tayikistán y Uzbekistán; en Turkmenistán la propiedad privada de la tierra es puramente hipotética, sin derecho alguno de transferencia), en Belarús (con excepción de las pequeñas parcelas familiares), y en algunas repúblicas autónomas de la Federación Rusa¹⁰².

Alden Wily ha comentado el hecho de que la propiedad estatal de las tierras agrícolas está muy difundida en África oriental y meridional, y los problemas vinculados a esta forma de tenencia:

... todos los países excepto uno (Uganda) tienen la propiedad primaria de la tierra firmemente atrincherada ... en manos del Estado (o del Presidente), dejando a los ciudadanos solamente el derecho de poseer “intereses” sobre dicha tierra. Esto otorga el poder para designar, regular, intervenir y apropiarse de las tierras cuando se quiere; poder utilizado con inusual frecuencia, propósitos dudosos y falta de rendición de cuentas por parte de muchos gobernantes regionales en décadas recientes y que, posiblemente, ha fomentado la mentalidad de terratenientes en busca de rentas económicas¹⁰³.

En África muchas tierras de propiedad consuetudinaria han pasado a manos del Estado, por ejemplo, en Mauritania, Nigeria, Senegal, y los países de las regiones

¹⁰⁰ R. Watts, “Zambia’s Experience of Agricultural Restructuring”, en: Csaba Csaki, Theodor Dams, Diethelm Metzger y Johan van Zyl, eds., *Agricultural Restructuring in Southern Africa*, International Association of Agricultural Economics and Association of Agricultural Economists in Namibia, 1992, págs 373-374.

¹⁰¹ Sin embargo, “Un alto porcentaje de la tierra en Sri Lanka es del Estado. Una cantidad significativa la ocupan personas privadas mediante esquemas de donación, permiso y arrendamiento. La ocupación no autorizada de las tierras del Estado [constituye] un problema significativo ...” (Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 49).

¹⁰² Zvi Lerman, “Agriculture in ECE and CIS: From Common Heritage to Divergence”, The Hebrew University, Rehobot, Israel, y el Banco Mundial, enero de 1999, pág. 3; disponible en el sitio: www.worldbank.org/landpolicy

¹⁰³ L. Alden Wily, 2000, pág. 4.

orientales y meridionales del continente. Este cambio se asemeja a experiencias históricas anteriores, especialmente en Europa y América Latina, indicadas en el apartado 5.4, en las cuales las tierras comunitarias pasaron a ser propiedad de grandes terratenientes o haciendas. En Senegal, en principio la Ley Nacional de Tierras estipulaba que las asignaciones a los agricultores y la terminación de los derechos de uso debían estar a cargo de los consejos de las aldeas, tal como lo habían sido en los sistemas tradicionales¹⁰⁴. En la práctica, la ley fue ambigua en aspectos importantes, y no siempre se respetó la intención de sus principios.

En tiempos modernos las razones por las cuales el Estado se ha convertido en propietario de tierras agrícolas son diversas, pero pueden agruparse en cinco categorías principales:

- Razones históricas, por ejemplo, las tierras de potencias coloniales pasaron a los nuevos Estados después de la independencia; a veces el propio régimen colonial fue estatista en sus políticas económicas;
- Convicciones ideológicas o políticas *a priori* de que los recursos básicos, entre ellos el agua y la tierra cultivable, son demasiado importantes para la sociedad como para que puedan ser controlados por individuos¹⁰⁵.
- Preocupaciones de que la privatización de la tierra conduzca a su concentración en relativamente pocas manos, exacerbando así los problemas de pobreza rural;
- El peligro de que la propiedad privada estimule el acaparamiento especulativo de la tierra, con la consecuencia de dejar ociosas tierras que pudieran ser productivas; y
- El deseo de asegurar que se sigan prácticas sostenibles de manejo de los recursos, como es el caso de las concesiones maderables en tierras del Estado.

Las evaluaciones muy francas realizadas por autores tales como Platteau, Ntangsi y Alden Wily permiten agregar que las posibilidades de clientelismo político también han estimulado a algunos gobiernos a aferrarse a tierras que de otra forma podrían haber transferido al sector privado. En estos casos, la ausencia de voluntad política de privatizar la tierra es un obstáculo principal al cambio. Por otra parte, en Estonia y otros países de la ex-Unión Soviética, el Estado se ha convertido en el principal terrateniente por omisión, puesto que el proceso de privatización de las tierras ha sido más lento de lo previsto, y aún no ha terminado.

Las posiciones ideológicas no pueden ser contrarrestadas sobre la base de criterios técnico-económicos. Después de todo, no hay país en el mundo que permita que ciudadanos individuales posean fuentes naturales de agua, sino más bien se les otorgan sólo derechos para utilizarla. Los partidarios de la propiedad estatal sobre la tierra preguntan si ésta es tan distinta al agua, a ese respecto, cada país debe desarrollar su propia respuesta a esta interrogante. Las respuestas dependen en parte de la concepción prevaleciente sobre el papel de la producción agrícola en la economía y la sociedad. Si se la considera principalmente como una fuente de ingresos para los productores, entonces la política probablemente tratará la tierra como cualquier otro recurso productivo, aunque siempre con algunas restricciones especiales, como se acotó previamente. Si se piensa que la agricultura debe responder a objetivos más amplios,

¹⁰⁴ J.P. Platteau, 1992, págs 153-159.

¹⁰⁵ En algunos países del Asia Central existe una prohibición constitucional en contra de la propiedad privada.

como la equidad socioeconómica y la seguridad alimentaria, entonces es más probable que se asigne a la propiedad privada un papel más restringido.

Cuando se examinan temas vinculados a las tierras del Estado es importante tener presente la distinción entre derechos de propiedad y de usufructo. Al igual que en otras actividades que involucran recursos productivos, el Estado generalmente no ha probado ser un administrador capaz de tierras agrícolas. Como se indicó para las fincas colectivas o las cooperativas de producción, la propiedad estatal de la tierra normalmente significa que los que adoptan las decisiones en las fincas no disponen de opciones económicas importantes, que en cambio sí tienen los productores privados: arrendar, comprar, vender o hipotecar. En los sistemas de tenencia en los cuales el Estado arrienda sus tierras a agricultores, un problema común es que el precio del arriendo puede tener poca relación con los valores de mercado (anualizados) de la tierra, como ha ocurrido en Guyana¹⁰⁶. Cuando los precios del arriendo determinados administrativamente son menores que los de mercado, los resultados son listas de espera para el acceso a las tierras del Estado y también subarriendos ilegales a precios de mercado (promoviéndose así la “mentalidad de terratenientes en búsqueda de rentas” en las palabras de Alden Wily). Aquéllos que han sido favorecidos con el acceso primario perciben ganancias extraordinarias y es obvia la tentación de mantener comportamientos de búsqueda de rentas que conducen a la manipulación política del proceso de asignación de la tierra.

Cuando los derechos de usufructo de personas y comunidades sobre tierras del Estado no son claros pueden existir conflictos con las formas tradicionales de tenencia, como en Malí:

Para la tierra y otros recursos naturales, la norma es la propiedad del Estado y la propiedad individual la excepción. En este contexto, como la legislación no se ajusta a las normas y los valores de la población local, existen muchos casos de evasión, mala interpretación y mal uso, acompañados por otro problema importante: la superposición de derechos múltiples sobre la tierra, predios maderables, tierras de pastoreo y cuencas hidrográficas¹⁰⁷.

Otro problema es la insuficiente seguridad de tenencia de los que cultivan tierras del Estado. Con frecuencia los contratos de arrendamiento no son lo suficientemente largos como para estimular a los agricultores a invertir en mejoras de la tierra o proteger la calidad de los suelos, los cuales además no pueden ser utilizados como garantía de créditos. En las tierras del Estado en Namibia se ha observado que “La seguridad de la tenencia de los colonos es débil. Estos pueden tener el derecho de usar y ocupar la tierra pero no pueden vender o legar tierras residenciales y/o arables, ni excluir a terceros de la misma”¹⁰⁸.

A raíz de este tipo de problemas, el gobierno de Guyana está optando por crear una fórmula legal de arrendamientos a largo plazo, transables y renovables, para las

¹⁰⁶ Harold Lemel, “Patterns of Tenure Insecurity in Guyana”, Working Paper N°. 43, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, EE.UU., abril de 2001, pág. 7.

¹⁰⁷ Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 45.

¹⁰⁸ Martin Adams y John Howell, “Redistributive land reform in Southern Africa”, *ODI Natural Resource Perspectives*, N°. 64. Overseas Development Institute, Londres, enero de 2001, pág. 5.

parcelas de tierras del Estado¹⁰⁹. El gobierno de Trinidad y Tobago inició un sistema similar en 1995. Una variante de esa opción, utilizada también en Estonia, permitiría la conversión de los contratos de arrendamiento en títulos de propiedad privada plena (con o sin el requisito de pagos adicionales), después de haber trabajado durante un número determinado de años. Se aplicó un enfoque similar en Zambia, cuando se nacionalizó la tierra en 1975: “los títulos de propiedad privada plena fueron convertidos casi siempre en contratos de arrendamiento por 99 años”¹¹⁰. En el sistema de arrendamientos de tierras del Estado en Etiopía, los poseedores de la tierra pueden subarrendarla, vender o transferir el contrato de arrendamiento, y también pueden utilizarlo como garantía de préstamos”¹¹¹.

Así, a la luz de la experiencia internacional, los supuestos beneficios de la propiedad y administración estatal de la tierra son eclipsados por las desventajas en términos de producción, inversión y degradación de la tierra. ***Si los gobiernos retienen la propiedad de la tierra, la única manera de evitar estas consecuencias negativas es la de separar al Estado de la administración directa de la tierra.*** Una opción es proporcionar a los productores derechos permanentes y transables de usufructo, a través de contratos de arrendamiento a largo plazo. La otra opción principal es mantener la administración de las tierras del Estado en el ámbito local, a través de los sistemas consuetudinarios de derechos, tal como sugería más arriba Nadia Forni (2000).

Con el fin de mantener la transparencia, es decir, evitar sesgos en la asignación inicial de la tierra mediante tales contratos de arrendamiento del gobierno, una posibilidad consiste en subastar localmente las nuevas parcelas de tierras a los productores que viven en la zona, con un techo sobre el tamaño de las parcelas. Otra es circular o publicar listas de las personas que pueden optar al arrendamiento, junto con los criterios de selección. Una tercera opción es seleccionar a los arrendatarios mediante rifa entre las personas que reúnen los requisitos de elegibilidad. Para los contratos de arrendamiento de la tierra agrícola, normalmente se da preferencia a las familias que han estado cultivando las parcelas durante un número determinado de años sin interrupción (también con un límite superior de tamaño).

En cualquier caso es vital que las tarifas de arrendamiento sean establecidas a los precios de mercado, para incentivar el uso productivo de la tierra y evitar el “síndrome del terrateniente”, o sea, el comportamiento de búsqueda de rentas optando al contrato de arrendamiento solamente con el propósito de subarrendar a mayor precio. Este problema se ha presentado en forma bastante generalizada en Guyana y también en Zambia, donde los precios del arrendamiento de tierras del Estado eran muy bajas: “las tierras en arrendamiento de largo plazo están siendo considerablemente subutilizadas. Los contratos de arrendamiento fueron otorgados libres de cargo a una tarifa mínima, lo que es inadecuado para estimular el uso óptimo de la tierra” (Chinene *et al.*, 1998, pág. 95).

En Taiwán, donde la reforma agraria reforzó la propiedad privada, las tierras estatales fueron adjudicadas de manera equitativa, en pequeñas parcelas (Platteau, 1992,

¹⁰⁹ Ministry of Finance, Government of Guyana, *National Development Strategy: Shared Development through a Participatory Economy*, Georgetown, Guyana, 1996, Capítulo 29.

¹¹⁰ R. Watts, 1992, pág. 374.

¹¹¹ Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 40.

pág. 227). En las condiciones de producción de la agricultura taiwanesa, las pequeñas parcelas han sido eficientes, además de conducentes a la equidad en la distribución de la tierra. Este ejemplo ilustra la importancia que tiene la manera de disponer de las tierras del Estado.

La reforma agraria hondureña de los años setenta proporciona un ejemplo de tierras del Estado que no fueron administradas en forma transparente. Cerca de un tercio de las tierras agrícolas eran propiedad de los gobiernos locales y nacionales, y después que se aprobó la legislación de la reforma agraria continuaron siendo ocupadas por asentados sin título formal, a menudo en extensiones de varios cientos de hectáreas. Con un enfoque diferente, la reforma agraria pudo haber impuesto límites relativamente bajos al tamaño de estas parcelas, insistido en que sus ocupantes pagaran por ellas (con el tiempo), y distribuido la tierra que superaba dichos límites a las familias sin tierras. En cambio, las personas sin tierra fueron tácitamente estimuladas a invadir las tierras privadas, que luego eran expropiadas a menudo con bases legales dudosas. Así, la reforma agraria canalizó el anhelo de acceder a la tierra por los caminos más conflictivos y creó considerable inseguridad de tenencia para los productores privados, en lugar de utilizar las tierras del Estado para dar acceso a los pobres rurales.

Como se comenta después en este Capítulo, existen instrumentos de política indirectos que pueden ser utilizados para desalentar la concentración de la propiedad de la tierra y también para limitar la costumbre de dejar ociosa la tierra productiva. La definición de una buena estrategia para otorgar acceso a la tierra a los pobres rurales y la ejecución de las políticas correspondientes debilita gran parte de la justificación económica esgrimida en favor de la propiedad y el manejo estatal de la tierra.

Por el contrario, el papel del Estado es sumamente importante en lo que concierne a la definición de la política de tenencia de la tierra, la formulación detallada de sus reglamentos e instrumentos de aplicación, y la vigilancia de su aplicación. Sistemas de tenencia de la tierra claros y eficaces son condiciones fundamentales para el desarrollo agrícola sostenible. Normalmente es más productivo orientar la capacidad operacional del Estado en esa dirección, en vez de destinarla a la administración directa de la tierra.

5.7 EXPERIENCIAS DE REFORMA AGRARIA

5.7.1 El retorno a los orígenes

La reforma agraria partió de ideas económicas liberales, como ventas voluntarias de tierras a los campesinos pobres; solamente en el siglo pasado se transformó en un concepto basado en la coerción del poder del Estado:

Los conceptos modernos de reforma agraria probablemente tienen su antecedente más directo en la transformación agraria que comenzó en Dinamarca a finales del siglo XVIII. Basándose en ideas que emergían especialmente en Reino Unido pero también en Francia y Alemania, reformadores tales como los Condes de Bernstorff y Reventlow iniciaron programas de consolidación de las parcelas de sus campesinos, introduciendo nueva tecnología y vendiéndoles la tierra. ... los diseñadores de esta *reforma* también reconocieron que los campesinos, ahora propietarios, tenían poca posibilidad de éxito sin una protección institucional. ... el proceso también

dependía del naciente movimiento cooperativo para alcanzar las economías de escala necesarias para que los pequeños propietarios daneses se transformaran de sirvientes aprendices en 1770 a agricultores prósperos en 1870. ... la revolución rusa de 1917 y varios regímenes nacionalsocialistas y populistas entre la primera y la segunda guerra mundial cambiaron la ideología de la reforma agraria en el mundo occidental, de un proceso económico liberal a una vía gestionada por el Estado para redistribuir tierras y alcanzar la equidad en zonas rurales. La mayor parte de las reformas agrarias de América Latina, Asia y el Cercano Oriente derivaron de este modelo¹¹².

Desde el punto de vista del desarrollo económico, la reforma agraria ha sido concebida, por analistas y políticos, como una manera de promover la equidad y la eficiencia rural; la coerción u otros tipos de intervención gubernamental se justifican en tanto que necesarios para que funcione la reforma agraria:

La reforma agraria redistributiva está principalmente motivada por la inquietud pública acerca de las crecientes tensiones que trae consigo la desigual distribución de la tierra. El patrón dominante es la concentración de la tierra en un número relativamente reducido de grandes propietarios, en países en que la mano de obra es abundante y la tierra escasa. Así, las masas de productores sin tierra que viven de la agricultura reciben un ingreso relativamente menor porque su único bien es la mano de obra. La reforma agraria redistributiva también puede incrementar la eficiencia, transfiriendo tierras de grandes unidades poco productivas a unidades pequeñas, de tipo familiar, más productivas. ... normalmente, los mercados de tierras no llevan a cabo esas transformaciones en los patrones de propiedad¹¹³.

Banerjee ha resumido los argumentos en términos similares:

Los argumentos en favor de la reforma agraria descansan en dos bases distintas: primero, que una distribución más equitativa de la tierra es deseable y segundo, que el logro de una distribución más equitativa vale la pena aún después de una cuidadosa consideración de los costos asociados a la redistribución de la tierra y de los usos alternativos a los cuales podrían haberse dedicado los recursos [requeridos por la reforma]. ... el meollo del argumento ... es la observación de que en los países en desarrollo las pequeñas fincas tienden a ser más productivas que las fincas mayores¹¹⁴.

En África el argumento de equidad tiene una resonancia especial:

Los actuales derechos de propiedad ... legalizaron más de un siglo de dominio de la tierra por los blancos, un hecho fuertemente resentido por los africanos en toda la región¹¹⁵.

Los resultados de las reformas agrarias coercitivas generalmente han sido decepcionantes, aunque algunos, como los de Asia oriental en la década de los años cincuenta y la primera fase de la de Zimbabwe en los años ochenta, han sido

¹¹² Adriana Herrera, Jim Riddell y Paolo Toselli, "Recent FAO experiences in land reform and land tenure", *Land Reform*, 1997/1, págs 53-54.

¹¹³ H. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, 1995, págs 2730-2731.

¹¹⁴ A. V. Banerjee, 2000, págs 253-254.

¹¹⁵ M. Adams y J. Howell, 2001, pág.1.

considerados exitosos tanto sobre bases de equidad como de eficiencia. En la mayor parte de América Latina la reforma agraria está en reflujó en años recientes. Herrera, Riddell y Toselli han dicho que “el tipo de reforma agraria que considera la redistribución de la tierra de los ricos hacia los pobres, ya sea a través de confiscación o de ventas obligatorias pertenece al pasado”¹¹⁶. Concluyen señalando que, para que la reforma funcione, debe acompañarse de políticas focalizadas que aseguren “el desarrollo de la capacidad de los beneficiarios de la reforma para acumular capital en términos de capital humano (educación, capacitación), capital social (asociaciones de la sociedad civil), y capital productivo”¹¹⁷.

Con relación al menguante interés en la reforma agraria en América Latina, de Janvry, Key y Sadoulet han señalado:

La dirección general de las reformas que codifican el acceso a la tierra ha sido la de terminar o restringir fuertemente los viejos sistemas de confiscación y redistribución de tierras administrados por el Estado. Se han aflojado o eliminado los límites que se habían impuesto al tamaño de la propiedad de la tierra¹¹⁸.

A la luz de estas experiencias, en años recientes la concepción de la reforma agraria ha retornado a las ideas del siglo XVIII, o sea negociar con vendedores anuentes con el fin de proporcionar tierras a los pobres, siempre con una parte de subsidio gubernamental, ya que los beneficiarios normalmente no pueden pagar su valor de mercado¹¹⁹. El nuevo enfoque varía considerablemente de país a país, en los pocos casos en que ha sido intentado. Sus variantes asumen nombres diferentes, entre ellos reforma agraria asistida por el mercado, reforma agraria negociada y fondos de tierras subvencionados.

5.7.2 Racionalidad, fracasos y nuevas formulaciones

Independientemente del enfoque elegido, las razones en favor de la reforma agraria aún ejercen una influencia importante en algunas esferas. Se encuentra claramente en la agenda en África oriental y meridional, aunque Alden Wily señala que “la voluntad política” en favor de las reformas a veces titubea, como ha ocurrido hasta la fecha en Uganda, Tanzania, Zimbabwe, Sudáfrica, Malawi, Lesotho y Namibia¹²⁰. Desde la perspectiva del Banco Mundial, Deininger y Binswanger han manifestado que dos de “los cuatro principios claves” del “amplio consenso que subyace en el pensamiento actual sobre los temas de la tierra” son:

- La conveniencia de que existan fincas familiares operadas por sus propietarios, sobre bases de eficiencia y equidad.
- El impacto positivo de una distribución igualitaria de los bienes y el espacio para reformas agrarias distributivas, en situaciones en que fuerzas distintas a

¹¹⁶A. Herrera, J. Riddell y P. Toselli, 1997, págs 53-55.

¹¹⁷ *Op. cit.*, pág. 55.

¹¹⁸ Alain de Janvry, Nigel Key y Elisabeth Sadoulet, “Agricultural and Rural Development in Latin America: New Directions and New Challenges”, Working Paper N°. 815, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley, marzo de 1997, pág. 18.

¹¹⁹ H. P. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, 1995, pág. 2731.

¹²⁰ L. Alden Wily, 2000, pág. 2.

las del mercado han llevado a una propiedad y distribución de la tierra altamente dual, es decir, a una distribución caracterizada por propiedades muy grandes y muy pequeñas¹²¹.

Ellos profundizan la racionalidad de la reforma agraria en los términos siguientes:

No obstante las dificultades prácticas asociadas a la ejecución de las reformas agrarias, el atractivo conceptual de tal política está apoyado en tres pilares: primero, en situaciones en las cuales los mercados del crédito y de productos son incompletos, el acceso a la tierra puede hacer un aporte significativo a la seguridad alimentaria, al bienestar nutricional de las familias, y a su capacidad para superar las crisis. .. Segundo, la propiedad de la tierra afecta el crecimiento económico y la reducción de la pobreza a través de la inversión financiada mediante créditos. ... Finalmente, varios estudios han argumentado que una distribución más igualitaria de los bienes (no necesariamente la tierra) mejora la estabilidad política¹²².

En su forma más condensada, estos autores presentan las razones en favor de la reforma agraria con las siguientes palabras:

Muchas de las restricciones al funcionamiento ágil de los mercados de tierras, mano de obra y productos datan de la época colonial; debido a que esas antiguas barreras todavía mantienen una distribución altamente desigual, grandes extensiones de tierras productivas permanecen ociosas mientras los campesinos tienen que ganarse la vida a duras penas en tierras marginales y a menudo ambientalmente frágiles. Además de reducir la productividad, la propiedad desigual de la tierra también está vinculada a la violencia y la inestabilidad social¹²³.

Sin embargo, Deininger y Binswanger añaden que “la mayor parte de las reformas agrarias [coercitivas] de los últimos 20 a 30 años ... tuvieron motivos políticos y no han cumplido con las expectativas”. Atribuyen la falta de éxito de estas reformas a la falta de inversión pública en infraestructura complementaria, la tendencia a agrupar a los beneficiarios de la reforma en fincas colectivas, la ausencia de experiencia empresarial de los beneficiarios, y su falta de capital inicial (acceso al crédito).

Herrera, Riddle y Toselli han hecho el siguiente balance de la reforma agraria:

Los programas de reforma agraria concebidos entre 1960 y 1980 deben ser evaluados como fracasos, aún si su desempeño económico se considera como costos para el bienestar social de las poblaciones rurales. En lugar de reducir la pobreza rural, generalmente la han hecho compartir con otros más. Los servicios e insumos subsidiados que formaban parte de los programas de reforma agraria en raras ocasiones ayudaron a los beneficiarios. Raras veces se obtuvo apoyo político para la redistribución de la tierra. Los costos económicos de la distribución de la tierra y la regularización de la misma

¹²¹ K. Deininger y H. P. Binswanger, 1999, pág. 248.

¹²² *Op. cit.*, pág. 256.

¹²³ *Op. cit.*, pág. 266.

fueron demasiado altos; y no se proporcionó seguridad de tenencia debido a la falta o inadecuación de los programas de catastro y registro de propiedades¹²⁴.

Luego de las reformas agrarias, se han producido a menudo reconcentraciones de la propiedad de las tierras redistribuidas y extensiones considerables de las mismas han quedado ociosas, especialmente en las cooperativas de producción. Por ejemplo, “un censo reciente de los asentamientos de la reforma agraria brasileña indicó que sólo aproximadamente 60 por ciento de los beneficiarios aún cultivaban sus tierras”¹²⁵.

Si bien la falta de políticas y programas complementarios explica en parte estos resultados, el fracaso de la reforma agraria coercitiva tiene explicaciones más profundas. Para evaluar adecuadamente ese resultado, hay que tomar en cuenta las amplias vinculaciones de la reforma agraria con la sociedad y la política. No se trata solamente de un instrumento de política económica entre tantos. ***En circunstancias normales, no puede concebirse la reforma agraria como un instrumento de política que los gobiernos seleccionan sobre bases netamente técnicas e implementan rápidamente en vasta escala.*** La reforma agraria es inherentemente un proceso político y a menudo adquiere ímpetu durante crisis sociopolíticas, precisamente cuando es menor la capacidad técnica de los gobiernos para ejecutarla. En las palabras de A.Wily:

Sin excepción, los cambios políticos respaldan y dirigen la reforma agraria. Esto ha sido demostrado por la ola de nuevos países independientes o sistemas políticos de la última década (Eritrea, Etiopía, Rwanda, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Zambia, Malawi y Uganda). O puede surgir de relaciones sociopolíticas cambiantes dentro de la propia sociedad, materializadas a través del “multipartidismo”, fortalecimiento de las estrategias de devolución, y consolidación de las voces y demandas populares. La naturaleza profundamente política de la distribución y seguridad de la tierra significa que “la reforma” rápidamente se convierte en un foco central, en tiempos de incertidumbre política. Como ilustra la crisis actual en Zimbabwe, puede ser utilizada fácilmente como herramienta para inspirar o para controlar la oposición política emergente¹²⁶.

Por su parte Binswanger, Deininger y Feder se inclinan más a subrayar el riesgo de que los conflictos sobre la tierra, y en algunos casos la guerra civil, puedan surgir de “los peligros de reformas agrarias incompletas”¹²⁷. Aquí están pisando un terreno especulativo, pero cualquiera que sea la relación de causa a efecto, la experiencia histórica deja entrever muy claramente que llevar a cabo reformas agrarias coercitivas a menudo conlleva seria conflictualidad política y hasta violencia.

La adopción de la reforma agraria enfrenta otros obstáculos formidables de naturaleza práctica. Examinando la experiencia de la reforma en Sudáfrica, Adams y Howell señalan que ***las barreras técnicas, administrativas y económicas tienden a enlentecer el proceso, independientemente que si la reforma agraria es asistida por el mercado o expropiatoria:***

¹²⁴ A. Herrera, J. Riddell y P. Toselli, 1997, pág. 55.

¹²⁵ K. Deininger y H. P. Binswanger, 1999, pág. 266.

¹²⁶ L. Alden Wily, 2000, pág. 1.

¹²⁷ H. P. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, 1995, pág. 2693.

La redistribución a los pobres rurales ha sido limitada en gran medida por los problemas técnicos y económicos de subdividir grandes fincas ganaderas en zonas semiáridas. ... Los sistemas ganaderos de África sugieren que ni la subdivisión de explotaciones comerciales para convertirlas en fincas ganaderas familiares, ni la ganadería grupal o cooperativa, son opciones viables. Los costos de asentar familias con pequeños hatos en fincas individuales, con estándares razonables de infraestructura social y económica, son muy altos, y tanto los resultados económicos como los efectos ambientales son casi ciertamente negativos. ... ¿Puede redistribuirse la tierra estimulando a los propietarios a ofrecer las fincas en venta voluntariamente, o el gobierno debe adquirir la tierra en forma compulsiva? Zimbabwe, Namibia y Sudáfrica han adoptado la reforma agraria asistida por el mercado, aunque aparentemente Zimbabwe ha decidido abandonarla. ...

En Sudáfrica post-1994, el objetivo principal era contribuir a aliviar la pobreza y las injusticias causadas por la política previa del *apartheid*. Las condiciones establecidas por las subvenciones del gobierno, en el contexto de su política de compras voluntarias, limitaron el contenido redistributivo del programa. ... En promedio sólo dos tercios de la donación de R15-16 000 fue utilizada para comprar tierra, ya que también había que cubrir las inversiones necesarias para hacerla productiva. Más aún, desde 1994 el Departamento de Asuntos de Tierras ha subutilizado sistemáticamente su presupuesto anual de capital para la reforma agraria, debido mayormente a la insuficiente capacidad administrativa. Aún si la política hubiera estado basada en la expropiación, en lugar de transacciones de mercado, esto hubiera sido una fuerte restricción. **La redistribución de la tierra mediante un debido proceso legal es lenta y su restricción es administrativa.** ... su complejidad en una democracia constitucional tiende a ser grandemente subestimada por aquellos que no la han ensayado. Para informar a las personas sobre sus derechos y facilitar la variada gama de complejas tareas legales, financieras y administrativas involucradas, es esencial contar con un ejército numeroso y ampliamente distribuido de personal de campo entrenado. ... Luego del asentamiento, también se debe proporcionar apoyo adecuado para que tengan éxito los nuevos agricultores. ... Tanto en Namibia como en Sudáfrica existe una brecha, difícil de cerrar, entre las ambiciosas metas de redistribución anunciadas y los recursos financieros y administrativos disponibles¹²⁸.

La experiencia de Zimbabwe en los años ochenta –cuando se redistribuyeron 3,3 millones de hectáreas a 52 000 familias, compensando a los anteriores propietarios– parece contradecir esta evaluación pesimista sobre las posibilidades de la reforma agraria. Tanto la equidad como la eficiencia mejoraron en las zonas afectadas. Sin embargo, en los años noventa Zimbabwe tropezó con dificultades administrativas y financieras, y el progreso de las reformas disminuyó drásticamente. El legado principal de los intentos recientes para acelerar el proceso es que “el más amplio tejido económico y social del país ha sido severamente dañado”¹²⁹.

Heinz Klug comenta las experiencias africanas de reforma agraria de manera similar:

Al igual que en Latinoamérica, ha sido difícil llevar a cabo las reformas en una escala que altere fundamentalmente la estructura de la propiedad de la tierra.

¹²⁸ M. Adams y J. Howell, 2001, págs 2-3 [se ha añadido el énfasis].

¹²⁹ *Op. cit.*, pág. 4.

Esto se ha debido a múltiples factores, entre otros, restricciones constitucionales, escasez de fondos para la compra de tierras, y escasez de fondos, personal entrenado, etc. para los reasentamientos¹³⁰.

El importante número de reformas que crearon fincas operadas por sus propietarios no debe opacar las enormes dificultades para llevarlas a cabo. Schuh y Junguito subrayan la existencia de una “concepción romántica generalizada acerca de la revolución mexicana; muchas personas consideran que alivió la pobreza rural. Dicha tendencia no reconoce las dificultades políticas y los costos fiscales de llevar a cabo reformas agrarias exitosas. Tampoco reconoce el grado en que la reforma mexicana ha institucionalizado la pobreza rural ... lo mismo que el hecho de que la redistribución de la tierra es un beneficio una tantum que puede no preparar a muchos beneficiarios para participar en la moderna economía de mercado. Una razón principal para la prevalencia de la pobreza en América Latina es que los gobiernos de la región han subinvertido tremendamente en el capital humano de las poblaciones rurales” (G. Edward Schuh y Roberto Junguito, “Comercio y Desarrollo Agrícola en los años ochenta y retos para los años noventa: América Latina”, *Agricultural Economics*, vol. 8, no. 4, junio de 1993, pág. 398.)

En el contexto asiático, Deininger, Olinto y Maertens señalan que las limitaciones financieras han constituido la restricción individual más importante para una más rápida y amplia ejecución de la reforma agraria en Filipinas¹³¹.

La implementación de la reforma agraria nicaragüense en los años ochenta y noventa redujo la capacidad institucional del gobierno para manejar los programas agrícolas y de desarrollo rural, y debilitó en general el respeto por las leyes. Una herencia de las expropiaciones conducidas fuera del marco legal fue la acumulación de muchos miles de conflictos no resueltos sobre derechos de tierra así como la superposición y ambigüedad institucional. Aún en el 2001, sólo 35 por ciento de las propiedades expropiadas habían sido compensadas, y se estaban emitiendo por lo menos cinco tipos de títulos de tierras a través de diferentes organismos gubernamentales¹³². En el marco legal del país, los nuevos ocupantes no pueden disponer de títulos completos sobre la tierra hasta que se compense a los anteriores propietarios por la confiscación. Problemas similares han disminuido el ritmo de la titulación de tierras en Honduras. ***Los programas de reforma agraria no contemplan normalmente sus posibles efectos negativos sobre la estructura institucional*** de los países, que sin embargo son frecuentemente un subproducto de su ejecución. Una vez que se degrada la integridad institucional de la nación, restaurarla es tarea ardua y de largo plazo.

Una conclusión que emerge claramente de estas experiencias es que ***no puede esperarse que las reformas masivas y coercitivas sean ejecutadas en el contexto de marcos legales y políticos estables***. Se trata de procesos originados en circunstancias políticas caóticas y son inherentemente desbaratadores. Las reformas agrarias de Japón, Corea del Sur y Taiwán, consideradas como los ejemplos más exitosos, fueron llevadas

¹³⁰ Heinz Klug, “Bedevilling agrarian reform: the impact of past, present and future legal frameworks”, en: J. van Zyl, K. Kirsten y H. Binswanger, *Agricultural Land Reform in South Africa, Markets and Mechanisms*, Oxford University Press, Cape Town, Sudáfrica, 1996, pág. 197. Derechos de autor de la Universidad de Oxford (transcripción autorizada).

¹³¹ K. Deininger, Pedro Olinto y Miet Maertens, “Redistribution, investment and human capital accumulation: The case of Agrarian Reform in the Philippines”, mimeo, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000.

¹³² Datos no publicados recopilados por Gustavo Sequeira en Nicaragua (2001).

a cabo en tiempos de guerra o durante períodos de colapso político y reconstrucción. Como comentan Binswanger, Deininger y Feder (1995, pág. 2683):

La mayor parte de las reformas agrarias de gran escala estuvieron asociadas con alzamientos ... o la terminación del régimen colonial. ... Los intentos de reforma agraria no acompañados por trastornos políticos masivos raramente han tenido éxito en transferir partes importantes de las tierras de los países.

También las reformas agrarias asistidas por el mercado pueden ser obligadas a moverse gradualmente, debido a restricciones en la capacidad de ejecución. Refiriéndose a ambos tipos de reforma agraria, Adams y Howell concluyeron que:

Una lección de los intentos de transformar la tenencia de la tierra en África durante los últimos 40 años es que raras veces es factible realizar inmediatamente cambios amplios con relación a los sistemas anteriores: los enfoques evolutivos son lentos pero, como se demostró en Zimbabwe en 2000, la opción revolucionaria genera altos costos sociales y económicos¹³³.

Los efectos económicos positivos de las reformas agrarias no necesariamente alcanzan a las familias rurales más pobres. Deininger, Olinto y Maertens llevaron a cabo cuidadosas comparaciones estadísticas sobre el comportamiento de beneficiarios y no beneficiarios de la reforma de Filipinas, en una pequeña muestra de agricultores de la provincia de Luzón. Sus hallazgos principales incluyen lo siguiente:

... desde el punto de vista de las mejoras de la productividad estática, el argumento en favor de la reforma agraria de Filipinas es mucho más débil de lo que se podría esperar. ... no podemos determinar ninguna relación significativa entre el sistema de tenencia y la productividad agrícola. ... [pero] encontramos un impacto más fuerte del tipo de propiedad de las inversiones y la tierra sobre los ingresos. ... el progreso educativo de los niños de familias beneficiarias de la reforma agraria fue 0,6 años mayor que el de los no beneficiarios. ... durante 1985-1998, el ingreso de los beneficiarios creció a una tasa mayor que el de los no beneficiarios. La diferencia en el crecimiento del ingreso entre beneficiarios y no beneficiarios se calcula en 86 dólares EE.UU., casi la mitad del nivel original del ingreso¹³⁴.

Pero Deininger *et al.* (págs. 15 y 24) también encontraron que:

La reforma agraria no benefició a las familias sin tierra sino más bien se concentró en los arrendatarios y aparceros. ... los funcionarios del gobierno generalmente no pudieron dirigir el programa hacia los más pobres del universo global de los productores agrícolas. ... Para incrementar la oferta de tierras, el gobierno prohibió la aparcería e impuso límites al tamaño de la propiedad de la tierra. Estas medidas son costosas de poner en vigencia y a menudo burladas mediante subdivisiones ficticias; además, restringen el acceso a la tierra a través del mercado de arrendamientos, y probablemente desalientan las inversiones para mejorar la tierra en los cultivos de exportación y plantación, intensivos en el uso de mano de obra.

¹³³ M. Adams y J. Howell, 2001, pág. 6.

¹³⁴ K. Deininger, P. Olinto y M. Maertens, 2000, págs 11, 12, 17 y 18.

Según Yujiro Hayami, la reforma de las Filipinas padece de serios defectos, incluyendo desincentivos para los actuales productores y creciente desigualdad en el medio rural debido a su falta de focalización hacia las familias más pobres, documentada por Deininger *et al*:

... la reforma agraria ha tenido éxito en transferir gran parte de los ingresos económicos provenientes de la tierra, de los terratenientes ausentes a los anteriores aparceros. Sin embargo, la reforma ha creado serias desigualdades de ingresos dentro de las comunidades de las aldeas. ... [Y] al limitar la aplicación del programa principalmente a tierras arrendadas, las reformas crearon fuertes incentivos para que los terratenientes desalojaran a sus arrendatarios y cultivaran las tierras directamente. ... Por lo tanto, la excepción de las tierras administradas directamente por los terratenientes tuvo el efecto de disminuir el uso de mano de obra por ha por debajo del nivel óptimo, reduciendo así el ingreso de los trabajadores. ... Efectos negativos significativos de la reforma agraria sobre la eficiencia de la producción agrícola también fueron registrados fuera del arroz y el maíz. Los cultivos para la venta no han sido contemplados por los programas de reforma. ... Sin embargo, los dueños de las plantaciones temen que sus tierras eventualmente puedan ser expropiadas. Es natural entonces que hayan cesado de efectuar inversiones para mejorar la infraestructura de sus tierras, incluyendo la plantación y replantación de árboles¹³⁵.

Aunque es muy pronto para evaluar los nuevos enfoques de reformas agrarias orientadas hacia el mercado, éstas prometen mayor éxito que las coercitivas en ayudar a que los beneficiarios mejoren su bienestar económico y evitar la creación de desincentivos para el resto del sector y otros costos para la sociedad¹³⁶. Esto es especialmente cierto si se complementan con políticas adecuadas sobre el arrendamiento de tierras y otros temas de tenencia. En todo caso, el proceso redistributivo tiende a ser lento, a menos que los gobiernos aumenten mucho la prioridad otorgada al fortalecimiento de las capacidades administrativas locales requeridas por tales programas.

La reforma agraria no es la única forma de promover el acceso de los pobres rurales a la tierra. Las reformas de tenencia pueden ser por sí mismas eficaces al respecto. En el contexto del Sur de Asia, y respecto a la política de arrendamiento de tierras en particular, Banerjee ha señalado:

A diferencia de la reforma agraria, las reformas del arrendamiento no pretenden modificar los patrones de la propiedad de la tierra. Simplemente proporcionan a los arrendatarios derechos adicionales sobre la tierra. ... Las reformas de la tenencia funcionan haciendo más caros a los arrendatarios. ... No hay suficientes evidencias para concluir que las reformas de la tenencia sean un sustituto eficaz de las reformas agrarias. Sin embargo, si el aumento del costo de la mano de obra de los arrendatarios aporta mayores incentivos, sería

¹³⁵ Yujiro Hayami, "Ecology, History and Development: A Perspective from Rural Southeast Asia", *The World Bank Research Observer*, vol. 16, N° 2, otoño 2001, págs 191-192.

¹³⁶ Se puede encontrar una evaluación detallada de la experiencia con reforma agraria asistida por el mercado en tres países en Klaus Deininger, "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa", *World Development*, vol. 27, N° 4, abril de 1999, págs 651-672.

pertinente realizar una serie de medidas, que en otros contextos se llaman estrategias de empoderamiento. ... Si la implementación no fuese una restricción, la reforma agraria tradicional (coercitiva) tendría algunas ventajas claras sobre los tipos alternativos de reforma agraria. ... Sin embargo, la implementación constituye una restricción, y puede ser la mayor restricción en muchos casos. En tales situaciones, las reformas asistidas por el mercado o las reformas de la tenencia pueden producir mejores resultados¹³⁷.

Las reformas de la tenencia y las reformas agrarias asistidas por el mercado, son analizadas con mayor detalle en el apartado siguiente.

5.8 POLÍTICAS DE MERCADOS DE TIERRAS

Tal como se mencionó en el apartado 5.5, los derechos sobre la tierra casi siempre se restringen en función del más amplio interés general, representado por la comunidad o por el gobierno nacional. “Los gobiernos a menudo establecen restricciones a las transacciones sobre la tierra”¹³⁸. La evaluación de tales restricciones requiere despejar una serie de cuestiones, siempre en el contexto de cada país.

Una interrogante fundamental de política es: ¿Cuál debe ser la naturaleza de los derechos sobre la tierra? ¿Deben mantenerse los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra? Si es así, ¿cómo deben protegerse? Para los sistemas de utilización de la tierra que emergen de los regímenes tradicionales, ¿en qué forma deben formalizarse los derechos sobre la tierra? Para los sistemas en transición desde fincas colectivas, ¿qué opciones deben proporcionarse a los miembros de los colectivos? En países con propiedad estatal amplia, ¿qué clases de derechos tradicionales y privados deben reconocerse o establecerse, y cómo se deben asignar las tierras estatales a los usuarios? En países con tradición de propiedad privada de la tierra, ¿las normas y los reglamentos vigentes promueven adecuadamente los objetivos de equidad y eficiencia? En favor de una mayor equidad, ¿qué tipo de restricciones conviene imponer a la propiedad de la tierra agrícola? ¿Cuáles serían las consecuencias sobre la eficiencia?

Platteau ha argumentado fuertemente contra los sistemas de derechos irrestrictos de propiedad privada en África Subsahariana:

... No debería permitirse que emerja un mercado de tierras totalmente libre en África Subsahariana. El mercado de tierras debería estar regulado, lo que significa que los derechos de los individuos a poseer, comprar, vender y acumular tierra de propiedad privada deberían estar limitados en aras del cumplimiento de los objetivos de equidad social, crecimiento económico y estabilidad política¹³⁹.

El argumento general opuesto, o sea en favor de derechos plenos de propiedad, ha sido enunciado por el Banco Mundial como sigue:

Los derechos de propiedad son el corazón de la estructura de incentivos en las economías de mercado. Determinan quien corre el riesgo y quien gana o pierde

¹³⁷ A. V. Banerjee, 2000, págs 269-271.

¹³⁸ H. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, 1995, pág. 2725.

¹³⁹ J.-P. Platteau, 1992, pág. 216.

en las transacciones. Al hacerlo estimulan la inversión provechosa, alientan la vigilancia y la supervisión cuidadosas, promueven el esfuerzo en el trabajo y generan apoyos a los contratos exigibles legalmente. En breve, los derechos de propiedad plenamente especificados recompensan el esfuerzo y el buen juicio, apoyando así el crecimiento económico y la creación de riqueza. Asimismo, la amplia difusión de los derechos de propiedad puede contrarrestar la concentración de poder en el sistema político y contribuir a la estabilidad social¹⁴⁰.

En muchos países en desarrollo, la elección entre estos dos puntos de vista se complica más aún por la existencia de sistemas consuetudinarios de tenencia con larga historia. Antes de analizar la regulación de los mercados de tierras, se examina la cuestión de si los regímenes tradicionales deben ser convertidos en derechos de propiedad formales y registrados. Sin embargo, siempre hay que tener presente que el criterio fundamental para escoger el sistema de tenencia de la tierra es el respecto de los deseos de los usuarios.

5.8.1 Grado de formalización de los derechos sobre la tierra

Además de los problemas que pueden surgir durante la transición de sistemas de derechos consuetudinarios a modernos, una cuestión fundamental es la de *si es necesaria la titulación completa de la tierra para proporcionar la seguridad de tenencia requerida para fomentar el desarrollo agrícola*. Es un tema que todavía genera opiniones apasionadas. Nikonov proporciona un ejemplo de las controversias ocasionadas en el caso de Rusia:

El tema de la propiedad privada de la tierra, con los derechos a comprar, vender e hipotecar, genera una feroz diferencia de opiniones en la sociedad rusa. El Soviet Supremo de la Unión Soviética ha otorgado la posesión de la tierra de por vida y con derechos a heredarla, lo cual fue aceptado por los campesinos de todas las regiones. Pero la cuestión de la compra y venta no ha sido resuelta y la discusión continúa¹⁴¹.

Para analizar el tema desapasionadamente, cabe recordar que las ventajas principales de la seguridad de tenencia son cuatro: garantizar al productor la continuidad de sus derechos a trabajar la tierra (seguridad de posesión); estimular el mejoramiento y la conservación de las tierras; facilitar el acceso al crédito, tanto para mejorarlas como para comprar insumos productivos; y facilitar las transferencias de tierras entre productores.

Las transferencias de tierras, por ejemplo a través del funcionamiento fluido de los mercados de tierras, a veces dan origen a dudas sobre la posibilidad de que se afecte la equidad a través de la creciente concentración de las tierras. Sin embargo, contribuye de manera importante a la eficiencia económica, porque facilita la asignación del recurso a aquellos que lo hacen rendir mejor, no necesariamente los productores más grandes. Los mercados de tierras son eficientes si la productividad marginal de las diversas parcelas de la misma calidad de suelo alcanza niveles relativamente iguales, en

¹⁴⁰ Banco Mundial, 1997, págs 48-49.

¹⁴¹ Alexander A. Nikonov, "Agricultural Transition in Russia and the other Former States of the USSR", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 74, N° 5, diciembre de 1992, pág. 1160.

parte mediante transacciones sobre la tierra. Si sus productividades no son iguales, quedan espacios para intensificar la producción de las parcelas de alto rendimiento, hasta que su productividad marginal comience a decrecer, y para incrementar la productividad de las parcelas menos eficientes, quizás colocándolas en manos de otros productores. En principio, esta es una de las razones principales para promover los mercados de tierras. La titulación de las propiedades rurales normalmente se considera un requisito de estos mercados.

Por otra parte, los sistemas tradicionales de tenencia pueden proporcionar seguridad de tenencia al productor, a menos que la presión demográfica sobre la tierra crezca demasiado o que emerjan sistemas duales de derechos sobre la tierra. Atwood ha anotado que muchas mejoras tecnológicas en África han ocurrido en fincas con derechos tradicionales de tenencia. Los sistemas tradicionales también pueden proporcionar cierto acceso al crédito, a través de los mercados informales y la práctica de la “dación en prenda”, aunque las evidencias citadas por Feder y otros sugieren que la titulación formal incrementa dicho acceso. Los sistemas tradicionales también han promovido un volumen importante de transferencias de tierras, tal como se vio anteriormente.

Así, en términos prácticos, una cuestión básica sobre los sistemas tradicionales de tenencia no es la de si permiten las transacciones de tierras, sino: “¿la índole y las posibilidades de las transacciones son suficientes para permitir que las tierras más productivas pasen a los productores más eficientes, hasta el punto en que se igualen las productividades marginales?”¹⁴² Atwood proporciona una respuesta parcial a su propia interrogante:

El trabajo de Collier (1983¹⁴³) en Kenya sugiere que no es así, aunque no está muy claro si esto es una crítica a los sistemas informales de transferencia de tierra indígenas, al propio sistema formal de registro de tierras o a ambos. ... Johnson (1972¹⁴⁴) plantea claramente el conjunto de problemas que pueden presentar las tenencias indígenas para la venta de tierras. El problema no es la prohibición de la venta de la tierra, sino ciertas convenciones sociales que pueden desestimular ciertas transacciones de tierras que incrementan la eficiencia. ... Existen evidencias empíricas que muestran que las aseveraciones de Johnson pueden ser válidas en algunas situaciones africanas. En Uganda en las primeras etapas de la época colonial, y en la fase inicial de la independencia de Côte d’Ivoire, se promulgaron leyes que excluyeron cantidades considerables de tierras del ámbito de la autoridad social tradicional y las convirtieron en propiedad privada. Aparentemente, en ambos casos, los riesgos y costos de transacción [derivados de convenciones sociales] mencionados por Johnson disminuyeron mucho y determinaron mayores volúmenes de transferencias, y eventualmente ventas de mercado a los agricultores más productivos, lo cual contribuyó al auge de la agricultura en ambos lugares. ... Sin embargo, en ninguno de estos casos el mecanismo de registro de la tierra

¹⁴² D. A. Atwood, 1990, pág. 662.

¹⁴³ Paul Collier, “Malfunctioning of African Rural Factor Markets: Theory and a Kenyan Example”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 45, N^o. 2, mayo de 1983.

¹⁴⁴ Omotunde E. G. Johnson, “Economic Analysis, the Legal Framework, and Land Tenure Systems”, *Journal of Law and Economics*, vol. 15, 1972.

fue la fuerza propulsora, por lo menos inicialmente. Más bien lo fueron los decretos que privatizaron la tierra¹⁴⁵.

Estas evidencias empíricas parecen sugerir que los sistemas formales de titulación promueven los usos eficientes de la tierra más que los sistemas tradicionales. Sin embargo, las características de los sistemas tradicionales varían mucho y el proceso de introducir la titulación formal puede ser costoso y lento, además de incorporar el riesgo de que algunos de los pequeños productores pierdan sus derechos de usufructo.

Atwood es escéptico acerca de los beneficios de la titulación de tierras *per se*, para la eficiencia en el contexto africano:

Es probable que la mayoría de los productores africanos tengan seguridades de tenencia en la actualidad. Las grandes inversiones realizadas para mejorar la tierra e incorporar nuevas tecnologías, en una amplia variedad de situaciones de tenencia de la tierra, ... apoya esta aseveración. ... ***Hay muchas situaciones africanas en las cuales la titulación o el registro de tierras no tendrían el impacto pretendido, no serían económicamente justificables o, más aún, podrían ser contraproducentes***¹⁴⁶.

Los derechos tradicionales de usufructo pueden proporcionar el grado de seguridad de tenencia necesario para estimular la producción y la inversión, aunque no permitan ventas de tierras ni normalmente garanticen los derechos a heredarla. La preocupación principal acerca de tales derechos de usufructo es su durabilidad ante los cambios socioeconómicos que inevitablemente acompañan el proceso de desarrollo. El debate sobre las ventajas relativas de los sistemas tradicionales *versus* los sistemas de titulación formal de la propiedad de la tierra ha sido bien resumido por Kingsmill y Rogg, en una especie de lista de verificación que los responsables de las políticas pueden utilizar para decidir si deben fortalecer o modificar los regímenes tradicionales de tenencia:

Las modalidades consuetudinarias de tenencia de la tierra a menudo se caracterizan por mantener una distribución relativamente equitativa de la tierra pero también por ser relativamente ineficientes. Sin embargo, en la práctica esto a menudo depende del contexto exacto y de la naturaleza precisa de las normas de gobernabilidad y las condiciones asociadas a su aplicación.

- ¿Hasta qué punto la presión demográfica restringe la cantidad de tierra disponible por familia?
- ¿Cuánta discrecionalidad disponen las autoridades tradicionales para asignar o retirar los derechos de uso, y hasta qué punto rinden cuentas a la población local por la manera en que han ejercido esa discrecionalidad?
- ¿En particular, cuáles son los criterios utilizados para efectuar las nuevas asignaciones o las reasignaciones de tierras?
- ¿Cuáles son las restricciones existentes para que los derechos tradicionales sean heredados por las familias del difunto?
- ¿Pueden poseer tierras las mujeres por su propio derecho?
- ¿Hasta qué punto tienen libertad los individuos o las familias para delegar los derechos de uso a través de acuerdos de arrendamiento o aparcería?

¹⁴⁵ D. A. Atwood, 1990, págs 662-663.

¹⁴⁶ *Op. cit.*, págs 665 y 668 [se ha agregado el énfasis].

Las respuestas a tales interrogantes no sólo determinan las posibilidades de acceso de los pobres a la tierra y la seguridad de dicho acceso. También afectan asuntos tales como los incentivos a las familias para invertir en mejorar la productividad de sus tierras, y los estímulos para tomar acciones que eviten el daño ambiental¹⁴⁷.

Cuando existen dudas acerca de la durabilidad, eficiencia o equidad de los derechos tradicionales sobre la tierra, la solución puede ser la de formalizarlos y hacer las modificaciones necesarias durante el proceso de formalización. En África oriental y austral, Alden Wily ha notado una creciente aceptación y formalización de los derechos tradicionales sobre la tierra, en vez de una titulación formal en el sentido moderno:

... la transformación más dramática [en la tenencia de tierra] concierne a la forma en que la ley del Estado trata a los derechos no registrados y tradicionales en su conjunto. ... a pesar de un siglo de deliberada penetración de la ideología y asistencia legal a las tenencias no tradicionales, ***la tenencia tradicional no solamente persiste sino que todavía es, con mucho, la forma mayoritaria en la región.***

Quizás el cambio más radical en la reforma de la tenencia en África Subsahariana es que, por primera vez en cien años, ***se está obligando a los estados a reconocer los sistemas de tenencia africanos como legales por derecho propio, y equivalentes en la ley nacional a la cultura de los títulos formalizados de propiedad y arrendamiento.***

En Eritrea, la mayor parte de los derechos consuetudinarios han sido reconvertidos en usufructos de por vida, garantizados por el Estado (1994)¹⁴⁸. ... En Sudáfrica, la identificación de millones de derechos no registrados en los territorios nativos y su inserción en los estatutos parece presentar un reto mucho mayor que la mecánica “más simple” de restitución y redistribución. Sin embargo, el liderazgo más claro parece pertenecer a las nuevas leyes de tenencia de Uganda, Tanzania y Mozambique. De maneras diferentes, éstas simplemente reconocen a las tierras obtenidas por la vía tradicional como una tenencia plenamente legal, “tal como están”, en cualquier forma y con cualesquier características que actualmente posean. Además, pueden convertirse en derechos registrables si así lo desean los interesados. En Zimbabwe y Malawi, las recomendaciones de política sugieren que se podría seguir este camino (1999).

Estos acontecimientos echan por tierra los principios mismos sobre los cuales se han fundado legalmente las relaciones de propiedad durante el último siglo. Hasta ahora, la documentación, el registro y la titulación estaban orientados hacia la propiedad individual; ahora se ha roto esta vinculación. Si bien la certificación continúa siendo indispensable como camino fundamental hacia la seguridad de tenencia de la tierra, ya no está necesariamente ligada a la individualización. Conforme a ello, las nuevas leyes de tenencia de Sudáfrica, Mozambique, Uganda y Tanzania disponen que no solamente los individuos,

¹⁴⁷ William Kingsmill y Christian Rogg, “Making Markets Work Better for the Poor: A Framework Paper”, Department for International Development (DFID), Londres, 2000, Anexo 4. Derechos de autor del Department for International Development (transcripción autorizada).

¹⁴⁸ Sin embargo, en Eritrea la legislación ha sido poco aplicada, lo cual ilustra el punto de que la reforma exitosa de la tenencia de la tierra requiere mucho más que solamente emitir una ley.

sino dos o más personas, grupos, asociaciones y comunidades, puedan poseer tierra en forma legal y registrada. ***El proceso mismo de certificación tiene que cambiar: puede ser verbal, y verbalmente apoyado (Mozambique). La comunidad misma puede conducir los procesos de adjudicación, registro y titulación (Tanzania).*** Dicho sea de paso, de esta manera se fortalece el poder de los regímenes locales a través de los cuales estos derechos están siendo creados y sostenidos (sistemas tradicionales de tenencia de la tierra). ...

... lo que anteriormente eran tierras comunes, con todas las desventajas del acceso libre, hoy en día son propiedad privada legalmente registrable (para grupos). Las tierras comunales mismas están emergiendo como una nueva forma de tenencia¹⁴⁹.

Según el consenso internacional, la necesidad de titular las tierras es básicamente una función de las circunstancias sociales y económicas que caracterizan a la economía rural. Tiene mayor prioridad cuando comienzan a existir dudas sobre la capacidad de los sistemas tradicionales para controlar adecuadamente las presiones en favor de las transacciones de tierras, a raíz del aumento de su valor, y en situaciones en las cuales más de un sistema de tenencia sea aplicable a las transacciones. Como subraya Alden Wily, pueden no existir las condiciones o los recursos necesarios para pasar a sistemas completos de titulación. Además, la opción de crear un sistema formal de titulación y registro de tierras debe ser evaluada en términos de saber si los aumentos de eficiencia compensan los costos de aplicar el nuevo sistema¹⁵⁰. De conformidad con un punto de vista, la formalización de los derechos sobre la tierra es esencialmente un asunto pragmático, cuya urgencia depende en parte de la escasez de tierras cultivables. Platteau y el Banco Mundial han expresado esta opinión:

La formalización de los derechos sobre la tierra mediante emisión de títulos u otros documentos de registración de tierras es un paso urgente que debe darse en todas las zonas en las cuales la competencia por la tierra se han convertido en algo tan duro que impone a los agentes económicos altos costos previos y posteriores a las transacciones¹⁵¹.

Análisis más recientes han tendido a destacar las ventajas y las debilidades de los sistemas tradicionales de tenencia. Según Deininger y Binswanger:

Cuando las comunidades y no los individuos poseen la tierra, todos los intercambios mercantiles (ventas o alquileres) están normalmente circunscriptos a la comunidad. Los individuos tienen derechos muy seguros y casi siempre heredables sobre la tierra, aún después de períodos de ausencia, pero no tienen derechos permanentes de propiedad sobre parcelas específicas, lo que constituye una limitación que puede reducir los incentivos a la inversión. En ocasiones, los sistemas comunales también permiten al jefe de la aldea redistribuir periódicamente las tierras, para acomodar el crecimiento de la población.

En el pasado la tenencia comunal fue a menudo considerada económicamente inferior y equivalente a la producción colectiva. Las propuestas para establecer títulos de dominio pleno y de subdividir las tierras comunes tenían el propósito

¹⁴⁹ L. Alden Wily, 2000, págs 2-3 [se ha agregado énfasis].

¹⁵⁰ G. Feder y R. Noronha, 1987, pág. 163.

¹⁵¹ J.-P. Platteau, 1992, pág. 292.

de evitar las pérdidas de eficiencia que, se presumía, estaban asociadas a la propiedad comunal. Sin embargo, estudios más profundos sobre los sistemas comunales de tenencia, en un marco conceptual más amplio, y el reconocimiento de que estos sistemas cumplen múltiples funciones, han conducido a una revisión de dichas recomendaciones.

Por un lado, las pérdidas de eficiencia asociadas a sistemas comunales de tenencia pueden ser más modestas de lo que generalmente se suponía. ... Como la tierra arable es cada vez más escasa, muchos de estos sistemas reconocen los derechos de propiedad del usuario si la tierra ha sido mejorada, o le compensan por las mejoras cuando se redistribuye la tierra, atenuando así los desincentivos a la inversión vinculados a la tenencia.

*... cuando no existen demandas claras para la demarcación de parcelas individuales, los títulos comunales administrados internamente de manera transparente pueden otorgar seguridad de tenencia a una fracción del costo de los títulos individuales*¹⁵².

El nuevo Código Rural de Níger es un ejemplo “que reconoce y empodera las prácticas y instituciones tradicionales de tenencia de la tierra. ... Reconoce los derechos tradicionales de propiedad e incorpora los sistemas locales de tenencia y manejo de la tierra”¹⁵³.

Si bien puede ser útil reforzar los derechos tradicionales sobre la tierra, es importante que los ejecutores de la política tengan presente que tales derechos probablemente sufrirán una evolución y estén preparados para vigilar su adecuación y ajustar el sistema de tenencia cuando sea necesario. Las instituciones locales y comunitarias que administran esos sistemas requieren casi siempre ser fortalecidas. Deininger y Binswanger han subrayado la preocupación de los productores por obtener derechos de tenencia más seguros:

Los derechos más seguros sobre la tierra pueden ser altamente valorizados por los productores, aún en condiciones de densidad poblacional relativamente baja. Por ejemplo, en Zambia (12 habitantes por kilómetro cuadrado con 75 por ciento de la tierra apta para el cultivo), casi la mitad de los productores piensa que su tenencia es insegura y estarían dispuestos a pagar (40 dólares EE.UU., en promedio) por los títulos sobre la tierra. ... Las disputas, las pérdidas de eficiencia ocasionadas por las limitaciones a las transferencias y la exclusión de ciertos grupos de los derechos sobre la tierra, los desincentivos a la inversión, y la apropiación de tierras en previsión de su futura revalorización son todos indicadores de que los derechos existentes sobre la tierra son inadecuados. ***Pero, antes de otorgar títulos formales, conviene proceder a la definición y formalización de los derechos informales de propiedad, mediante procesos que incrementen la rendición de cuentas de los líderes locales ante sus pueblos, establezcan una base legal transparente y aplicable, y permitan resolver las disputas sobre límites entre las comunidades.*** Por lo tanto, es de gran importancia adoptar una estructura institucional flexible que dé a las comunidades la libertad para escoger su camino hacia el cumplimiento de estas metas.¹⁵⁴

¹⁵² K. Deininger y H. Binswanger, 1999, págs 257-258 [se ha agregado el énfasis].

¹⁵³ A. Herrera, *et. al.*, 1997, pág. 62.

¹⁵⁴ K. Deininger y H. Binswanger, 1999, pág. 259 [se ha agregado el énfasis].

Las políticas de titulación de tierras tradicionales y del Estado demandan requerimientos administrativos considerables:

La modernización agrícola combinada con la presión poblacional hace necesaria la titulación de la tierra. Es necesario sistematizar y documentar los sistemas tradicionales de tenencia. ... La transición hacia la titulación total tomará tiempo en la mayor parte de los países africanos y deberá intentarse solamente en respuesta a las demandas de la población rural. Los derechos sancionados en el ámbito nacional probablemente entrarán en conflicto con los derechos tradicionales locales. Se requieren urgentemente mecanismos judiciales para tratar las disputas entre propietarios que reclaman derechos tradicionales sobre las tierras *versus* los que esgrimen derechos modernos. Al igual que en otras actividades necesarias al crecimiento agrícola, el elemento crucial de cualquier nueva política de tierras es la capacidad administrativa para aplicarla¹⁵⁵.

Las motivaciones para acelerar la puesta en práctica de sistemas de titulación son fuertes en los países y regiones en los cuales los derechos tradicionales se han debilitado o han sido reemplazados y el Estado no es propietario único de la tierra. En tales circunstancias, indudablemente los sistemas de titulación mejoran la seguridad de tenencia de los productores; facilitan la herencia; aumentan la capacidad para financiar la producción y la inversión, y convierten la tierra en un bien económico que los productores pueden utilizar más fácilmente para iniciar una nueva vida fuera del sector agrícola, si así lo desean. Si no tienen el derecho a vender la tierra, no podrán utilizar las inversiones acumuladas en las fincas con el transcurso del tiempo, en el caso de abandonar la finca.

En la práctica, el cambio a un sistema moderno de titulación de tierras es un proceso muy lento, y puede esperarse que coexistan los sistemas modernos y tradicionales durante un largo período, tal como lo ilustra la experiencia de Zambia:

La tenencia tradicional es el sistema dominante que ha gobernado la utilización de la tierra en el 94 por ciento de la superficie de Zambia. Para erradicar la pobreza rural, los agricultores deben transformarse en productores comerciales. Inevitablemente este cambio resultará en demandas para modificar los sistemas de tenencia. Las leyes sobre la tierra tienen que ser capaces de responder positivamente a estas demandas. ...

A pesar de los aspectos positivos y negativos de los sistemas de tenencia vigentes, ambos están tan arraigados que la sustitución de uno por el otro no es factible ni práctica. Se espera que ambos sistemas coexistan en el futuro previsible. La nueva ley de tierras debe responder a diferentes intereses, en diversas partes de Zambia. Debe reconocer la tenencia consuetudinaria, pero ya no se justifica mantener la demarcación del país entre tierras del Estado [arrendadas] y tierras tradicionales¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Banco Mundial, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C., 1989.

¹⁵⁶ V. R. N. Chinene, *et al.*, 1998, pág. 98.

5.8.2 Modalidades tradicionales de titulación

Cuando aún rigen los derechos tradicionales sobre la tierra, al menos parcialmente, un posible método para formalizar los derechos sobre la tierra es ofrecer alternativas bien definidas, incluyendo títulos a grupos de agricultores (grupales). Además de emitir títulos grupales, *existen varias opciones de política para titular las tierras comunales*. En algunos casos, los grupos poseedores de tierras comunales podrían establecer tarifas comunitarias para su utilización, cuyo producido se destinaría al mejoramiento de las tierras y a medidas de protección. Cuando existe gran preocupación acerca de la degradación de las tierras comunales, podría ser aconsejable instar a las comunidades a participar en programas de titulación individual de las tierras, con restricciones parciales a las ventas si se desea evitar su transferencia a personas ajenas a la comunidad. Una opción de esta índole sería la de establecer (por reglamento) que, antes de perfeccionar ventas de tierras a personas ajenas a la comunidad, sus miembros tengan el derecho de igualar las condiciones de la venta (“primer derecho a rehusar”, en la jerga de los bienes raíces). “Cuando existen instituciones adecuadas para tomar decisiones internas al grupo ... un punto intermedio aceptable entre las necesidades de equidad y de eficiencia sería el de permitir a la comunidad que limite las ventas, dándole el derecho de decidir si eventualmente acepta ventas a forasteros”¹⁵⁷.

El marco legal que rige la tenencia de la tierra en Sri Lanka desde 1958 incorporó el “primer derecho a rehusar”, con efectos positivos y negativos:

La reforma permitió a los arrendatarios vender sus derechos de tenencia, pero solamente a comités locales de producción. Esta condición impidió que los terratenientes trataran de obligar a los arrendatarios a vender sus derechos sobre la tierra, pero también negó al comité la posibilidad de reasignar esos derechos a las personas más capacitadas. Este sistema podría ser más eficaz si se estableciesen criterios adecuados para reasignar la tierra, quizás permitiendo la licitación entre arrendatarios potenciales que satisfagan ciertos criterios¹⁵⁸.

Otra opción sería la de establecer un impuesto significativo, cuyo producido iría a las comunidades, sobre la venta de “tierras comunales privatizadas” a personas ajenas a la comunidad. Esta disposición fue incorporada en la reforma del sector agrario de Honduras, según la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola de 1992. Las comunidades también podrían apoyar leyes que les permitan arrendar tierras a forasteros, o celebrar contratos de co-inversión de larga duración en los cuales los forasteros proporcionan los capitales para mejorar la explotación y las aldeas suministran la tierra y la mano de obra. Esta última opción fue concedida a las cooperativas de producción de la reforma agraria hondureña, por la ley recién mencionada, y también fue incorporada en las reformas legales de los ejidos mexicanos¹⁵⁹.

Otra posibilidad consiste en transformar la propiedad de las tierras comunales en formas más empresariales (societarias), con acciones transferibles y heredables en

¹⁵⁷ H. P. Binswanger *et al.*, 1995, pág. 2726.

¹⁵⁸ A. V. Banerjee, 2000, págs 270-271.

¹⁵⁹ L. Téllez, 1994, pág. 257.

manos de los miembros de la comunidad, quizás con un primer derecho a rehusar la venta de las acciones a personas ajenas a la comunidad. El deseo de mantener el valor de las acciones constituiría un incentivo para mejorar el manejo de la tierra. Obviamente, todas estas opciones o variantes de políticas deben ser formuladas en estrecha consulta con las comunidades involucradas y acompañadas por amplias campañas educativas.

Forni subraya el papel vital que a menudo puede jugar el Estado para facilitar el funcionamiento de los recursos de propiedad común:

Las evidencias empíricas, particularmente en el caso de grupos comunales de pastoreo ... indican que los costos de transacción aumentan a medida que los sistemas se hacen más complejos, desde aquellos con recursos autocontenidos de propiedad común hacia otros con recursos proyectados hacia el exterior, tal como los sistemas basados en bienes móviles, por ejemplo, rebaños que pastorean en grandes territorios con fronteras cambiantes. ...

En consecuencia, puede argumentarse que la intervención del Estado es esencial para coordinar y asegurar el funcionamiento de los recursos de propiedad común más allá del ámbito netamente local y ... cuando los tenedores de derechos sobre recursos de propiedad común tienen que interactuar con otros sistemas de propiedad común o privada a lo largo de grandes territorios. ...

En el caso de los sistemas de pastoreo de propiedad común de la República Islámica del Irán, por ejemplo, el programa de los movimientos de trashumancia, a lo largo de rutas determinadas básicamente por las condiciones naturales, dependía no sólo del estado de la vegetación sino también de la coordinación de los desplazamientos con otras tribus, asegurada mediante una compleja organización intertribal¹⁶⁰.

En resumen, las leyes y los reglamentos de los sistemas de tenencia pueden ser diseñados con el propósito de apoyar a cualquiera de los siguientes tipos de normas alternativas para tierras tradicionales y comunales:

- Emitir títulos grupales o estrictamente individuales, o bien títulos grupales para algunas tierras y títulos individuales para las restantes.
- Conceder soporte legal a los sistemas consuetudinarios y verbales de otorgar derechos de tenencia
- Dentro de la opción de títulos grupales (o de tierras tituladas en conjunto), conceder títulos a formas corporativas (societarias) o a formas comunales de posesión.
- Otorgar a los tenedores de derechos el permiso para vender sus lotes a cualquiera, incluyendo a los forasteros, o alternativamente, sólo a los miembros de la comunidad.
- Conceder a los miembros de la comunidad el primer derecho a rehusar en el caso de ventas en curso, y/o gravar las ventas a personas o entidades ajenas a la comunidad.
- Para el registro de los títulos, la opción de instalar marcas fijas en los confines, siguiendo la descripción tradicional de los linderos de las parcelas, *versus* la opción de mapas registrados.

¹⁶⁰ N. Forni, 2000, págs 10-11.

- Crear instituciones para la resolución de disputas sobre la tierra en el ámbito local o a nivel distrital.

Cuando se ofrece a las comunidades un paquete de opciones de tenencia, también conviene darles la posibilidad de cambiar posteriormente la alternativa seleccionada por alguna otra del paquete. Pero no deberían permitirse todos los tipos de cambios. Es decir, podrían preferir pasar de tierras comunales a tierras poseídas conjuntamente en forma corporativa pero no viceversa; o moverse de un sistema que permita las ventas solamente a miembros de la comunidad a otro que las permita a cualquiera (posiblemente con primeros derechos a rehusar), pero no viceversa.

5.8.3 Condiciones para la titulación

Los procesos de titulación de tierras agrícolas crean a veces efectos secundarios no deseados. Si se les pudiese prever, sería posible establecer mecanismos administrativos y judiciales tendientes a evitarlos o minimizarlos. Un riesgo, mencionado anteriormente, es la apropiación de derechos sobre la tierra por parte de personas influyentes en el sistema político-administrativo. Campañas de divulgación rápida y generalizada sobre los programas de titulación y sus implicaciones, con la participación de la sociedad civil incluyendo las ONG, contribuyen a disminuir este efecto no deseado. Tales campañas pueden ser apoyadas por instituciones internacionales de cooperación. La voluntad política, expresada a los más altos niveles, también ayuda a reducir dicho peligro.

Otro efecto secundario potencial es el desposeimiento de familias que, careciendo de derechos tradicionales permanentes sobre la tierra, la habían estado ocupando o arrendando durante largos períodos. También existe el riesgo contrario, o sea el de desposeer a los propietarios tradicionales de tierras arrendadas. Se trata de peligros reales, que pueden ser exacerbados si el nuevo sistema prohíbe el arrendamiento o es ambiguo respecto a los derechos de los arrendatarios.

A la luz de estas inquietudes *es importante que los programas de titulación: a) lleven a cabo consultas locales para verificar los derechos tradicionales, tanto de propiedad como de arrendamiento o aparcería, y b) incluyan procedimientos para registrar todos los derechos secundarios existentes*. Por ejemplo, los sistemas de titulación deben contener mecanismos para registrar los contratos de arrendamiento y, en los contextos más tradicionales, los derechos de terceros a pastorear animales en campos de rastrojo. Esto podría ayudar a tener en cuenta las preocupaciones de autores tales como Stanfield¹⁶¹ y Atwood, en el sentido de que “la titulación o el registro de tierras que reemplazan sistemas de tenencia tradicionales, por su propia naturaleza, extinguen algunos derechos secundarios sobre la tierra”¹⁶². Al respecto, los programas de titulación pueden ser apoyados por decretos que confirmen todos los derechos tradicionales existentes sobre la tierra.

¹⁶¹ J. David Stanfield, “Projects that Title Land in Central and South America and the Caribbean: Expectations and Problems”, Land Tenure Center Paper, University of Wisconsin, Madison, EE.UU., 1984.

¹⁶² D. A. Atwood, 1990, pág. 661.

En los programas de reforma agraria que otorgan títulos a los que cultivan la tierra, el manejo de la transición es también un asunto delicado. Es menester que la legislación otorgue tiempo suficiente para que terminen los arrendamientos vigentes y los propietarios reanuden la producción directa, si así lo desean: si después se comprueba que no existe tal interés, las parcelas pueden ser tituladas a favor de los que las están cultivando. Si no se incluyen cláusulas de ese tipo, los propietarios serían penalizados por una práctica que era legal en el sistema de tenencia prevaleciente. La reforma agraria hondureña impuso esta pena a los propietarios; aunque el gobierno había asegurado que las propiedades arrendadas serían respetadas, la ley aprobada el 31 de diciembre de 1974 declaró inmediatamente expropiables a las tierras concedidas en arrendamiento. El problema inverso ocurrió en El Salvador: “Cerca de 45 000 beneficiarios recibieron tierras al amparo de [esta fase de la reforma agraria], pero muchos arrendatarios fueron obligados a dejar las tierras antes de que [el gobierno] pudiera proceder, lo que incrementó el número de personas sin tierra”¹⁶³.

La financiación de los programas de titulación es otro tema que requiere atención. Según el enfoque convencional, los beneficiarios de la titulación reembolsan los costos totales, siguiendo el mismo criterio que justifica el pago de tarifas en otros servicios públicos: pagan los usuarios, que son los beneficiarios (no los contribuyentes en general) y los fondos recaudados permiten ampliar la cobertura del programa. Sin embargo, el costo de la titulación puede constituir un factor disuasivo para los agricultores de muy bajos ingresos. El mismo argumento vale para los registros de las ventas de tierras, necesarios para mantener actualizados los registros de propiedad. Atwood señala que “en Kenya los costos de transacción son suficientemente altos como para desalentar el registro oficial de algunas ventas”¹⁶⁴. Los argumentos contrarios a que los usuarios paguen tarifas para la titulación de pequeñas fincas se basan en la pobreza de los beneficiarios y también en el beneficio que la sociedad como un todo obtiene con la remoción de las ambigüedades en la propiedad de la tierra y la creación de una base seria para el mercado de tierras. Por lo tanto, para las pequeñas fincas menores a determinado tamaño, existen justificaciones suficientes para subsidiar parte de los costos de su titulación y del registro de las ventas subsiguientes.

Según se ha subrayado en este capítulo, la capacidad administrativa es quizás el requisito más importante para la titulación y demás medidas de la política de tierras. Dicha capacidad debe desarrollarse necesariamente en el ámbito local, y por lo tanto la aplicación de la política de tierras requiere descentralizar las funciones administrativas. Las instancias locales están asumiendo crecientes responsabilidades, aún respecto a la asignación de las tierras (selección de los beneficiarios), en el marco de programas de reforma agraria asistidos por el mercado. Los registros de tierras deben ser mantenidos en primera instancia a nivel local, y después reunidos y coordinados para todo el país. La reforma de los sistemas de registro de la propiedad excede el alcance de este texto, pero su importancia para las políticas de tenencia de la tierra recomienda una especial atención al tema.

¹⁶³ Oficina para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Estudio de Desarrollo Rural*, vol. I, agosto de 1997, pág. 40.

¹⁶⁴ D. A. Atwood, 1990, pág. 663.

Después de una larga historia de conflictos sobre la tierra, El Salvador es ahora uno de los líderes de América Latina en materia de titulación y registro de tierras rurales. A pesar de la limitada extensión territorial del país, la descentralización forma parte de estos esfuerzos:

En vez de tener tres organismos [nacionales] [encargados de la titulación y el registro de las tierras] ... su lugar lo tomarán cuatro oficinas regionales para el registro y catastro integrado. ... Estas oficinas estarán interconectadas mediante una red de computación y podrán compartir y acceder rápidamente a la información nacional. El propósito de la reforma es descentralizar el acceso a la información registrada y, al mismo tiempo, unificar la información topográfica y legal¹⁶⁵.

5.8.4 Alquiler y arrendamiento de la tierra

Los sistemas de propiedad estatal de la tierra, en los cuales han desaparecido los regímenes consuetudinarios, pueden proporcionar seguridad de tenencia otorgando contratos transferibles de arrendamiento a largo plazo. Cuando se adopta este enfoque, los arrendamientos deben durar al menos 25 años, a fin de estimular las inversiones fijas, y ser automáticamente renovables siempre que el productor cumpla sus obligaciones normales con respecto al pago del arriendo y los impuestos. Los requisitos pueden incluir también prácticas ambientales adecuadas, en materia de manejo de las tierras. Para satisfacer los criterios de eficiencia, ***los contratos de arrendamiento deben ser transferibles (vendibles) sin necesidad de aprobación gubernamental y las partes de la transacción libres de negociar el precio.*** El único requisito procesal sería que el nuevo arrendatario se registre como tal dentro de un determinado período posterior a la transacción. Si, por lo contrario, se requiriese aprobación del gobierno, el contrato de arrendamiento perdería gran parte de su valor y los bancos no lo podrían utilizar como garantía, debido a la incertidumbre sobre la posibilidad de entrar en posesión de la tierra en caso de incumplimiento del crédito.

El arrendamiento puede ser una etapa hacia la propiedad privada, si se ha tomado la decisión política de llevar a cabo la transición hacia este sistema. Cuando el productor ha mostrado interés en una parcela, cultivándola y pagando los arriendos durante un número dado de años, los pagos acumulados podrían ser acreditados como desembolso inicial y el contrato de arrendamiento convertido en compra hipotecaria. Para asegurar un manejo financiero sano, sería preferible establecer mecanismos para que las hipotecas sean asumidas por instituciones financieras privadas y el arriendo pagado a dichas instituciones. El esquema de acreditar los arriendos acumulados como pagos para la compra de tierras es una opción para ampliar ***el acceso de las familias rurales pobres a la propiedad de la tierra.***

La renovación de los contratos de arrendamiento de tierras estatales también puede condicionarse a que no se dejen las tierras en barbecho u ociosas de otra forma por más de un determinado lapso, aunque si el arriendo está relacionado a la extensión

¹⁶⁵ Brian Trackman, William Fisher y Luis Salas, "The Reform of Property Registration Systems in El Salvador: A Status Report", mimeo, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, EE.UU., 11 de junio de 1999.

de tierra arrendada, es poco probable que los productores paguen por más tierra de la que pueden cultivar.

En resumen, el instrumento del contrato de arrendamiento de tierras del Estado puede llegar a representar virtualmente un equivalente de la propiedad privada, y con el tiempo ser transformado en propiedad privada si la política nacional desea tomar ese rumbo. Sin embargo, si no se adoptan contratos transferibles de arrendamiento a largo plazo, los productores asentados en tierras del Estado no alcanzarían los requisitos normales de seguridad de tenencia. Al respecto, *en los sistemas “modernos” (no consuetudinarios) de tenencia de la tierra no existen muchas alternativas; solamente hay dos opciones básicas para proporcionar seguridad de tenencia e incentivos adecuados para mejorar la tierra: la propiedad privada y los contratos de arrendamiento a largo plazo libremente transferibles.*

Los sistemas de arrendamiento y aparcería de tierras agrícolas han sido prohibidos en los códigos agrarios de muchos países. El razonamiento aparente, más político que económico, es que ambos tipos de acuerdos son percibidos como representación de la explotación del productor por parte del propietario. De acuerdo a muchas de las primeras leyes de reforma agraria y códigos de tierras, desde Corea del Sur y Taiwán hasta Senegal, El Salvador y Perú, las tierras cedidas en arrendamiento en cualquier forma estaban sujetas a expropiación y, en estos casos, normalmente se adjudicaba a las personas que las habían estado arrendando.

En la práctica, el arrendamiento de la tierra existe en todos los países. Atwood (pág. 664) señala que “si bien el arrendamiento de tierras a menudo no es reconocido ni avalado por las leyes sobre tierras, existe en muchas situaciones africanas.” James Riddell ha escrito:

En todas las sociedades agrarias los derechos de tenencia de la tierra son negociados y transados. Aún en sociedades en las que se supone están prohibidas la venta, transferencia, arrendamiento, etc. de tierras se observa que las personas transan estos derechos a cambio de un precio¹⁶⁶.

En Tayikistán, después de la reforma de las fincas colectivas, el alquiler de tierras se convirtió en algo común: 50 000 arrendatarios colectivos e individuales y 33 cooperativas agrícolas controlan 93 000 hectáreas de tierra.¹⁶⁷

Ya que no se puede evitar el arrendamiento, declararlo ilegal coloca a ambas partes de la transacción en situación de riesgo y disminuye los incentivos para invertir en el mejoramiento de las tierras. También crea incentivos para la corrupción.

¹⁶⁶ James C. Riddell, “Emerging trends in land tenure reform: Progress towards a unified theory”, *Dimensions*, FAO, junio de 2000, pág. 5.

¹⁶⁷ A. Tashmatov, F. Aknazarov, A. Jureav, R. Khusanov, K. D. Kadyrkulov, K. Kalchayev y Bakhriddin Amirov, “Food policy reforms for sustainable agricultural development in Uzbekistan, the Kyrgyz Republic and Tajikistan”, *Food Policy*, vol. 25, N°. 6, diciembre de 2000, pág. 728. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

El arrendamiento de tierras existe incluso en sistemas tradicionales de tenencia:

“En las aldeas de Hausa en Nigeria, las tierras bajas están casi totalmente cultivadas y la tierra regada tiene mucha demanda. Por lo tanto, ha surgido un mercado de arrendamiento de tierras, que en 1978 abarcaba cerca del 40 por ciento de las parcelas. ... En Madagascar, la incidencia de los contratos de aparcería o de arrendamiento está aumentando, especialmente en los sistemas tradicionales o modernos de irrigación, a pesar de la prohibición legal. ... En la cuenca del río Senegal, el mercado del arrendamiento de tierras se ha desarrollado significativamente durante las últimas décadas”. (J. P. Platteau, 1992, pág. 142).

El arrendamiento y la aparcería de tierras existen porque originan cuatro beneficios principales:

- ***Alivian la pobreza rural, proporcionando un mecanismo para que familias de bajos ingresos accedan a tierras adicionales y adquieran experiencia agrícola.*** Otra parte de la afirmación de Vijay Vyas citada en la sección inicial de este capítulo dice así: “Se pueden aliviar los rigores de la pequeña propiedad si existe un activo mercado de arrendamientos ...”. En la misma conferencia, él agregó: “Existe un gran cuerpo de evidencia empírica y una lógica plausible que lo explica, que sugiere que, aún en el caso de agriculturas sobre pobladas, la aparcería proporciona a los trabajadores rurales sin tierra y a los productores marginales mejores alternativas que las limitadas oportunidades del trabajo asalariado”¹⁶⁸.
- En las palabras de Neil Ravenscroft, “El alquiler de tierras ofrece un medio para que las familias agrícolas con poca tierra y capital consigan acceder a la tierra. Como tal, los arrendamientos son una parte consolidada del tejido agrícola, cuyo significado a menudo ha sido ignorado, minimizado o mal entendido”¹⁶⁹.
- El caso de Java es ilustrativo: “La tenencia de la tierra en Java Occidental está básicamente libre de restricciones legales. Si bien el 70 por ciento de las parcelas son cultivadas por sus propietarios, la evidencia muestra que el alquiler funciona como modalidad para igualar los tamaños de las fincas. ... El mercado del alquiler de tierras ha permitido incrementar el acceso a la tierra apta para hortalizas en lugares en los cuales, antes del cultivo de hortalizas, no existía el alquiler de las tierras.”¹⁷⁰
- Casi por definición, ***el arrendamiento o la aparcería de una parcela probablemente mejorará su productividad***, porque transfiere su utilización de una persona menos interesada o capaz de trabajarla a otra más interesada o capaz de hacerlo. Este axioma se refleja en los hallazgos empíricos de Michael Lyne y colegas en África Subsahariana:

El arrendamiento no sólo permite usar tierras ociosas, sino que, cuando el alquiler [de la tierra] es riesgoso, también tenderá a transferir tierras a agricultores que confían en su capacidad para cubrir las primas de riesgo que cobran los propietarios. ... Los datos presentados en este estudio muestran que el arrendamiento traspasa tierras a productores que generan mayores ingresos brutos por ha trabajada. ... Los datos también muestran que el arriendo cancela las diferencias de productividad, transfiriendo tierras a productores que pueden

¹⁶⁸ V. Vyas, 1992, págs 11 y 12.

¹⁶⁹ Neil Ravenscroft, *Good Practice Guidelines for Agricultural Leasing Arrangements*, FAO Land Tenure Studies 2, FAO, Roma, 2001, pág. 3.

¹⁷⁰ *Op. cit.*, pág. 5, citando S. Yokohama, “Agricultural diversification and institutional change: a case study of tenancy contract in Indonesia”, *Developing Economies*, vol. 33, N°. 4, 1995, pág. 374-396.

utilizarla más eficazmente, y que, lejos de dañar los intereses de los pobres, sostiene a muchos hogares que de otra forma serían indigentes¹⁷¹.

- ***La opción de ceder temporalmente tierras en arriendo reduce el riesgo de ingresos para los propietarios.*** En efecto se trata de un mecanismo que les permite obtener de la tierra al menos un flujo mínimo de ingresos, en años en que por razones de salud, finanzas familiares u otros factores el propietario no está en condiciones de cultivarla. También proporciona una alternativa a la posibilidad de tener que vender la tierra o de perderla debido a la ejecución de una hipoteca. Esta ventaja es aplicable a los pequeños propietarios aún más que a los grandes, puesto que estos últimos en cualquier caso son menos propensos a trabajar directamente la tierra.
- ***Para los grandes propietarios, el arrendamiento o la aparcería son normalmente formas más eficientes que la contratación de mano de obra asalariada para trabajar la tierra, principalmente debido a los menores costos de supervisión.*** La aparcería puede ser una manera eficiente para enfrentar los riesgos vinculados a los rendimientos y los precios, lo mismo que para compensar las imperfecciones del mercado del crédito.

A la luz de estos beneficios, la prohibición general de arrendar tierras tiene efectos perversos y a menudo conduce a la subutilización del recurso. Como señalan Lyne *et al.*:

Bruce (1989)¹⁷² ha observado que los productores más ricos con animales de tiro ya no podían alquilar tierras de familias que carecían de bueyes, debido a la puesta en práctica draconiana de la legislación reformista que prohibió los acuerdos de tenencia en las tierras comunales de Etiopía. En Senegal, observó que los terratenientes no estaban dispuestos a mantener la costumbre de “prestar” la tierra, después que las leyes promulgadas en 1964 reconocieron a las personas que cultivaban tierras el derecho a continuar la ocupación. En forma similar, Roth (1993)¹⁷³ informa que las personas entrevistadas en la región de Bajo Shebelle en Somalia estaban recelosas frente a la opción de ceder tierras en arriendo, debido a las disposiciones legales que prohibían esas transacciones y a las frecuentes disputas con arrendatarios que rehusaban devolver la tierra al final del período acordado¹⁷⁴.

La subutilización de la tierra debido a la prohibición del arrendamiento también ha sido observada en las regiones de Barolong y Bangwaketse oriental en Botswana, lo mismo que en Nigeria, Ghana, Camerún y Zanzíbar.

¹⁷¹ Michael Lyne, Michael Roth y Betsy Troutt, “Land Rental Markets in sub-Saharan Africa: Institutional Change in Customary Tenure”, en: Roger Rose, Carolyn Tanner y Margot A. Bellamy, eds., *Issues in Agricultural Competitiveness: Markets and Policies*, IAAE Occasional Paper N°. 7, International Association of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Co., Ltd., Aldershot, Reino Unido, 1997, págs 59, 60 y 65.

¹⁷² J. W. Bruce, “The Variety of Reform: A Review of Recent Experience with Land Reform and the Reform of Land Tenure, with Particular Reference to the African Experience”, University of Wisconsin, Madison, EE.UU., 1989.

¹⁷³ M. Roth, “Somalia Land Policies and Tenure Impacts: The Case of the Lower Shebelle”, en: T. J. Bassett y D. E. Crummy, eds., *Land in African Agrarian Systems*, University of Wisconsin Press, Madison, EE.UU., 1993.

¹⁷⁴ M. Lyne *et al*, *op. cit*, pág. 59.

Muchos de los códigos agrarios que originalmente prohibían el arrendamiento de tierras han sido enmendados para permitirlo y para cancelarlo de la lista de causales de expropiación en los casos en los cuales la expropiación sigue vigente (los ejemplos incluyen a México, Perú, Honduras y El Salvador). En Honduras, el Instituto Nacional Agrario formuló en 1993 modelos de contratos de arrendamiento y los difundió ampliamente entre los campesinos del país.

Además del arrendamiento de tierras, que normalmente es a corto plazo, los alquileres privados a largo plazo tienen un papel importante en la agricultura. El razonamiento que da soporte a esto es prácticamente el mismo que para el arrendamiento de tierras, y su duración más prologada estimula al ocupante a llevar a cabo actividades para mejorar la tierra¹⁷⁵. Un análisis extenso de la legislación que podría crear el instrumento del alquiler agrícola se encuentra en un informe reciente preparado para el gobierno de Estonia por un equipo de la FAO¹⁷⁶.

Los intentos para controlar los precios de los arriendos generalmente fallan. Aún en casos de inflación modesta, los arriendos controlados pueden quedar seriamente desactualizados y, por lo tanto, tarde o temprano los controles tienden a desalentar a los propietarios a ceder la tierra en arrendamiento. Como consecuencia, probablemente se dejará más tierra ociosa. La divulgación de modelos de contratos y de información acerca de los precios de arrendamiento prevalecientes son medidas más eficaces para desestimular los intentos de explotación de los arrendatarios.

Para que los acuerdos de alquiler cumplan los objetivos de promover formas de vida sostenibles y el acceso más equitativo a la tierra, deberían tener las siguientes características:¹⁷⁷

- Equidad e imparcialidad entre las partes
- Transparencia
- Preservación de los intereses legales de ambas partes sobre la tierra
- Sencillez
- Bajos costos de transacción
- Certeza
- Sostenibilidad
- Promoción del alquiler como medio para fomentar la flexibilidad del mercado
- Regulación e intervención estatal mínimas

5.8.5 Contratos de aparcería

Si bien algunos consideran que la aparcería tiene una connotación de explotación, de hecho es la forma predominante de arrendamiento de tierras en los países en desarrollo. Si se excluyen algunas características importantes de la vida real

¹⁷⁵ Los efectos del arrendamiento de tierras a corto plazo sobre la inversión en conservación de suelos ha sido debatido por los investigadores. En Rwanda hay evidencias convincentes de que dichas inversiones son menores en tierras arrendadas. (Daniel C. Clay y Thomas Reardon, "Determinants of Farm-Level Conservation Investments in Rwanda", en Rose, Tanner y Bellamy, eds., 1997.)

¹⁷⁶ W. Valletta, S. H. Keith y R. D. Norton, *The Introduction of Agricultural Land Leasing into Estonia*, TCP/EST/5612, FAO, Roma, marzo de 1998.

¹⁷⁷ N. Ravenscroft, 2001, pág. 7.

(ausencia de incertidumbre, acceso perfecto al crédito y a los seguros por parte de los pobres rurales) se podría demostrar teóricamente que la aparcería es ineficiente, pues siempre conlleva menores niveles de producción e insumos de mano de obra por unidad de superficie que los contratos de arrendamiento de tierras en efectivo. Sin embargo, cuando el análisis se hace más realista, “incorporando la aversión al riesgo y la incertidumbre, los contratos de aparcería proporcionan la posibilidad de asegurar parcialmente al ocupante frente a las fluctuaciones de la producción”; y, “los límites al capital de trabajo de que disponen el ocupante (o el terrateniente y el ocupante conjuntamente), debido a las imperfecciones del mercado del crédito, pueden llevar a la adopción de contratos de aparcería como solución óptima a las negociaciones [entre terratenientes y ocupantes]”¹⁷⁸. Se han efectuado estudios empíricos acerca de las motivaciones que conducen a realizar contratos de aparcería. Las pruebas estadísticas llevadas a cabo sobre una muestra de agricultores tunecinos indican que la restricción del crédito, más bien que la aversión al riesgo, ha sido el factor principal determinante de la elección de los contratos de aparcería.¹⁷⁹

Investigaciones realizadas en Etiopía han mostrado que el efecto negativo de la aparcería sobre la eficiencia es reducido y que, en su conjunto, los mercados de arrendamientos mejoran la eficiencia de la asignación de los recursos productivos en la agricultura:

Nuestras investigaciones indican que los mercados de arrendamiento de tierras tienen dos efectos opuestos sobre la eficiencia agrícola: uno positivo de reasignación de las tierras y otro negativo sobre los incentivos. El efecto positivo de la reasignación deriva de un mejor equilibrio entre la tierra, mano de obra y tracción animal disponibles. El efecto negativo surge del argumento estándar de ineficiencia, según el cual la aparcería reduce el esfuerzo de la mano de obra. De ambos efectos, el primero es de lejos el más importante. Aunque encontramos evidencias de efectos negativos de la aparcería sobre los incentivos, la magnitud de la pérdida de eficiencia es bastante pequeña y casi nulo el efecto sobre la producción y las ganancias. En su conjunto, los mercados de arrendamiento de tierras en la Etiopía rural llevan a cabo una función positiva y no deberían ser desalentados¹⁸⁰.

En los sistemas de aparcería no es necesario intervenir para evitar el peligro de que se desactualicen los arriendos, ya que el pago es una proporción del producto. Binswanger, Deininger y Feder advierten contra los intentos de regular los contratos de tenencia: “Históricamente, las reformas agrarias que resultaron en fincas administradas por sus propietarios parecen haber sido la manera más exitosa de abordar la cuestión de la equidad”¹⁸¹. Por su parte, *en algunos casos de gran desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra y prevalencia de la aparcería, nuevas normas sobre la división de las cosechas pueden mejorar tanto la eficiencia como la equidad*. Los resultados de una reforma de la tenencia agrícola de tal naturaleza en el estado de Bengala occidental de la India fueron resumidos de la siguiente manera:

¹⁷⁸ H. P. Binswanger *et al.*, “Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations”, 1995, págs 2713 y 2714. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

¹⁷⁹ *Op. cit.*, pág. 2714.

¹⁸⁰ Marcel Fafchamps, “Land Rental Markets and Agricultural Efficiency in Ethiopia”, mimeo, Department of Economics, Oxford University, Reino Unido, 23 de agosto de 2000, pág. 2.

¹⁸¹ H. P. Binswanger, K. Deininger y G. Feder, “Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations”, 1995, pág. 2716. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

Un objetivo primario de la reforma fue el de modificar la división del producto entre los terratenientes y los ocupantes, a favor de estos últimos. Como resultado ... la repartición del producto en muchos acuerdos cambió desde una división por mitades a una de 70-30 a favor de los aparceros. Hacia 1982 la reforma había alcanzado a cerca de la mitad de los aparceros del estado y durante la siguiente década la agricultura de Bengala occidental creció rápidamente. Banerjee y Ghatak (1996¹⁸²) calculan que más de un tercio del crecimiento de la producción agrícola bengalí durante 1981-92 se debió a la reforma de la tenencia. Así, la reforma no solamente redistribuyó los ingresos hacia los pobres sino que también los incentivó a ser más productivos, al haber modificado los contratos de tenencia según los cuales proporcionaban mano de obra. De esta manera, la redistribución incrementó considerablemente los ingresos generados por los pobres¹⁸³.

Se reconoce cada vez más a la aparcería como un sistema útil para acceder a la tierra, en parte porque los terratenientes a menudo son una fuente de crédito para los aparceros. Este tipo de contratos también reduce los riesgos de los terratenientes frente a posibles fallas de la cosecha, *vis-à-vis* la opción de pagar trabajadores asalariados. En resumen:

La aparcería parece ofrecer un paquete de incentivos, seguros y vínculos con otros mercados que frecuentemente ofrece la mejor opción para ambas partes, cuando se la compara con las alternativas existentes. ... Esta observación es coherente con la conclusión de que los cultivos en aparcería no son menos eficientes o menos productivos que en otras formas de tenencia. ... Se dispone actualmente de abundantes investigaciones que demuestran, tanto teóricamente como en la práctica, que si bien una determinada forma de tenencia puede no ser eficiente en un mundo económicamente perfecto, muchas veces el tipo de contrato prevaleciente es óptimo en el mundo real¹⁸⁴.

5.8.6 Políticas relativas a la venta de tierras

En las políticas de desarrollo agrícola, las ventas de tierras han generado tanto interés como los arrendamientos. Una preocupación principal es que los beneficiarios de las reformas agrarias vendan sus parcelas y la distribución de la propiedad de la tierra se vuelva a sesgar. Independientemente de la reforma agraria el asunto es que, para proporcionar la subsistencia a sus familias, los pequeños propietarios pueden verse obligados a vender tierras cuando enfrentan situaciones económicas difíciles, con lo cual inevitablemente la propiedad tiende a concentrarse. Platteau enuncia el argumento:

Hoy en día parece ser bastante aceptado por los economistas que la creación de mercados de tierras en un marco caracterizado por su escasez conlleva mejoras considerables de eficiencia, al mismo tiempo que costos significativos en

¹⁸² Abhijit V. Banerjee y Maitreesh Ghatak, "Empowerment and Efficiency: The Economics of Tenancy Reform", Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, EE.UU., 1996.

¹⁸³ Karla Hoff, "Comment on 'Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions,' por Timothy Besley", en: Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1996, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997, pág. 142.

¹⁸⁴ Susana Lastarria-Cornhiel y Jolyne Melmed-Sanjak, with assistance from Beverly R. Phillips, "Land Tenancy in Asia, África and Latin America: A Look at the Past and a View to the Future", Working Paper N° 27, University of Wisconsin-Madison, EE.UU., abril de 1999. Esta ponencia describe exhaustivamente la teoría y la experiencia de la aparcería.

términos de equidad. Así, Binswanger, McIntire y Udry (1989¹⁸⁵) han ... concluido que “si bien tanto los mercados de arrendamiento como los de venta de tierras promueven la asignación eficiente de las dotaciones de factores, las ventas de tierras probablemente exacerban la desigualdad en la propiedad de la tierra”¹⁸⁶.

En otras palabras, es más probable que malas cosechas o problemas graves de salud obliguen más a los pequeños que a los grandes propietarios a vender sus tierras, debido a las diferencias de riqueza. El efecto acumulativo de tales “ventas forzadas” puede resultar en una mayor concentración de la propiedad de tierra, debido en parte a que generalmente no existen mecanismos de financiación a largo plazo que permitan a los pequeños productores evitar la venta forzada o comprar de nuevo las tierras que han debido vender. Sin embargo, tratar de restringir las ventas frecuentemente lleva a resultados todavía menos favorables:

Como estas restricciones también impiden algunas transferencias de tierras de los peores agricultores a los mejores productores o empresarios, probablemente habrá alguna pérdida de eficiencia. ... Las restricciones a los derechos de los beneficiarios de la reforma agraria o colonos en tierras estatales a vender la tierra también reducen su acceso al crédito. A menudo, a los nuevos propietarios se les prohíbe hipotecar la tierra durante un período inicial de prueba. Ya que este período coincide con la fase de establecimiento, cuando es más urgente su necesidad de crédito, las pérdidas de eficiencia pueden ser considerables¹⁸⁷.

Una formulación más reciente y completa acerca del tema de las limitaciones a las ventas de tierras es la que sigue:

Aún las restricciones temporales a las ventas de tierras pueden ser contraproducentes, sin embargo, pues impiden que los terratenientes accedan al crédito cuando más lo necesitan. ... Prohibir a los beneficiarios de la reforma agraria que arrienden o vendan sus tierras probablemente obstaculiza los ajustes que reflejan las habilidades de los ocupantes y, si se combinan con restricciones al alquiler de tierras, pueden ocasionar la subutilización de grandes espacios. El objetivo de evitar que los pequeños propietarios vendan su tierra en respuesta a crisis temporales se puede alcanzar mejor asegurándoles el acceso a la asistencia técnica y a los mercados de productos y crédito, y proporcionándoles redes de seguridad durante los períodos de desastres¹⁸⁸.

Algunos observadores consideran que las ventas de tierras pueden reducir la eficiencia económica del sector debido a la posibilidad de que, en promedio, redistribuyan tierras de las pequeñas fincas, que en general son más eficientes por hectárea, a las grandes explotaciones. Sin embargo, en muchas otras circunstancias las ventas mejoran la eficiencia, por la misma razón que lo hace el arrendamiento: se coloca la tierra en manos de personas con mayor interés o capacidad para trabajarla. En casos tales como la ya mencionada cooperativa de la reforma agraria en Puno, Perú, se habría

¹⁸⁵ H. Binswanger, J. McIntire y C. Udry, “Production Relations in Semi-Arid African Agriculture”, en: P. Bardan, ed., *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

¹⁸⁶ J.P. Platteau, 1992, pág. 193.

¹⁸⁷ H. P. Binswanger, *et al.*, 1995, pág. 2725.

¹⁸⁸ H. P. Binswanger y K. Deininger, 1999, pág. 264.

mejorado su eficiencia otorgándole la opción de vender parte de la propiedad. De todos modos, la objeción principal a las ventas irrestrictas de tierras se relaciona con sus efectos sobre la equidad, ya que conducirían a una mayor concentración de la propiedad.

Las prohibiciones directas de vender tierras y los requisitos de aprobación administrativa de tales ventas tienen el efecto de destruir el valor de mercado de la tierra. Al fin y al cabo, *el concepto de propiedad privada es casi inseparable del derecho de vender o arrendar*, de tal forma que las restricciones a las transferencias de la propiedad de tierra son difíciles de justificar en el contexto de una economía de mercado. En la práctica, la manera más eficaz de evitar la concentración (o reconcentración) de las propiedades en grandes haciendas es la de mejorar el acceso a la tierra de las familias rurales de bajos ingresos, un tema que se examina más adelante.

En algunas circunstancias, *las prohibiciones a la venta de tierras pueden por sí mismas exacerbar la desigualdad*. Feder y Noronha ilustran este punto:

El aumento de la desigualdad, a menudo mencionado como razón para prohibir las ventas o hipotecas de tierras, puede ser en los hechos una consecuencia importante de la prohibición. La desigualdad también surge cuando los gobiernos sólo reconocen las ventas realizadas por personas de grupos determinados (jefes tribales, por ejemplo) o cuando las transacciones de tierras involucran procedimientos complejos con resultados inciertos. ... La desigualdad es consecuencia de la prohibición por otras dos razones: primero, aquellos que conocen la ley (normalmente los más ricos y en mejor posición) pueden utilizar el sistema en su propia ventaja; segundo, esos grupos están protegidos en las transacciones de tierra porque su estatus les asegura que no se tomen acciones para desposeerlos. ... en Ghana, “muchos jefes se han beneficiado como resultado de su control sobre la tierra ... para adquirir créditos bancarios, tractores”¹⁸⁹. ... Consecuencias similares han sucedido en Botswana¹⁹⁰.

Además de estos problemas, las prohibiciones de las ventas de tierras generan sus propios costos (costos de transacción) en la forma de medidas tomadas para burlar la prohibición. Por lo tanto, la cuestión operacional es: *¿existen algunos tipos de restricciones sobre los mercados de tierras que ayuden a reducir las pérdidas de equidad y eficiencia, sin generar pérdidas significativas de otras índoles para la sociedad?*

Un tipo común de restricción que, en principio, no conduciría a costos de transacción adicionales es el ya mencionado *primer derecho a rehusar en favor de un grupo meta*, por ejemplo, miembros de una aldea, beneficiarios de la reforma agraria, familias de bajos ingresos en general. Para que este tipo de regulación sea eficaz se necesita acompañarla de mecanismos adecuados para financiar la compra de tierras por parte de los que deseen ejercitar el primer derecho de compra. Como se menciona más adelante, dichos mecanismos generalmente requieren subsidios. Un caso extremo de

¹⁸⁹ Andrew Sheperd, “Agrarian Change in Northern Ghana: Public Investment, Capitalist Farming and Famine”, en: Judith Heyer y otros, eds., *Rural Development in Tropical Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1981, pág. 177.

¹⁹⁰ G. Feder y R. Noronha, 1987, pág. 156.

esta opción es la prohibición total de ventas fuera del grupo en cuestión. Sin embargo, tales prohibiciones conducen probablemente a la caída del valor de la tierra para tales grupos, lo mismo que de su valor como garantía de créditos.

La prohibición de vender tierras recibidas a través de programas públicos, durante un período limitado (digamos, de tres a cinco años), puede tener justificación. De esa manera, los tenedores ganarían experiencia trabajando la tierra, antes de tomar la decisión de venderla. Medidas de esta índole también evitan la tentación de obtener rápidas ganancias vendiendo tierras recibidas a precios subsidiados.

Una manera indirecta de restringir los mercados de tierras es imponer límites máximos al tamaño de las propiedades. Tales techos han estado en vigencia en varios países, incluyendo Corea del Sur, Bangladesh, Pakistán, Perú, Honduras y El Salvador¹⁹¹. Existen posibilidades obvias de evadir los límites, haciendo reparticiones artificiales de tierra entre familiares y amigos cercanos; pero dicha evasión también tiene sus dificultades, por lo cual el techo puede significar de todos modos una menor concentración de la tierra. Binswanger *et al.* han señalado que:

... varios estudios atribuyen a los límites sobre la propiedad de la tierra un papel principal para evitar grandes y nuevas consolidaciones de tierras después de la reforma agraria (Cain, 1981¹⁹², Mahmood, 1990¹⁹³) ... Los techos impuestos después de reformas agrarias que han resultado en propiedades relativamente homogéneas pueden ser eficaces y con pocas distorsiones, para evitar la masiva reconcentración de la tierra¹⁹⁴.

Al fin de cuentas, cualquier restricción a los mercados de factores corre el riesgo de reducir la eficiencia del sector, es decir, mermar sus posibilidades de crecimiento. Por esta razón, en algunos casos en que se aplican límites máximos a la propiedad de la tierra, la legislación permite excepciones siempre que los terratenientes estén dispuestos a pagar un elevado tributo especial (un pago único). Tales pagos deberían destinarse a fondos para incentivar el desarrollo agrícola y rural, preferiblemente en apoyo a reformas agrarias asistidas por el mercado.

5.8.7 Transformación de las fincas colectivas: compañías por acciones, cooperativas privadas y fincas individuales.

No existen modelos dominantes para transformar las fincas colectivas o las cooperativas estatales de producción en estructuras empresariales. Se han sugerido

¹⁹¹ Los techos sobre las propiedades deben ser claramente distinguidos de los límites impuestos a los tamaños de las parcelas de tierras estatales distribuidas o vendidas a los productores. En condiciones de escasez de tierra, tales límites a la tierra distribuida deben estar siempre presentes, independientemente de si existen techos a las propiedades, de tal forma que no se abuse de la reforma agraria otorgando grandes parcelas a unos pocos favorecidos. Después de la adjudicación de las tierras públicas a agentes privados, los adjudicatarios de la tierra podrían libremente expandir sus fincas hasta el límite máximo de la propiedad de la tierra, si éste existiese.

¹⁹² M. Cain, "Risk and insurance: perspectives on fertility and agrarian change in India and Bangladesh", *Population and Development Review*, vol. 7, 1981.

¹⁹³ M. Mahmood, "The change in land distribution in the Punjab –empirical application of an exogenous-endogenous model for agrarian sector analysis", *The Pakistan Development Review*, vol. 29, 1990.

¹⁹⁴ H. P. Binswanger, *et al.*, 1995, pág. 2726.

diversos enfoques. Por ejemplo, a pesar de haberse creado una gran cantidad de fincas en forma de compañías por acciones (*corporations*) en la ex-Unión Soviética y Europa oriental, la posición del Banco Mundial para la transición agrícola en esa región ha sido la opuesta:

... las fincas se adaptan mal a la forma de compañías por acciones (*corporations*). La mayor parte de las compañías agrícolas en América del Norte, por ejemplo, son fincas familiares que han asumido esa forma por motivos tributarios; no son compañías con muchos accionistas y no existen prácticamente mercados secundarios de acciones de compañías agrícolas. Transformar en compañías por acciones a las fincas colectivas y del Estado, por lo tanto, significaría crear estructuras agrarias sin contraparte en las economías de mercado ni mecanismos que aseguren su evolución y reorganización, ya que difícilmente se crearán mercados secundarios para sus acciones.

La reorganización de las propiedades agrícolas debería concentrarse en establecer y documentar la propiedad individual de la tierra y los otros bienes, y en crear mercados mediante los cuales los propietarios puedan ajustar el tamaño de las fincas y la intensidad del capital¹⁹⁵.

Estas observaciones son pertinentes, pero conviene señalar que hay miles de compañías en el mundo en desarrollo cuyas acciones son poseídas y negociadas privadamente. En muchas partes de África y algunos países de América Latina y el Caribe las bolsas de valores no existen, o sea que el requisito de los mercados secundarios para las acciones no puede cumplirse, ni para las sociedades industriales ni para las agrícolas. Las acciones se transan sin las ventajas de los mercados organizados, y el mero hecho de su emisión crea grupos de presión interesados en vigilar la administración de la firma. Asimismo, las sociedades por acciones sí existen en la agricultura de los Estados Unidos de Norte América, independientemente del motivo por el cual han sido fundadas, su estructura crea el interés de los accionistas en el desempeño de la firma. Un ejemplo de compañía agrícola exitosa en el mundo en desarrollo es Cítricos de Chiriquí, productora y procesadora de cítricos en Panamá. Inicialmente empresa del Estado, fue privatizada con esa forma antes de que Panamá tuviera una bolsa de valores.

Otra ventaja de las compañías por acciones es que son particularmente adecuadas para privatizar las empresas del Estado en forma participativa, tal como se mencionó en el Capítulo 3. Conforme a ello, las tierras y los ingenios azucareros en El Salvador y los silos de granos en Honduras se han convertido en compañías con diferentes clases de accionistas.

Más importante aún, *después de una larga experiencia de trabajo conjunto, no importa cuán magros hayan sido los resultados económicos, los miembros de algunas empresas colectivas pueden resistirse a parcelar los bienes del grupo en propiedades individuales*¹⁹⁶. En estas circunstancias, las compañías por acciones pueden servir como una estructura útil de propiedad privada que, proporcionando condiciones económicas satisfactorias para la salida de los menos interesados en continuar, con el

¹⁹⁵ Banco Mundial, 1997, págs 58-59.

¹⁹⁶ Esto fue anotado para el caso de Bulgaria por A. Buckwell y S. Davidova, "Potential Implications for Productivity of Land reform in Bulgaria", *Food Policy*, vol. 18, N^o. 6, diciembre de 1993, pág. 505.

tiempo son capaces de generar empresas consolidadas y eficaces. Las compañías con derechos plenos de propiedad están en buena posición para obtener créditos, y también tienen la opción de arrendar parte de sus tierras mediante contratos de largo plazo o la de vender parte de las mismas, opciones que no tenían las anteriores fincas colectivas o cooperativas de producción de la reforma agraria.

En Belarús, al igual que en Rusia, la organización en compañías o sociedades por acciones es una opción importante para los miembros de las anteriores fincas colectivas, junto a la formación de fincas individuales o cooperativas de producción y de servicios. En Moldava se ha otorgado prioridad a la creación de compañías por acciones (pero la tierra se considera como propiedad individual), lo mismo que de sociedades anónimas en el caso de agroindustrias y suministro de insumos agrícolas¹⁹⁷.

Sin embargo, debe reconocerse que a menudo los gerentes de las antiguas fincas colectivas se transforman en presidentes de las compañías por acciones, perspectiva que crea incentivos para utilizar esta última forma de organización. A diferencia de Belarús y Moldava, en Armenia y Georgia se ha puesto más acento a la asignación de tierras a las familias.

En realidad, en Europa oriental y la ex-Unión Soviética, así como en otras partes, la opción puede ser no tanto entre compañías por acciones y propiedades individuales, sino entre compañías por acciones basadas en el derecho comercial *versus* cooperativas privadas que a veces se constituyen al amparo de la legislación agraria.

A menos que la legislación sea muy clara acerca de la utilización de la propiedad como garantía, las cooperativas privadas pueden experimentar más dificultades que las sociedades por acciones para obtener créditos. Asimismo, la legislación sobre cooperativas tiene que establecer la prioridad de los acreedores sobre los bienes, en casos de disolución voluntaria o quiebra de la cooperativa. Por otra parte, para las compañías agrícolas por acciones es menester que la legislación confirme los derechos a vender las acciones, aunque se otorgue un primer derecho de rehuso a otros miembros. “Si ... el gobierno, en respuesta a presiones internas, no concede la libertad individual a mantener la empresa como una extensión natural del sistema accionario, la escala y el modo de operación de las nuevas estructuras accionarias permanecerán en gran medida congeladas”¹⁹⁸.

Bulgaria ofrece un ejemplo de legislación que fortalece el proceso de transformación:

El Gobierno búlgaro está apoyando la formación de cooperativas voluntarias. La nueva legislación cubre los derechos de los miembros de las cooperativas incluso, por ejemplo, la forma de recuperar las tierras y otros bienes en el caso de que dejen la cooperativa¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Para los casos de Belarús y Moldava véase G. H. Peters, “Agricultural economics: an educational and research agenda for nations in transition”, *Agricultural Economics*, vol. 12, N.º. 3, setiembre de 1995, citando a V. Krestovsky y S. Chertan, págs 207 y 209.

¹⁹⁸ K. Brooks y Z. Lerman, “Restructuring of Traditional Farms and New Land Relations in Russia”, *Agricultural Economics*, vol. 13, N.º. 1, octubre de 1995, pág. 24.

¹⁹⁹ Monika Hristova y Nicholas Maddock, “Private Agriculture in Eastern Europe”, *Food Policy*, vol. 18, N.º. 6, diciembre de 1993, pág. 461. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

Finalmente, es importante aplicar con flexibilidad las opciones para transformar las fincas colectivas y respetar los deseos de sus miembros. Como se ha indicado, es probable que las estructuras cooperativas o las compañías por acciones no se apliquen a todos los bienes de una finca, sino sólo a algunos de ellos. Esto ha ocurrido normalmente en Estonia. También,

La agricultura rusa probablemente evolucione hacia una mezcla de varias estructuras de fincas, que van desde [cooperativas privadas] hasta asociaciones y fincas familiares. La característica unificadora de todas estas estructuras es que estarán fundadas en la propiedad privada de la tierra y de los otros bienes (los cuales podrán ser usados colectiva o individualmente) y que tendrán la libertad de escoger una forma organizativa específica a través del reagrupamiento voluntario de los miembros con sus tierras y partes en los demás activos²⁰⁰.

En la ex-Alemania oriental ha prevalecido un eclecticismo similar con respecto a las formas organizativas, ya que las fincas colectivas “se convirtieron en empresas privadas bajo la propiedad de grupos de productores (sea como accionistas con responsabilidad limitada, sociedades anónimas o cooperativas agrícolas registradas)”²⁰¹.

Como ha reconocido el Banco Mundial:

... más de sesenta años de agricultura no privada en partes de la ex-Unión Soviética han infundido la creencia de que la tierra no es bien como cualquier otro ... Esto ha creado resistencias considerables al cambio. ... Uno de los pocos mecanismos específicos que ha sido adoptado (como experiencia piloto en Nizhny Novgorod, Rusia) es la subasta interna. Después de un período inicial de distribución de acciones, educación pública y tasación de los bienes, los participantes licitan sus acciones en subastas, teniendo en cuenta los valores reales de los bienes de la finca. Entonces se liquida la finca anterior y se registran las nuevas empresas creadas mediante la subasta. Hasta mediados de 1995, 68 empresas agrícolas habían pasado por este proceso. De las cinco fincas que iniciaron el programa en 1993-94, se crearon 20 empresas colectivas [sociedades por acciones o cooperativas], 17 fincas familiares y seis empresas individuales. Este es un comienzo prometedor. ... Cualquiera sea el mecanismo de privatización inicial que se adopte, el requisito crucial es el libre funcionamiento del mercado de tierras²⁰².

Refiriéndose a África, el Banco Mundial ha aseverado en otra publicación que “Los títulos también pueden ser proporcionados a grupos de propiedad colectiva”²⁰³. En estos esquemas, la colectividad es más eficiente si la participación económica (acciones) de cada individuo se define claramente, de tal forma que existan incentivos para el comportamiento de los trabajadores y los administradores. Caminar en esa dirección normalmente conduce a estructuras societarias o a cooperativas privadas, aunque no siempre en la fase inicial de transformación de los sistemas de derechos consuetudinarios.

²⁰⁰ K. Brooks y Z. Lerman, “Restructuring of traditional farms and new land relations in Russia”, 1995, pág. 24. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

²⁰¹ G. H. Peters, 1995, citando a Werner Schubert, pág. 212.

²⁰² Banco Mundial, 1997, pág. 59.

²⁰³ Banco Mundial, 1989, citado en Platteau, 1992, pág. 296.

La lección principal en América Central con relación a las opciones para transformar las fincas colectivas es que **los miembros deben tomar la decisión sobre las formas futuras de propiedad de los bienes, siempre que cada opción incluya alguna forma de propiedad privada y que todos los miembros estén plenamente informados sobre la naturaleza e implicaciones de cada opción**. Algunos grupos eligieron dividir todos los bienes en propiedad individual, pero muchos han escogido formas mixtas, con algunos bienes en propiedad individual y otros en propiedad conjunta a través de una estructura parecida a la de las compañías por acciones.

En términos generales, parecen existir tres opciones para definir **la estrategia para transformar la propiedad de los bienes de las fincas colectivas**:

- i. **Subdividir todas las tierras en parcelas individuales y privadas.** En esta alternativa, que es la comúnmente adoptada, deben diseñarse medidas complementarias para distribuir entre los miembros los otros bienes de la finca (edificios, maquinaria, animales, etc.). Los animales y algunos equipos pueden ser subastados entre los productores interesados, pero es difícil aplicar este procedimiento a los edificios principales sin crear desigualdades significativas entre los miembros de la anterior finca colectiva y perturbar los patrones de producción. Como se ha visto, un procedimiento común utilizado en Bulgaria, Estonia y otros países ha sido el de proporcionar a todos los ex-miembros acciones que pueden ser transformadas en propiedad conjunta de los bienes distintos a la tierra, normalmente en forma de compañías por acciones²⁰⁴ o, alternativamente, como cooperativas privadas. Los miembros tenían la opción de vender sus acciones a otros miembros antes de que fueran cambiadas por propiedad de los bienes. Muchos de los anteriores miembros utilizaron los bienes adquiridos de esta forma para crear empresas de servicios agrícolas, a menudo de propiedad conjunta. En países como México, Honduras y El Salvador, la decisión de subdividir la unidad o mantener integrada la tierra como una empresa fue otorgada por ley a los miembros de las fincas.
- ii. **Aplicar la opción i) para las parcelas cultivadas individualmente y convertir las tierras anteriormente comunales en bienes de propiedad conjunta**, de conformidad con lo esbozado más arriba para la maquinaria y los edificios.
- iii. **Convertir toda o parte de la finca colectiva (tierras más inversiones) en sociedad por acciones o en cooperativa privada, titulando los bienes a nombre de la empresa.** En el primer caso, las acciones correspondientes a toda la unidad, tierra más bienes de capital, se distribuyen entre los miembros, quienes se convierten en accionistas de la empresa. Este tipo de transformación puede superar los problemas de falta de propiedad plena y de incentivos. Bajo la nueva estructura, los miembros tienen interés de largo plazo en mantener y aumentar el valor de sus acciones, lo que debería alentarles a invertir tanto mano de obra como capital financiero. Las acciones deben ser vendibles para que tengan un valor económico; pero, si se desea, puede otorgarse el primer derecho de rehusar a los restantes accionistas. Otra ventaja de la sociedad por acciones en tal sentido es que proporciona una posibilidad de salida viable a los miembros que no estén interesados en participar, mediante la venta de sus acciones (siempre y cuando la legislación incluya esta opción). En los

²⁰⁴ Esto fue logrado en Estonia con la llamada “reforma agrícola” (por contraposición a reforma agraria). Ver: Ministry of Agriculture, *Long-Term Strategy for Sustainable Development of the Agricultural Sector*, Tallinn, 1997, Capítulo 3.

sistemas colectivos, los miembros que salen –y la deserción de las cooperativas de producción ha sido amplia en la reforma agraria de Honduras y otros países– lo hacen perdiendo todos los beneficios acumulados durante el tiempo que trabajaron en la unidad. Normalmente se marchan de las cooperativas de producción tan pobres como cuando se unieron a ellas.

El camino preferido en muchos casos es el de formar sociedades por acciones o cooperativas privadas dueñas de parte de los bienes de la finca (la opción ii). Ha sido elegido en forma generalizada en Europa oriental, tanto para fincas colectivas enteras como para partes de las mismas. Sin embargo, la nueva empresa podría quedar subcapitalizada, lo que haría aconsejable vender algunas acciones a inversionistas externos. Una opción en este sentido sería crear dos categorías de acciones, cada una con su propio conjunto de derechos y responsabilidades.

Estas tres opciones básicas fueron presentadas a los miembros de las cooperativas de producción de la reforma agraria en Honduras, conforme a un programa llamado “Reconversión del sector de la reforma agraria”. Poco tiempo después se ofrecieron tres opciones similares a los productores del sector reformado en El Salvador, a principios de la década de los años noventa, bajo el programa de “Las nuevas opciones”. En ambos casos se subrayó que los miembros de cada unidad de producción tenían que tomar la decisión sobre la manera de proceder. En la mayoría de los casos escogieron la alternativa ii), o sea la opción mixta.

En cualquiera de las opciones anteriores, los miembros quizás desearían aprovechar su experiencia de trabajo común y tomar el paso adicional de crear cooperativas de servicios. Las cooperativas de servicios pueden limitarse a tareas específicas, tales como el mercadeo de productos, la compra de insumos o la obtención de préstamos bancarios. También pueden llevar a cabo varias de esas actividades. Sin embargo, las cooperativas de servicios tienden a tener mayor éxito cuando se limitan a una o muy pocas actividades, tales como el procesamiento y comercialización de productos lácteos. Es vital que desde el inicio los reglamentos operacionales de las cooperativas sean simples y claros.

Las cooperativas privadas de producción continúan siendo una opción relevante, especialmente en Europa Oriental y la ex-Unión Soviética, debido principalmente a la experiencia previa de los agricultores. En Bulgaria, donde se han ofrecido como opciones tanto las sociedades por acciones como las cooperativas, parece que la mayoría de los productores ha preferido estas últimas²⁰⁵. Por su parte, en Rusia “virtualmente todas las empresas agrícolas se transformaron en estructuras accionarias y repartieron acciones por el valor de la tierra y los otros bienes entre sus miembros y empleados”²⁰⁶. Un patrón semejante ocurrió en Ucrania²⁰⁷.

²⁰⁵ A. Buckwell y S. Davidova, 1993, pág. 497.

²⁰⁶ K. Brooks y Z. Lerman, “Restructuring of traditional farms and new land relations in Russia”, 1995, pág. 23. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

²⁰⁷ Z. Lerman, K. Brooks y C. Csaki, “Restructuring of Traditional Farms and New Land Relations in Ukraine”, *Agricultural Economics*, vol. 13, N° 1, octubre de 1995, pág. 37.

5.8.8 Temas de la transición en la ex-Unión Soviética y en Europa oriental

Una lección de la experiencia de Europa oriental y la ex-Unión Soviética es que *el proceso de transformación requiere mucha paciencia*. Sobre Ucrania, Peter Sabluk ha comentado que “las nuevas formas de administración, según las cuales la propiedad accionaria está asociada a mecanismos de autogobierno para el control de las actividades y se recompensa la iniciativa del grupo en función de los resultados alcanzados, sólo estaban emergiendo lentamente”²⁰⁸. En forma similar, “Hungría, la veterana de las privatizaciones en Europa oriental, pudo transferir en 1991 solamente el 10 por ciento de los activos fijos [a la propiedad privada], y está planeando privatizar el 80 por ciento adicional durante un período de cinco años. Sin embargo, aún este período es corto comparado con una generación, que el profesor Lugachov estimaba como plazo requerido para el surgimiento gradual del espíritu empresarial”²⁰⁹.

En Rusia,

La reforma está procediendo principalmente mediante la reorganización de las fincas colectivas y estatales, en respuesta a decretos del gobierno, a directrices, metas y cronogramas para la acción, y a un cuerpo de legislación que emerge lentamente. Cerca de la mitad han sido reorganizadas en forma de subcooperativas, conjuntos de fincas privadas, o sociedades cerradas por acciones. Sin embargo, debido a la ausencia de mercados organizados, la mayor parte de las unidades continúan dependiendo de la vieja estructura del kolkhoz o el sovkhoz [fincas colectivas y estatales] para las compras de insumos y ventas de productos. Hasta ahora hay pocas señales de mejoras en las prácticas de uso de la tierra²¹⁰.

En relación a Ucrania, Lukinov ha subrayado que “la creación de estructuras económicas más eficientes no significa, ni mucho menos, únicamente emitir algunas disposiciones legales que no hacen más que eliminar el viejo sistema. Es un proceso evolutivo más largo de formación de nuevas propiedades, instituciones y relaciones comerciales externas, lo mismo que una gran dosis de desarrollo desde abajo”²¹¹.

La experiencia de Kazajstán ilustra las dificultades que pueden surgir en los primeros años del proceso de descolectivización, antes de que se encuentren sustitutos adecuados para la multiplicidad de servicios que las fincas colectivas ofrecían a sus miembros:

En Kazajstán, la reforma agraria ha sido la medida más [rápidamente aplicada] del paquete de reformas económicas. ... en lugar de las 2 500 fincas estatales y colectivas existentes en 1991, actualmente hay más de 62 000 unidades individuales, 8 754 cooperativas de producción, 1 169 asociaciones comerciales, 578 compañías por acciones y solamente 89 empresas del Estado. ... Las empresas no estatales mantienen el 93,9 por ciento de todas las tierras

²⁰⁸ G. H. Peters, 1995, “Agricultural economics: an educational and research agenda for nations in transition”, vol. 12(3), pág. 199. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

²⁰⁹ G. H. Peters, 1995, citando a M. I. Lugachov, vol. 12 (3), pág. 205. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

²¹⁰ G. H. Peters, 1995, citando a Csaba Csaki y Stanley Johnson, vol. 12 (3), pág. 196. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

²¹¹ *Op. cit.*, pág. 201. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

agrícolas, 94,9 por ciento de la tierra cultivable y 91 por ciento del ganado y aves de corral.

Los positivos cambios alcanzados en la asignación de tierras a productores individuales no revelan las enormes pérdidas y crisis que se crearon. ... En realidad, las reformas convirtieron muchas empresas públicas grandes que funcionaban eficientemente en numerosas fincas pequeñas, la mayor parte de las cuales no son viables porque carecen de maquinaria y capital de trabajo, y no pueden adaptarse a las condiciones de mercado. Como resultado de esto, los dueños de las propiedades y acciones sobre las tierras se unieron nuevamente y establecieron cooperativas de producción basadas en la propiedad conjunta. Más aún, las tensiones sociales han aumentado dramáticamente en las zonas rurales, pues se ha debilitado la protección social que proporcionaba el sistema anterior.

Las áreas cultivadas están decreciendo. Los cultivos cubrieron solamente 21,8 millones de hectáreas en 1998, en comparación con 35,2 millones en 1990²¹².

Reemplazar los sistemas de fincas colectivas representa mucho más que reasignar los derechos sobre la tierra. Requiere desarrollar nuevos sistemas de extensión agrícola, canales de comercialización, modalidades para la compra de insumos, fuentes de capital de trabajo y formas de servicios sociales en el medio rural.

Lerman ha documentado una diferencia importante entre los países de Europa oriental y central (EOC) y de la Mancomunidad de Estados Independientes (MEI o ex-Unión Soviética) en cuanto a la transformación de las estructuras de las cooperativas de producción:

... la mayor parte de las veces, la nueva jerga vinculada a la economía de mercado [compañías por acciones, sociedades de responsabilidad limitada, etc.] esconde estructuras internas que básicamente no han cambiado desde el período soviético. Datos de encuestas realizadas en la MEI (Rusia, Ucrania y Moldava) revelan la persistencia de características tradicionales de administración y organización: las fincas reestructuradas retienen un aparato central de administración fuerte y las subdivisiones funcionales sólo tienen una autonomía simbólica, más allá de la planeación general de la producción. Específicamente, las relaciones financieras y laborales las manejan la administración central y no las unidades funcionales. La mayor parte de los miembros-trabajadores de las fincas de gran escala en la MEI informan que, realmente, no ha cambiado nada en la empresa agrícola como resultado de la reestructuración. Aún las fincas reestructuradas en el marco de proyectos financiados por donantes internacionales, a menudo se asemejan sorprendentemente a sus predecesores colectivos. Se observan cambios interesantes en la organización de las fincas en Moldava y Azerbaijón, donde grandes fincas están siendo subdivididas en unidades multifamiliares

²¹² Adilya Baydildina, Aynur Akshinbay, Manshuk Bayetova, Lado Mkrytichyan, Anadjamal Haliepesova y Djandurdy Ataev, "Agricultural policy reforms and food security in Kazakhstan and Turkmenistan", *Food Policy*, vol. 25, N.º. 6, diciembre de 2000, págs 734 y 738. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada). Sin embargo, mucha de la tierra cultivada en la Unión Soviética no era apta para agricultura y debía haberse dedicado a pastoreo. La reducción de los cultivos no siempre es mala.

independientes que ocupan una posición intermedia entre las fincas individuales y las colectivas anteriores.

En la EOC parecen existir cambios más significativos respecto al viejo patrón colectivo de administración. Si bien no se dispone de datos globales, estudios de casos sugieren que en Hungría, República Checa y Lituania muchas fincas se han transformado en compañías por acciones orientadas al mercado. En Rumanía, por lo menos algunas de las fincas grandes son ahora nuevas asociaciones o cooperativas creadas voluntariamente por propietarios individuales, después de terminada la privatización de la tierra. Las grandes compañías por acciones o cooperativas de la EOC ahora están siendo obligadas a operar bajo fuertes restricciones presupuestarias y la amenaza efectiva de quebrar en caso de incumplimiento financiero. En la MEI, en cambio, no se han puesto en vigor las restricciones presupuestarias ni la legislación sobre la quiebra²¹³.

La educación y la divulgación de información pueden acelerar este proceso de desarrollo. En Rusia, los resultados de las encuestas indican que la información ha sido un obstáculo principal al cambio y que el deseo de los miembros de reestructurar sus fincas no es suficiente²¹⁴. Como en la mayor parte de las zonas en desarrollo agrícola, el capital humano es el factor más importante, y toma tiempo fortalecer las capacidades de gestión y otras destrezas requeridas por la economía de mercado.

Los sistemas de tenencia de la tierra aún están experimentando cambios en Europa oriental y la ex-Unión Soviética, con diferencias significativas entre las dos subregiones. En la mayor parte de los países de la región, los mercados de tierras tienen todavía alcances muy limitados. Los cambios madurados en los sistemas de tenencia y los obstáculos a cambios adicionales han sido muy bien resumidos por Giovarelli y Bledsoe, quienes también ponen de relieve temas pertinentes a otras regiones del mundo:

En la MEI occidental, excepto Moldava, muchas tierras agrícolas han sido privatizadas mediante el sistema de “cuotas de tierra”, en el cual una gran mayoría de propietarios privados (anteriores miembros de las fincas colectivas y estatales) mantiene todavía sus derechos en común, con alguna forma de derecho a dividir efectivamente la tierra (aún no ejercitado). En esos países el derecho a una cuota de tierra tiene poco valor porque existen escasas posibilidades de ejercer un control significativo sobre esa cuota. [Esto ilustra el punto, ya mencionado, de que, en las cooperativas privatizadas o reestructuradas, se debe poder vender las acciones].

En el Transcáucaso, la tierra fue distribuida y las fincas reestructuradas al mismo tiempo. Los productores privados tienen títulos sobre sus tierras. La privatización en los Balcanes está avanzada. ... En los países que accederán a la Unión Europea, los temas de la privatización están relacionados primariamente con el proceso de restitución, [lo cual ha] disminuido el ritmo de privatización.

Algunos países han sido lentos en privatizar la tierra del Estado y, en su lugar, la han arrendado. ... *Una preocupación actual acerca del arrendamiento de*

²¹³ Z. Lerman, 1999, págs 7-8.

²¹⁴ K. Brooks y Z. Lerman, 1995, págs 23-24.

tierras estatales es que a menudo las rentas son muy bajas, lo cual perjudica el desarrollo del mercado de arrendamientos privados. ...

La falta de reorganización de las fincas es un impedimento al desarrollo del mercado en los cuatro países occidentales de la MEI [Belarús, Rusia, Ucrania y Moldava] y en muchos de los países en proceso de acceder a la UE que restituyeron tierras a sus anteriores propietarios. ... ***Es vital proporcionar marcos legales y de política que permitan a los agricultores individuales ajustar el tamaño de sus fincas en respuesta a las señales del mercado.*** El marco legal y de política no sólo debe permitir sino también estimular la reorganización de las fincas en unidades del tamaño escogido por los productores. ...

No existirán transacciones de compra y venta en los países de la MEI occidental a menos que la legislación las permita claramente, no se necesite autorización de los burócratas locales, y los procedimientos notariales y de registro sean sencillos y de bajo costo. ... ***No existirán préstamos garantizados por la tierra hasta que se cree un activo mercado de tierras agrícolas*** y, en Rusia, Ucrania y Belarús, ocurran cambios importantes en la legislación y la actitud política. ... De hecho, los préstamos hipotecarios no alcanzarán gran importancia hasta que: (1) existan activos mercados de tierras y las tierras agrícolas tengan valor de mercado y (2) los procedimientos para ejecutar préstamos impagos sean razonablemente rápidos y eficaces. ...

Los sistemas de registro en los países de la MEI occidental muestran serias deficiencias de funcionamiento²¹⁵.

5.8.9 Políticas para promover formas cooperativas

La diversidad y persistencia de las formas asociativas de cultivo en todo el mundo subraya el hecho de que la agricultura, más que cualquier otro sector, se caracteriza por la cooperación entre los agentes productivos. Los intercambios de mano de obra, por ejemplo, se practican tradicionalmente en fincas de todos los continentes. Tal como ha expresado Platteau:

... aún cuando las personas tienen que cumplir la misma tarea (por ejemplo, preparar la tierra, sembrar o cosechar) y no hay indivisibilidad laboral ... el trabajo en equipo puede ser más productivo que la producción “aislada”. Esto se debe a que el trabajo en grupo levanta el estado de ánimo de las personas: de hecho, existen buenas bases para creer que las personas obtienen beneficios positivos del trabajo en compañía, especialmente si las tareas realizadas son arduas y laboriosas (un efecto completamente ignorado por la teoría económica) y el trabajo en equipo aumenta la rapidez de las operaciones y la intensidad del esfuerzo. Que ambos efectos puedan jugar un rol importante parece evidente a todos aquellos que han tenido la oportunidad de ver grandes grupos trabajando en los campos de África, generalmente bajo el estímulo de canciones que marcan el ritmo y son cantadas al unísono por todos los miembros. De hecho, la prevalencia de grupos de trabajo recíproco en todo el continente africano –por ejemplo, las “compañías para arar” o los grupos de

²¹⁵ Renee Giovarelli y David Bledsoe, “Land Reform in Eastern Europe”, Informe preparado por la FAO, The Rural Development Institute, Seattle, Washington, D.C., octubre de 2001, págs iii-iv.

trabajo *kafo* en Lesotho y Gambia, respectivamente– puede derivar en gran medida del significado de dichos esfuerzos en las culturas africanas²¹⁶.

Estas formas de colaboración no ocurren sólo en África. En Corea del Sur, el arroz ha sido tradicionalmente transplantado por equipos formados por miembros de la comunidad, normalmente acompañados por músicos con instrumentos típicos y un abanderado. En la agricultura de frontera de los Estados Unidos de Norte América, la colaboración de la comunidad para el “levantamiento del granero” de cada familia era una tradición con profundas raíces.

Las cooperativas de servicios también representan formas útiles de colaboración, especialmente a la luz de las economías de escala existentes en la compra de insumos, el almacenamiento, la comercialización y los servicios de mecanización. Las asociaciones de productores también juegan un papel importante en muchos países, por ejemplo, proporcionando a sus miembros servicios veterinarios, asesoría técnica agrícola y de otras índoles.

Dado el interés generalizado y la utilidad de la cooperación en la agricultura, un papel constructivo para la política sectorial es el de apoyar sus manifestaciones espontáneas y dirigirlas hacia los aspectos más productivos. ***La cooperación también necesita apoyo jurídico e institucional y, en algunas instancias, financiamiento transitorio para iniciar las nuevas estructuras cooperativas.*** A este respecto, además de estrategias para la tenencia de la tierra, en muchos países sería conveniente desarrollar también estrategias para reforzar las modalidades de cooperación, particularmente en lo que se refiere a los servicios proporcionados a las fincas. Para la tenencia de la tierra es necesario formular visiones de largo plazo, especialmente cuando se incluye la evolución de los derechos sobre tierras comunales y colectivas. Puede requerirse más de una etapa para el desarrollo de nuevos sistemas de tales derechos y, sobre la marcha, habrá que crear y consolidar nuevas estructuras administrativas asociadas a los derechos sobre la tierra.

Es difícil crear compañías por acciones u otras formas cooperativas con orientación empresarial que sean eficaces e independientes, sin contar con estructuras legales apropiadas y una clara definición de los derechos sobre la tierra y de los mercados de factores. Esta lección surge de la reciente evaluación, hecha por Zhang Xioashan, acerca de la experiencia china con las cooperativas de producción agrícola orientadas al mercado:

En términos del marco legal, en China no existe una ley de cooperativas y, en la legislación sobre compañías o relativa a otras organizaciones económicas, tampoco existen capítulos o disposiciones específicas sobre las cooperativas. Ya que los reglamentos o permisos legales emitidos por los ministerios competentes no tienen respaldo legal, las cooperativas no pueden ser creadas ni operadas bajo la égida de la ley, ni pueden ser protegidas por ésta. En gran medida, la supervivencia y el desarrollo de las cooperativas rurales dependen de las políticas aprobadas y ejecutadas por los gobiernos locales, es decir, dependen de personas, no de la ley. ... Probablemente por esta razón las cooperativas rurales solían invitar a los líderes locales a asumir cargos de director general o de presidente, y tal fenómeno se reitera ahora [en otras

²¹⁶ J.-P. Platteau, 1992, pág. 271.

formas asociativas]. Esto inevitablemente tiene gran influencia en la independencia de las cooperativas.

... en China, la economía centralmente planificada y el sistema de registro de hogares que separaba los residentes urbanos de los rurales, impedían en el pasado el libre movimiento de los factores de producción. Además, los mercados de estos factores todavía no están maduros, los cimientos sobre los cuales se puede fundar la libre combinación de recursos son aún débiles, y serían todavía poco favorables al crecimiento de cooperativas independientes. Por ejemplo, debido a que no hay un mercado consolidado para las transacciones de tierras, si una cooperativa desea comprar el derecho al uso de tierras rurales de propiedad colectiva, debe obtener el permiso de las diversas instituciones gubernamentales involucradas. ... Otro caso concierne a la oferta de crédito. ... los bancos y las cooperativas de crédito, en cierta medida, están aún afiliadas al gobierno y no se han convertido en organizaciones financieras independientes. ...

Por estas razones, en esta etapa del desarrollo chino, cuando todavía no se ha creado una economía de mercado, los mercados de los factores de producción son imperfectos y las bases legales defectuosas, parece racional la decisión de las cooperativas de buscar el apoyo y la protección del gobierno. Las cooperativas totalmente auto-organizadas que no cuentan con apoyo gubernamental tienen que pagar altos costos de transacción y gastar mucho tiempo y esfuerzo actuando por su propia cuenta. ... La relación protector-protegido es útil y provechosa para ambas partes. ... En la medida que se desarrolle la economía de mercado y crezcan las cooperativas, los costos de las transacciones directas entre las cooperativas y el mercado declinarán. Cuando los costos de la protección gubernamental (la pérdida de cierto grado de independencia) igualen o excedan a los beneficios de ser protegidos (disminución de los costos de transacción), la relación protector-protegido entre las cooperativas rurales y el Estado podrá llegar a su fin²¹⁷.

Al igual que en otros aspectos de la política económica, los adecuados fundamentos legislativos son requisitos previos del progreso, aunque no condiciones suficientes.

5.9 MEJORAMIENTO DEL ACCESO DE LOS POBRES Y LAS MUJERES A LA TIERRA

5.9.1 Los mecanismos del mercado de tierras y los pobres rurales

La barrera principal al aumento de la propiedad de la tierra por parte de los pobres rurales son las imperfecciones de los mercados financieros, es decir, la carencia de financiación hipotecaria. Un obstáculo a que los pobres retengan sus tierras es la ausencia de mecanismos adecuados de seguros contra riesgos. Asociada al problema financiero, existe otra barrera constituida por el precio de la tierra. Binswanger *et al.* (1995, págs 2710-11) han señalado que el precio de la tierra siempre es mayor que los beneficios esperados (flujos descontados de beneficios anuales) pues tiene otras fuentes de valor: la garantía para obtener créditos (aún para usos no relacionados con la tierra) y

²¹⁷ Zhang Xioshan, "Cooperatives, communities and the state: the recent development of Chinese rural cooperatives in transition", *Land Reform*, FAO, Roma, 1999/1-2, págs 103-104.

el prestigio, que puede traducirse en influencia política. Por lo tanto, a los agricultores que quieren tierras para propósitos productivos, a menudo no les resulta viable pedir prestado para comprarlas a precios de mercado, pues el costo anual de abonar las hipotecas sería mayor que las utilidades anuales provenientes de su utilización. Además, si se hipoteca totalmente la tierra, no puede ser utilizada como garantía de los créditos para comprar insumos agrícolas modernos.

En la mayoría de las circunstancias las familias rurales pobres no pueden comprar tierras. Este hecho explica que se recurra comúnmente a esquemas de asentamiento en tierras estatales, mediante los cuales se entregan nuevas tierras a los ocupantes a un costo ínfimo o nulo. Junto a la concentración histórica de la propiedad de la tierra en muchos países, lo anterior también explica por que se han llevado a cabo tantas reformas agrarias expropiatorias.

¿Puede mejorarse el acceso de las familias pobres a la tierra, en el contexto de los mercados de tierras? En todo el mundo se está intentando promover el acceso a la tierra de los pobres rurales a través de mecanismos de mercado. Algunos resultados son halagadores pero, para poner el asunto en una perspectiva correcta, cabe anotar que hasta ahora “existen pocas experiencias en las cuales el mercado de tierras haya sido utilizado con éxito para compras de tierra por parte de los pequeños campesinos. La carencia de capital y el escaso acceso al crédito disminuyen las posibilidades de compra de tierra por parte de estos grupos campesinos”²¹⁸.

Básicamente existen nueve enfoques para mejorar el acceso a la tierra en un contexto de mercado, que pueden utilizarse separada o conjuntamente. Se describen en los párrafos siguientes.

5.9.1.1 Fondos o bancos de tierras

Los fondos o bancos de tierras operan en los mercados de tierras facilitando la compra de las propiedades en venta, a menudo en la forma de parcelas más pequeñas, por parte de familias de bajos ingresos que califican para ello. Operan en base a ventas voluntarias de los terratenientes. John Strasma ha señalado que estos fondos no deben ser instituciones públicas ni estar directamente involucrados en la compra y venta de las tierras²¹⁹. La participación directa del gobierno en los fondos de tierras genera presiones políticas para que se ofrezcan precios atractivos a los grandes terratenientes que venden, lo que virtualmente hace insostenible su situación. El banco de tierras temporal, creado en El Salvador para contribuir al cumplimiento de los compromisos hechos a los ex-combatientes de la guerra civil, era de propiedad del gobierno y compraba y vendía tierra directamente. Su presidente admitió al autor de este libro que había recibido presiones considerables al respecto.

Los fondos de tierras son más eficaces si funcionan como instituciones de segundo piso, refinanciando las transacciones de tierras. De esta forma pueden operar a través de una amplia gama de intermediarios, incluyendo bancos, instituciones

²¹⁸ Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 51.

²¹⁹ John Strasma, “Analysis of Land Markets and Land Banks”, en: Instituto Nacional Agrario and Land Tenure Center of the University of Wisconsin, *Seminar on Access to Land, Tenure Security, and Investment in the Productive Use of Natural Resources*, Tegucigalpa, Honduras, 1990, págs 32 y 33.

financieras no bancarias, ONG e incluso grandes terratenientes que decidan parcelar su tierra y venderla. Las instituciones no financieras tendrían que comprar bonos como garantía de su desempeño²²⁰.

La existencia de subsidios es normalmente una condición necesaria para el funcionamiento exitoso de los bancos de tierras. Por las razones antes mencionadas, no puede esperarse que las familias rurales de bajos ingresos compren tierra a los precios del mercado y, por lo tanto, los subsidios deben formar parte de la operación de estos bancos e identificarse sus fuentes de financiamiento. Las opciones principales a este último respecto son los recursos derivados de la venta de tierras del Estado, los ingresos provenientes de impuestos sobre la tierra, el presupuesto regular del gobierno y los aportes de organizaciones internacionales de desarrollo. El subsidio se traduce en cuotas hipotecarias menores para los que adquieren la tierra, o pagos iniciales menores, o ambos a la vez. Se considera importante que los receptores paguen algo por la tierra, entre otras razones para que la valoren psicológicamente y para reducir la tentación de percibir utilidades fáciles vendiéndola poco después. Deininger y May han comentado, en el contexto de la reforma agraria asistida por el mercado de Sudáfrica, que el requisito de pagos por parte de los beneficiarios no parece discriminar en contra de los pobres²²¹.

Hasta la fecha hay pocos casos de fondos de tierras en operación. La FAO ha observado que “Los fondos de tierras en Ecuador, Colombia, Brasil y Guatemala están tratando de desarrollar estrategias de apoyo para facilitar la compra de la tierra y su cultivo por parte de los pobres rurales”²²². Honduras también está iniciando un esfuerzo en esa dirección, con financiamiento externo para el componente de subsidios.

Gustavo Gordillo de Anda ha analizado la experiencia de los fondos de tierras en Guatemala (FONTIERRA) y El Salvador (Banco de Tierras). Sus hallazgos refuerzan los siguientes conceptos: los aportes de los beneficiarios son importantes y por lo tanto este instrumento probablemente no puede utilizarse para las familias rurales más pobres; la organización comunitaria es un requisito importante para que funcionen los fondos de tierras; los títulos de las propiedades deben ser plenamente reconocidos antes de ser transferidas a los beneficiarios; estos tipos de programas pueden ser costosos:

Lecciones aprendidas de FONTIERRA: En principio ... no todos los agricultores pobres califican como beneficiarios del programa. Solamente aquellos que reúnen ciertas características (cierto nivel de capitalización, buen grado de organización en grupos comunitarios, experiencia con cultivos rentables) se califican para participar en el programa.

... el programa parece responder a un tipo específico de agricultor que no es siempre el más pobre, lo cual sugiere la necesidad de otros tipos de programas

²²⁰ Muchos de los conceptos operacionales sobre los bancos de tierras pueden encontrarse en John Strasma, Ricardo Arias, Magdalena García, Daniel Meza, René Soler y Rafael Umaña, *Estudio del Diseño Conceptual de un Fondo de Tierras en Honduras*, preparado para el Gobierno de Honduras, Proyecto APAH, Tegucigalpa, Honduras, 1993.

²²¹ Klaus Deininger y Julian May, “Is there scope for growth and equity? The case of Land Reform in South Africa”, mimeo, Banco Mundial, enero de 2000, pág. 18.

²²² Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 51.

para atender a la población rural más pobre. ... Debido al costo relativamente alto del programa, es claro que su capacidad de cobertura es limitada. ...

Lecciones aprendidas del Banco de Tierra en El Salvador: ... aquellos [agricultores] que carecen de recursos y de acceso a las redes de apoyo tendrán dificultades para beneficiarse de la distribución de tierras ... Desde la perspectiva de los derechos de propiedad, la transferencia de tierras sin “limpiar” previamente su situación jurídica genera serias dificultades en el momento de subdividir y titular las nuevas parcelas a favor de los beneficiarios. ... [lo cual] ilustra la importancia de fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de tierras (catastros, registros de propiedad)²²³.

5.9.1.2 Reformas agrarias asistidas por el mercado

La operación de las reformas agrarias asistidas por el mercado o negociadas es similar a la de los fondos de tierras, pero abarca un abanico más amplio de opciones. Los subsidios para comprar tierras pueden ser dados directamente a las familias pobres, en vez de canalizarse a través de instituciones financieras en forma de menores pagos hipotecarios. Además, las comunidades pueden participar en la selección de las tierras a ser vendidas y en las negociaciones con los propietarios. Las ventas de tierras son voluntarias pero existe la posibilidad de imponer elementos de presión local para que algunos terratenientes vendan. Otra característica de las reformas agrarias asistidas por el mercado es que a los beneficiarios puede requerírseles presentar propuestas para el desarrollo de las fincas a ser compradas, y otorgárseles créditos o donaciones para las inversiones en la finca así como para su compra.

Deininger (1999) ha reseñado con detalle tres experiencias de reforma agraria negociada, en Colombia, Brasil y Sudáfrica. En el caso colombiano, se puede subsidiar hasta el 70 por ciento del valor de la tierra comprada, 20 por ciento en efectivo y 50 por ciento en bonos. En Sudáfrica se proporciona una donación máxima de Rand 15 000 para la compra, aunque se está considerando un incremento importante de dicha cantidad. En Colombia se otorga especial importancia a la presentación de propuestas de proyectos productivos, que constituyen una condición para la selección de los beneficiarios. Tanto en Colombia como en Brasil el elemento de subsidio a la compra de tierras se canaliza a través de los bancos comerciales, al igual que en los fondos de tierras.

Los propósitos de la reforma agraria asistida por el mercado van más allá de la simple redistribución de la tierra. Deininger ha extraído algunas lecciones valiosas de la experiencia en marcha en esos tres países:

- la reforma agraria negociada puede tener éxito solamente si se toman medidas para hacer transparentes y fluidos los mercados para la venta y el arrendamiento de tierras;
- los proyectos de fincas son elementos centrales de la reforma agraria asistida por el mercado, [la cual debería] poner en marcha proyectos productivos

²²³ Gustavo Gordillo de Anda, “Un nuevo trato para el campo”, documento presentado a la International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction, Bonn, Alemania, 19-23 de mayo de 2001, págs 24, 25, 28 y 29.

económicamente viables a costos socialmente justificables, más que transferir activos;

- la ejecución descentralizada e impulsada por la demanda es la única manera de coordinar efectivamente a las diversas instituciones involucradas en estos procesos; y
- en el largo plazo, el éxito de la reforma agraria probablemente dependa más que nada de la participación del sector privado en su ejecución.

Los resultados de la investigación de Deininger también subrayan la importancia de:

cofinanciar ... las compras de tierras a través de intermediarios financieros privados los cuales, dado que comparten el riesgo de incumplimiento, tendrán incentivos para evaluar la factibilidad económica de los proyectos agrícolas propuestos; [igualmente] las reformas agrarias negociadas son un complemento más que un sustituto de otras formas de acceso a la tierra, especialmente el arrendamiento²²⁴.

La cautela mencionada en el apartado 5.6 –cualquier clase de reforma agraria debe proceder lentamente, pues depende del desarrollo de las capacidades institucionales locales–, es también aplicable a la reforma agraria asistida por el mercado. En Colombia, la reforma asistida por el mercado tuvo numerosos problemas de ejecución, incluyendo dificultades para seleccionar a los beneficiarios, que de hecho la han paralizado. Los esfuerzos para fortalecer las capacidades administrativas locales parecen esenciales para continuar con este enfoque.

5.9.1.3 Mejoras de los mercados de arrendamiento de tierras

Los mercados de arrendamiento ofrecen oportunidades importantes para que las familias pobres mejoren su acceso a la tierra y también favorecen la productividad de la agricultura. Las ventajas de desarrollar los mercados de arrendamientos y la necesidad de asistir a las familias pobres para que participen en estos han sido expuestas claramente por Alain de Janvry, Elizabeth Sadoulet y Karen Macours:

Los mercados de arrendamiento de tierras ofrecen vastas oportunidades no utilizadas para combatir la pobreza y mejorar la eficiencia. El acceso mediante arrendamiento es menos costoso que a través del mercado de ventas de tierras y menos exigente políticamente que la expropiación de tierras. Hacer funcionar los mercados de arrendamiento de tierras requiere “asistencia” al mercado, tanto a la oferta como a la demanda. Respecto a la primera, se ofrecerían más tierras en arrendamiento si se incrementara la seguridad de los derechos de propiedad, se anularan legislaciones obsoletas de reforma agraria que amenazan los derechos de propiedad, y se establecieran mecanismos confiables para la resolución de conflictos. Por el lado de la demanda, deben otorgarse donaciones especiales a los pobres y jóvenes ocupantes potenciales, para calificarlos para el mercado del arrendamiento y hacer a este tan atractivo como la compra de tierras en reformas agrarias asistidas por la comunidad. Pueden explorarse esquemas innovadores para ampliar el acceso de los pobres rurales al arrendamiento, tales como el arrendamiento grupal, el arrendamiento con

²²⁴ K. Deininger, 1999, pág. 666.

opción a compra, la provisión de un menú de contratos alternativos a escoger, y el diseño de contratos con disposiciones que compensan el valor residual de las inversiones efectuadas por los ocupantes²²⁵.

El mejoramiento de los mercados del arrendamiento –a través de las formas mencionadas y de otras– representa una de las vías potenciales más valiosas y menos exploradas para incrementar el acceso de los pobres rurales a la tierra. Como destacan los tres autores citados, si esto se lleva a cabo adecuadamente, no se debilita la seguridad de tenencia de los propietarios. Dada la utilidad del arrendamiento para los agricultores de bajos ingresos, es igualmente importante proteger los actuales derechos consuetudinarios de arriendo, cuando las tierras tradicionales son objeto de programas de titulación.

5.9.1.4 Contratos de alquiler-compra

Este tipo de contrato fue mencionado antes, en el contexto del alquiler a largo plazo de tierras del Estado. También pueden ser aplicados a fondos de tierras, reformas agrarias asistidas por el mercado u otros programas diseñados para proporcionar tierras a familias de bajos ingresos. Después que las familias han trabajado la tierra por un número determinado de años, se acreditan los alquileres acumulados (retroactivamente) al pago del desembolso inicial requerido para comprar la tierra, y los pagos siguientes del alquiler se convierten en cuotas de la hipoteca. Esta opción también requiere la existencia de un subsidio parcial al precio de la tierra.

5.9.1.5 Impuestos progresivos sobre la tierra

Preocupados por la presencia de tierras ociosas, los responsables de las políticas agrícolas a veces abogan por impuestos sobre la tierra no utilizada. Sin embargo, este tipo de impuesto genera problemas de aplicación. Como ha observado John Strasma en un seminario de la Universidad de Wisconsin sobre la tenencia de la tierra en Honduras, de hecho los impuestos punitivos sobre la tierra ociosa encuentran serias dificultades, ya que son subjetivos, difíciles de aplicar y menos eficaces que los impuestos cargados a todas las tierras, que no requieren esfuerzos anuales para juzgar el grado de cultivo efectivo²²⁶. En la práctica la estimación del valor de mercado de las tierras rurales es igualmente subjetiva, y la arbitrariedad de los avalúos ha sido un obstáculo principal a la adopción generalizada de impuestos sobre la propiedad rural. Una alternativa son los impuestos sobre todas las tierras agrícolas, basados en el tamaño de las propiedades, los cuales pueden hacerse progresivos si se exceptúa de la tributación un cierto número de hectáreas de cada propiedad. La utilidad de este tipo de impuesto para estimular la intensificación del uso de la tierra ha sido ampliamente reconocida. Por ejemplo, en Bulgaria:

Existen ... evidencias de que algunos propietarios tratan de poseer tierras no para propósitos productivos sino como un activo y una protección contra la

²²⁵ Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet y Karen Macours, "Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda", preparado para el Banco Mundial, Washington, D.C., marzo de 2001, pág. 4.

²²⁶ John Strasma, "Analysis of Land Taxation", en: Instituto Nacional Agrario and University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990, pág. 42.

inflación. Por esta razón un impuesto sobre la tierra podría estimular la venta de dichas tierras²²⁷.

En América Latina:

Debido a que los impuestos sobre la tierra han sido bajos o difíciles de cobrar, la tierra no se cultiva y se retiene para propósitos especulativos en Brasil y Costa Rica²²⁸.

Y en general:

Fuertes impuestos sobre la tierra ... pueden inducir a utilizar más eficientemente los activos existentes y a elevar el nivel de la producción, al mismo tiempo que a reducir las desigualdades. La importancia de este tipo de argumentos sólo se puede establecer mediante exámenes minuciosos de la situación en cada país en particular²²⁹.

El potencial de los impuestos sobre la tierra como estímulo a su redistribución en favor de los pobres rurales ha sido comentado por Strasma y Celis:

Un impuesto anual sobre las tierras rurales ... representa un gasto fijo que eleva el costo de retener la propiedad ociosa para fines de especulación. Cualquier tasa significativa del impuesto resulta relativamente onerosa para propietarios que perciben pocos ingresos de sus tierras. Si invierte y trabaja para incrementar su productividad e ingresos, el impuesto sobre la tierra no aumenta, de tal forma que la carga se hace relativamente más ligera. ... El ... impuesto debería alentar a los propietarios a arrendar o vender tierras de las cuales obtienen pocos ingresos. La oferta incrementada de tierras naturalmente deprimirá sus precios o hará que los vendedores ofrezcan mejores condiciones. Como resultado, para los que son relativamente pobres será más fácil comprar o arrendar tierras con las cuales aumentar sus ingresos en cifras mucho mayores que el impuesto anual.

Desde el punto de vista de los gobiernos, los impuestos sobre la tierra son también preferibles a los que recaen sobre la producción o las exportaciones agrícolas. La mayoría de los incentivos tributarios recortan los ingresos. Los impuestos sobre la tierra pueden generar ingresos fiscales considerables, pero no penalizan a los productores más eficientes, como lo hacen los impuestos sobre los bienes o las exportaciones agrícolas²³⁰.

Mohan Rao ha hecho observaciones similares:

Una posibilidad interesante es que los impuestos aumenten el rendimiento de las tierras y mejoren la eficiencia económica. Esto está basado en la relación

²²⁷ M. Hristova y N. Maddock, 1993, pág. 461.

²²⁸ Banco Mundial, Operations Evaluation Department, *Renewable Resource Management in Agriculture*, Washington, D.C., 1989, pág. 37.

²²⁹ Richard M. Bird, *Tax Policy and Economic Development*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1992, pág. 9. Derechos de autor de John Hopkins University (transcripción autorizada).

²³⁰ John D. Strasma y Rafael Celis, "Land Taxation, the Poor, and Sustainable Development", en: *Poverty, Natural Resources, and Public Policy in Central America*, ed. por Sheldon Annis y otros, Transaction Publishers, New Brunswick, N. J., and Oxford, 1992, págs 149-150. Derechos de autor de Transaction Publishers (transcripción autorizada).

inversa entre tamaño de las fincas (propiedades) y rendimientos unitarios, que se observa generalmente en agriculturas subdesarrolladas. El impuesto sobre la tierra puede obligar a las grandes fincas a mejorar los rendimientos o a transferir tierras –mediante venta o arrendamiento– a fincas de tamaño mediano o pequeño. Que ocurran o no dichos efectos dependerá de la capacidad del impuesto para modificar los factores que causan los bajos rendimientos. Las restricciones crediticias a los pequeños productores y el comportamiento no económico de los grandes son dos de los factores que podrían responder al impuesto²³¹.

Una posición escéptica sobre el potencial de los impuestos a la tierra para estimular su redistribución ha sido expresada por Binswanger, Deininger y Feder. Su primer argumento consiste en citar un estudio sobre la India, que concluye que el impuesto sobre la tierra incrementaría la concentración de las propiedades, porque en los años malos los pobres se verían forzados a vender tierras para cumplir la obligación tributaria²³². Sin embargo, dicho estudio no tomó en consideración la opción de exonerar del pago del impuesto a unas cuantas hectáreas de cada finca, en cuyo caso la objeción no sería aplicable. Su segunda objeción es que “divisiones ficticias de sus propiedades” por parte de los terratenientes disminuirían la eficacia de los impuestos progresivos. Siempre habrá incentivos para tal evasión pero si, digamos, se eximen las primeras 5 hectáreas del pago del impuesto, costaría mucho hacer suficientes divisiones ficticias de una propiedad de 500 hectáreas como para aligerar considerablemente el peso del tributo. Por consiguiente, si bien las evasiones pueden atenuar el efecto del impuesto, de todos modos operará en la dirección anticipada de estimular la intensificación del uso de la tierra y algunas ventas de grandes propiedades poco eficientes.

A la luz de las luchas, a veces violentas, y de las distorsiones de política ocasionadas por las reformas agrarias en muchas partes del mundo, su tercer argumento –no es obvio porque un enfoque indirecto de esta naturaleza sería políticamente más aceptable que la redistribución directa de la tierra (pág. 2724)– aparece como carente de soporte en la investigación empírica. Finalmente, su cuarto argumento es que administrar tributos sobre la tierra probablemente resulta muy costoso. Una respuesta a este argumento es que un impuesto por hectárea (impuesto sobre la superficie) es mucho más fácil que aplicar que un impuesto *ad valorem*, especialmente si se definen relativamente pocas categorías de tierra, con el propósito de evitar disputas sobre la clasificación de las parcelas. Muchos países están llevando a cabo estudios catastrales y sistemas de registro de tierras, y existen impuestos locales sobre la tierra (normalmente con bajas tasas) en un gran número de países, de tal forma que el paso hacia impuestos sobre la tierra aplicados sobre la base de la superficie no es administrativamente mayor que el asociado a cualquier otro tipo de tributo. Puede argumentarse incluso que impuestos de esta índole son más fáciles de cobrar que el impuesto sobre la renta en las zonas rurales, donde los registros de transacciones y pagos son casi inexistentes. El impuesto sobre la tierra podría ser deducible del impuesto general sobre la renta, de modo que para la mayor parte de los productores constituiría de hecho parte de la cantidad pagada por concepto de este último.

²³¹ J. Mohan Rao, “Taxing Agriculture: Instruments and Incidence”, *World Development*, vol. 17, N° 6, pág. 813, 1989.

²³² H. Binswanger, *et al.*, 1995, pág. 2724.

A pesar de sus objeciones, Binswanger *et al.* concluyen que “impuestos proporcionales o medianamente progresivos sobre la tierra, basados en clasificaciones aproximadas de las propiedades, siempre pueden ser útiles para aumentar la recaudación fiscal y proporcionar modestos incentivos para que los propietarios vendan tierras subutilizadas”²³³. En una publicación más reciente, sugieren que los impuestos sobre la tierra pueden tener beneficios más amplios:

... los gobiernos pueden considerar la imposición de gravámenes sobre la tierra y el establecimiento de sistemas de información sobre la misma. Los impuestos municipales sobre la tierra no solamente proporcionan incentivos a los grandes terratenientes para utilizar sus tierras más productivamente sino que también hacen un aporte importante a la descentralización. Por un lado, el impuesto sobre la tierra es uno de los pocos casos de impuestos fijos en que – utilizando valores de activos en lugar de valores de producción– la tasa efectiva del tributo decrece a medida que aumentan los ingresos generados por la tierra, estimulando así el uso más productivo del recurso. Varios países están experimentando actualmente tributos sobre tierra, ya sea utilizando tasas fijas de imposición como Nicaragua o basando el tributo en valores autoestimados, como es el caso de Chile. ... Se ha probado que los impuestos sobre la tierra son muy útiles en una amplia gama de contextos urbanos en países en desarrollo y –acompañados de adecuadas instituciones encargadas de los cálculos y la aplicación– deberían ser también factibles en zonas rurales²³⁴.

Strasma y Celis añaden que los impuestos sobre la tierra fomentan una definición más clara de los derechos de propiedad y, con exoneraciones para las tierras forestales, pueden utilizarse para disminuir la deforestación y alentar la reforestación. También señalan que tales impuestos ayudan a financiar el desarrollo de infraestructuras comunitarias y bancos de tierras²³⁵. Su conclusión es que las barreras principales a los tributos sobre la tierra han sido la resistencia de los grandes terratenientes, la falta de voluntad política y la indiferencia de las instituciones internacionales de desarrollo; esto está cambiando y “el Banco Mundial y algunas otras instituciones de cooperación han instado a varios países a que reformen los impuestos sobre la tierra en cambio de menores tributos sobre las exportaciones y los ingresos agrícolas”²³⁶.

Hasan Khan, en una reseña reciente sobre la tributación agrícola, plantea las siguientes observaciones acerca de los impuestos sobre la tierra proporcionales a la superficie, en contraste con los basados en el valor de la tierra:

La utilización de la extensión de las fincas como base tributaria, con pequeños ajustes debidos a diferencias en cultivos, suelos y fuentes de riego, resulta conveniente por razones administrativas. La desventaja principal es que la superficie de la tierra, ya sea gravada con una tasa única o tasas diferenciadas, no tiene relación con el valor de la tierra como bien raíz o riqueza. Sin embargo, la estimación de un “justo” valor de mercado o de arrendamiento de cualquier propiedad, particularmente de las tierras agrícolas, ocasiona serios problemas. ... En la mayoría de los países en desarrollo es difícil cumplir los

²³³ *Op. cit.*, págs 2724-2725.

²³⁴ K. Deininger y H. Binswanger, 1999, pág. 265.

²³⁵ Véase un resumen de su documento en la pág. 39 del ya citado libro editado por Annis y otros (1992).

²³⁶ J. Strasma y R. Celis, 1992, pág. 151. Derechos de autor de Transaction Publishers (transcripción autorizada).

requisitos catastrales necesarios para gravar las propiedades raíces, aún en las zonas urbanas. Un enfoque de bloque, o grupal, para las tierras agrícolas puede superar parte de los problemas de tasación y reducir los costos de administración. En forma semejante, como alternativa a la tasación regular es posible utilizar índices adecuados de precios como una guía para ajustar el valor de la tierra.

... existen diversas opciones tributarias para obtener recursos adicionales, siempre que los gobiernos puedan abordar los aspectos políticos y administrativos de las reformas impositivas. En la mayor parte de los países en desarrollo estas restricciones han obstaculizado la puesta en marcha de sistemas tributarios racionales y equitativos que afectan a las personas que posean o controlan grandes extensiones de tierra y han sido los mayores beneficiarios de la inversión pública, los subsidios a los insumos y el crédito. ... Sin embargo, los gobiernos han empezado a tomar medidas para reformar sus sistemas tributarios, como parte de los programas de ajuste estructural y reforma económica. Las presiones internas y externas, tanto políticas como financieras, les están estimulando a superar las restricciones políticas y administrativas²³⁷.

La reseña de Khan demuestra que Etiopía, Bangladesh, India, Malasia, Pakistán, Sri Lanka y Egipto ya están cobrando impuestos sobre las tierras rurales, basándose en el tamaño de las propiedades y no en su valor.

Los impuestos sobre la tierra basados en la superficie permitirían recaudar fondos para el desarrollo rural y otros programas, fortalecer la base de ingresos fiscales de los gobiernos locales, incentivar usos más productivos de la tierra agrícola, alentar el manejo sostenible del bosque (mediante exoneraciones a las tierras forestadas) y estimular la redistribución de las grandes propiedades hacia los pequeños propietarios. Esto último ocurriría solamente en presencia de fondos de tierras o de reformas agrarias asistidas por el mercado que subsidien la compra de tierras por parte de las familias pobres. No es posible efectuar una evaluación adecuada de dichos efectos, ya que no existe todavía suficiente experiencia acumulada en la aplicación sistemática de impuestos sobre la tierra basados en la superficie, con pocas diferencias en las categorías de tierra para propósitos tributarios, exoneraciones a pequeñas fincas y ninguna otra escapatoria. A la luz de sus beneficios potenciales, es probable que un número creciente de países explore esta opción, pero cabe subrayar que su aplicación requiere una voluntad política considerable. El Servicio de Tenencia de Tierras de la FAO ha registrado la falta de éxito de varias experiencias de impuestos sobre la tierra, debido a factores políticos. También ha señalado que en Brasil “nuevas normas para el impuesto sobre tierras rurales ... fueron aprobados por el Congreso en diciembre de 1996. Con un mayor apoyo político, el gobierno ahora está poniendo en vigor la aplicación del [impuesto sobre la tierra]”²³⁸.

²³⁷ M. H. Khan, “Agricultural taxation in developing countries: a survey of issues and policy”, *Agricultural Economics*, vol. 24, N^o. 3, marzo de 2001, págs 525 y 527. Derechos de autor de Elsevier (transcripción autorizada).

²³⁸ Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 51.

5.9.1.6 Titulación de pequeñas fincas

En algunos casos, la legislación que prohíbe otorgar títulos a pequeñas fincas ha sido un obstáculo al acceso de los pobres rurales a la propiedad. En Honduras, por ejemplo, hasta que se aprobó la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola en 1992, estaba expresamente prohibido titular fincas con menos de 5 hectáreas de tierra, aunque la vasta mayoría pertenecían a esta categoría. El resultado fue colocar a los pequeños propietarios en una clase de ciudadanos de segunda categoría, sin acceso a los derechos de propiedad de que gozaban sus vecinos más afortunados.

En Estonia, la actual ley de reforma agraria no prevé la titulación de las parcelas familiares, anteriormente subsidiarias de las fincas colectivas y estatales. Sin embargo, por unidad de superficie, dichas parcelas son significativamente más productivas que las grandes empresas agrícolas (sucesoras directas de las fincas colectivas y estatales) y que las fincas individuales privadas recientemente constituidas, como lo demuestran los datos siguientes:

Cuadro 5.2 Productividad de la tierra según tipos de fincas y datos de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Agrícola Sostenible. Ministerio de Agricultura, Tallin, Estonia, 1997

<i>Tipo de finca</i>	<i>% de la tierra cultivable en producción, enero 1996</i>	<i>% de la producción agrícola bruta, 1995</i>
Parcelas familiares	22,2	34,0
Fincas privadas	29,9	17,6
Empresas agrícolas	48,0	48,4

Cifras parecidas podrían ser citadas para muchos países (véase antes el ejemplo de Hungría). Las fincas más pequeñas (parcelas familiares) alcanzan mayor productividad en parte por especializarse en cultivos de alto valor, lo cual no disminuye sus logros. Negarles la titulación hace más difícil que esta clase de agricultores salga de la pobreza. A veces se afirma que las fincas familiares son demasiado pequeñas para ser tecnológicamente eficientes; pero existen, son económicamente eficientes y lo pueden ser aún más con la titulación. Además, la titulación pone en marcha una dinámica de mercado que conduce a la consolidación gradual de las pequeñas unidades en otras mayores, pues probablemente algunos propietarios o sus herederos decidirán marcharse a las ciudades. Sin la titulación, y por lo tanto sin la perspectiva de realizar beneficios económicos vendiendo las fincas, tal dinámica apenas tendrá lugar. En esencia, se trata de la cuestión de si se puede imponer un “tamaño óptimo de finca” al sector privado (asumiendo que las fincas más pequeñas desaparecerán si no cuentan con una base legal plena), o si dicho tamaño se alcanzará mediante procesos de mercado, a través del tiempo. También es una cuestión de diseñar programas de alivio a la pobreza

que incrementen la capacidad de los pobres para generar mayores ingresos: titular sus actuales propiedades *de facto* sería un componente importante de tales programas.²³⁹

Si bien la titulación de las pequeñas fincas no amplía el acceso a la tierra de las familias pobres, sí mejora la calidad de sus propiedades y consecuentemente su estatus económico. En tales programas de titulación, convendría tener presente los comentarios anteriores acerca de la posibilidad de subsidiar parte de los costos de la titulación.

5.9.1.7 Mecanismos financieros alternativos para zonas rurales

Existe un interés creciente en nuevas modalidades de préstamos a los pobres rurales, lo mismo que en métodos de supervisión de los mismos (Capítulo 7). Si bien se menciona frecuentemente al valor de la propiedad de la tierra como garantía, en muchos países el contexto social y político hace difícil que los bancos ejecuten los préstamos a las fincas pequeñas. En cualquier caso, esa opción “abre una ancha vía que conduce al desposeimiento y a la concentración de la tierra”²⁴⁰. Por lo tanto, incumbe a las instituciones prestamistas desarrollar otros métodos para garantizar los préstamos; un ejemplo común son los préstamos grupales. Merece mayor consideración la alternativa en la cual el prestatario asigna al prestamista el derecho a que, en caso de incumplimiento, tome sus tierras y reciba los ingresos producidos durante uno o dos ciclos agrícolas, en vez de asumir la propiedad de las mismas. El prestamista podría emplear al prestatario y a su familia como trabajadores asalariados y proporcionarles ingresos durante parte del año. De igual forma, otras personas podrían ser empleadas para dicho propósito. Obviamente, las magnitudes de los préstamos deberían ser dimensionadas en relación a los ingresos potenciales de las cosechas. El procedimiento representaría una manera alternativa de proporcionar a las instituciones financieras las garantías requeridas, sin generar más pobres rurales sin tierra.

En la legislación de bienes raíces, este tipo de garantías se conoce con el nombre de anticresis. Tiene su fundamento en las leyes griegas y romanas. Históricamente no ha sido siempre bien vista; en otros tiempos la Iglesia Católica la consideraba usura y la denunció. Originalmente era una cláusula legal estándar de los contratos sobre bienes raíces, en los cuales también se daba en prenda el título de propiedad. En muchos códigos europeos modernos tiene el carácter de contrato independiente. En el código italiano, es un contrato que solamente transmite el derecho de usufructo al acreedor. En los códigos: francés, español y alemán, también se considera implícitamente que proporciona el derecho a ejecutar la propiedad, de ser necesario, para recuperar el crédito; no ha sido aceptado de ninguna forma en la legislación suiza. Tradicionalmente los bancos han sido renuentes a entrar en contratos de este tipo, ya que no desean verse involucrados en la administración de propiedades. Sin embargo, puede argumentarse que subcontratar la administración de una finca durante uno o dos años es menos

²³⁹ Las consecuencias de los sesgos de política contra las pequeñas fincas han sido subrayadas por Binswanger: “Los países comunistas y muchas economías de mercado han pagado un alto precio por asumir –sin mucha evidencia empírica– que las fincas grandes son más eficientes que las pequeñas” (H. P. Binswanger, “Patterns of Rural Development: Painful Lessons”, Capítulo 2 en: J. van Zyl, J. Kirsten y H. P. Binswanger, eds., *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*, Oxford University Press Southern Africa, Cape Town, 1996, pág. 20. Derechos de autor de Oxford University Press) (transcripción autorizada).

²⁴⁰ J.-P. Platteau, 1992, pág. 127.

oneroso que la ejecución legal y la venta de la propiedad, particularmente cuando existen dudas acerca de si los sistemas judiciales y políticos apoyarán la ejecución de pequeñas fincas en zonas de bajos ingresos.

Una forma de anticresis ha sido utilizada en Bangladesh, como manera de permitir que los pequeños productores ofrezcan seguridades para los préstamos:

La forma más difundida de hipoteca sobre la tierra encontrada en la zona del estudio es la transferencia de los derechos de usufructo en cambio de dinero, con la estipulación de que dichos derechos retornan al propietario una vez que se haya cancelado la deuda. ... Una variante de este sistema a veces utilizada es que la tierra se revierte al control del propietario automáticamente al final de un período estipulado²⁴¹.

Este mecanismo de garantía de los préstamos merece ser cuidadosamente explorado, tanto para facilitar los créditos agrícolas como para proteger los derechos de los pobres sobre la tierra.

5.9.1.8 Eliminación de los subsidios sesgados a favor de los no-pobres

La capacidad de las familias rurales de bajos ingresos para adquirir tierras puede ser reforzada focalizando hacia los pobres las políticas de precios y otras políticas agrícolas, tal como se examinó en el Capítulo 3. En la práctica, muchas de las políticas y programas agrícolas, *inter alia*, precios de garantía, subsidios a las tasas de interés y sistemas de extensión agrícola, conceden beneficios desproporcionados a los agricultores en mejor situación. Si bien estos productores son una parte vital de la estructura del sector y no deben enfrentar las distorsiones macroeconómicas que frecuentemente penalizan a la agricultura (Capítulo 4), no se justifica orientar desproporcionadamente los subsidios en su favor. Medidas eficaces para redirigir los beneficios de los programas especiales hacia los pobres mejoran, por sí mismas, su acceso a la tierra a través de mecanismos ya existentes. Este punto fue enunciado por Binswanger y Elgin,²⁴² según cita de Klerk: “Una condición necesaria para ... la reforma agraria es la eliminación previa de las distorsiones que favorecen a los grandes propietarios”²⁴³.

5.9.1.9 Distribución de tierras del Estado a familias rurales de bajos ingresos

En los países cuyos gobiernos nacionales y/o locales poseen cantidades significativas de tierras agrícolas, una de las medidas más poderosas para mejorar el acceso de los pobres es la de adjudicarlas a los sin tierra y a los productores con parcelas muy pequeñas. Este tipo de medidas fue un ingrediente básico de la exitosa reforma agraria en Taiwán. La tierra debe ser vendida y no donada pero, por las razones antes mencionadas, su precio debe ser subsidiado. Si las tierras son propiedad de los

²⁴¹ K. A. S. Murshid, “Informal Credit Markets in Bangladesh Agriculture: Bane or Boon?” en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds., 1992, pág. 660.

²⁴² H. P. Binswanger y M. Elgin, “What are the prospects for Land Reform?” paper delivered at the XX International Conference of Agricultural Economists, Oak Brook, Illinois, EE.UU., 1989.

²⁴³ M. J. de Klerk, “Issues and Options for Land Reform in South Africa”, en: Csaba Csaki, *et al.*, 1992, pág. 365.

gobiernos, no se requieren erogaciones fiscales para subsidiar el precio de la tierra. El tamaño de las nuevas parcelas debe estar bastante por encima del necesario para asegurar la subsistencia, pero no tan grande como para limitar significativamente el número de beneficiarios. El tamaño exacto depende de las condiciones agronómicas y otras variables, pero en África y América Latina normalmente oscila entre 5 y 20 hectáreas. En Asia oriental, el correspondiente tamaño de las parcelas es menor.

Cuando las tierras del Estado están en manos de ocupantes ilegales surgen dificultades operacionales. En tal caso, una opción de política sería la de pedirles que paguen por la tierra que han estado ocupando (con una hipoteca) hasta un tamaño máximo determinado, y destinar la superficie excedente al programa de redistribución de tierras. Si los ocupantes ilegales han estado asentados en la tierra muchos años y son políticamente influyentes, la aplicación de tal política puede enfrentar resistencias. No obstante, las perturbaciones asociadas al cambio de su grado de acceso *de facto* a la tierra son mucho menores que las originadas por los programas de expropiación de tierras privadas ya tituladas, tal como se señaló en el caso de Honduras, y el presupuesto público se beneficia del hecho de que los ocupantes paguen por la tierra que utilizan²⁴⁴. La producción sectorial también puede elevarse con tales programas, dada la conocida tendencia de las pequeñas fincas a alcanzar mayores producciones por hectárea.

5.9.2 Mejoras del acceso de las mujeres a la tierra

En promedio, los hogares encabezados por mujeres tienen ingresos menores que los conducidos por hombres. Las causas son bien conocidas: factores culturales que conllevan la discriminación contra las mujeres, incluyendo un menor interés de las familias de bajos ingresos en educar a las niñas, barreras institucionales, y restricciones legales que codifican muchos sesgos culturales y otorgan a las mujeres menor control sobre los recursos²⁴⁵. Una de las maneras más importantes para aumentar la capacidad de ganarse la vida, tanto de mujeres solteras como casadas, es mejorar su acceso a la tierra. No existen dudas de que el acceso de las mujeres es más limitado que el de los hombres. Las investigaciones de Rekha Mehra han concluido que:

Pocas mujeres de los países en desarrollo tienen acceso seguro e independiente a la tierra. ... los acuerdos tradicionales sobre tenencia de la tierra ... se consideran como relativamente favorables a las mujeres. ... un examen más profundo revela, sin embargo, que en los sistemas tradicionales la tenencia puede ser bastante segura para los hombres pero no para las mujeres. ... Cuando las mujeres tienen derechos al usufructo de la tierra, raramente son libres de actuar como agentes independientes, y sus derechos tienden a ser restringidos y específicos a determinados usos. Por ejemplo, no pueden utilizar sus tierras

²⁴⁴ Desde finales de los años noventa, Honduras requiere que los ocupantes ilegales de tierras del Estado paguen por ellas.

²⁴⁵ Aunque la existencia de mayor pobreza entre las mujeres es bien conocida, y las políticas deberían corregir esta situación, no hay que sobreestimar la magnitud del fenómeno. Alain Marcoux ha efectuado cálculos cuidadosos que muestran que “para los países con datos adecuados disponibles, la proporción media de mujeres entre los pobres parece ubicarse por debajo del 55 por ciento. ... Así, el sesgo de género en la pobreza no alcanza los altísimos niveles que a veces se le atribuyen. Esto no significa que el sesgo no sea real ni creciente. Parece ser real globalmente, aunque las situaciones varían según países y lugares.” De las págs 2-3 en: A. Marcoux, “How Much Do We Really Know about the Feminization of Poverty?” *Brown Journal of World Affairs*, vol. V, N°. 2, verano/otoño 1998, págs 187-194.

para propósitos comerciales. ... En los sistemas modernos de tenencia, las mujeres tienden a enfrentar aún mayores dificultades de acceso. De hecho sus derechos sobre la tierra tienden a deteriorarse cuando los gobiernos ponen en marcha reformas agrarias y esquemas de registro o reasentamiento de tierras. Los programas de registro de tierras en África (por ejemplo, en Etiopía, Guinea-Bissau, Kenya y Zimbabwe) no han permitido la titulación a favor de mujeres, aún cuando gozaran de acceso consuetudinario a la tierra antes del registro. ... En América Latina las mujeres quedaron igualmente fuera de los procesos de reforma agraria de los años sesenta y setenta. ... Las recientes reformas en China también han pasado por alto a las mujeres. Con el colapso de las comunas rurales a principios de los años ochenta, la tierra fue redistribuida primariamente entre los hombres, de hecho contrariando la reforma agraria de 1947 que había dado títulos separados a las mujeres. ... en la India, las mujeres prácticamente no tienen ningún derecho a heredar tierras agrícolas. ... La Ley de Sucesión hindú (1956), que pretendía mejorar los derechos de las mujeres, ha sido interpretada en el sentido de negar a las mujeres el acceso a tierras agrícolas. En algunos Estados de la India las leyes expresamente excluyen a las viudas y las hijas de la herencia de tierras agrícolas. ... La Ley de Sucesión de Kenya (1972) pretendía proporcionar mayor igualdad de género con respecto a la herencia; pero no lo hace porque las tierras agrícolas quedaron bajo la ley consuetudinaria, que niega a las mujeres el derecho a heredarlas²⁴⁶.

Se ha creado un círculo vicioso que tiende a atrapar a las mujeres en la pobreza:

En todo el mundo, más mujeres que hombres son pobres, y la cantidad de mujeres pobres crece aún más rápido que la de los hombres, especialmente en zonas rurales de los países en vías de desarrollo. ... Como consecuencia de su pobreza, las mujeres son incapaces de adquirir tierra, aún cuando las leyes lo permitan. En Kenya, por ejemplo, las recientes leyes no prohíben a las mujeres poseer tierras pero la mayoría de ellas no tienen medios para adquirirlas. ... Además, la pobreza impide que las mujeres se beneficien de algunas reformas; por ejemplo, las mujeres pueden no aprovecharse de las privatizaciones, que requieren titulación y registro, porque no pueden pagar los costos de registro...²⁴⁷.

Las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a la tierra han sido documentadas en muchos países. Estas dificultades son especialmente grandes cuando las normas sociales y los sistemas legales son parecidos a los de la República Dominicana:

... varios aspectos de la legislación civil y agraria hacen difícil que las mujeres rurales en particular obtengan acceso a la tierra. ... De acuerdo a la ley dominicana, todas las propiedades traídas al matrimonio u obtenidas durante el mismo adquieren el carácter de común. ... pero dicha propiedad conyugal sólo puede ser legalmente administrada (vendida, hipotecada o incorporada de otras formas a contratos legales) por el marido. ... Las mujeres casadas, por lo tanto, no tienen siquiera derechos sobre las tierras que ellas mismas han heredado o comprado; y las mujeres en uniones de hecho –no reconocidas por el código

²⁴⁶ Rehka Mehra, "Women's Land Rights and Sustainable Development", en: Rose, Tanner y Bellamy, eds., 1997, págs 1, 2, y 5.

²⁴⁷ *Op. cit.*, pág. 7.

civil– tienen aún menos derechos sobre las tierras y otras propiedades poseídas en común, si se disuelve dicha unión. En caso de muerte del marido, la ley dominicana asigna los derechos de herencia a los hijos, padres y hermanos del difunto (en ese orden). Las viudas pueden reclamar hasta una cuarta parte de la propiedad del marido solamente si este ha hecho testamento antes de morir²⁴⁸.

Las observaciones de Mehra acerca del sesgo de género en las reformas agrarias corresponden a la realidad de muchos otros países. Por ejemplo, en Colombia los registros públicos indican que sólo el 11 por ciento de los que recibieron tierras durante las primeras tres décadas de la reforma agraria fueron mujeres²⁴⁹. Y en la República Dominicana:

La Ley de la Reforma Agraria estipula que el jefe de la unidad familiar, por lo general el hombre, es quien tiene el derecho a beneficiarse de la reforma agraria: no reconoce a las mujeres como adjudicatarias de tierras ni tampoco prevé su participación en los asentamientos agrícolas manejados por las cooperativas [de la reforma agraria].²⁵⁰

Eve Crowley ha indicado que, en los años sesenta y setenta, solamente entre 4 y 25 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria eran mujeres²⁵¹. Los obstáculos al acceso a la tierra por parte de las mujeres no siempre son obvios pero son generalizados, tal como apunta Crowley:

Las instituciones tradicionales relacionadas con la tierra son conocidas y convenientes para las mujeres rurales, ya que reducen los costos de transacción que les prohíben recurrir a los servicios agrícolas formales. Pero esta proximidad social y física puede ser también represiva. Las oficinas y los registros de tierras gubernamentales podrían introducir nuevos principios, mantener registros públicos y ofrecer un foro neutral donde las mujeres pueden efectivamente presentar sus reclamos; pero requieren de procedimientos transparentes y coherentes, así como costos de transacción al alcance de sus clientes. En muchos países, estas instituciones son ineficientes, corruptas, complejas y absorben mucho tiempo. Pocas mujeres tienen las conexiones políticas, los conocimientos, el dinero o la proximidad física requeridos para obtener derechos sobre tierra a través de dichas instituciones. ... cuando las mujeres pueden legalmente comprar tierras, en la práctica sólo las mujeres más ricas o los grupos de mujeres cuentan con ingresos suficientes para competir en el mercado. El nepotismo, el tratamiento preferencial, y los procedimientos caros y complejos restringen la entrada a los mercados de tierras²⁵².

²⁴⁸ Elizabeth Katz, "Gender and Rural Development in the Dominican Republic", mimeo, preparado por el Banco Mundial, Washington, D.C., noviembre de 2000, pág. 4.

²⁴⁹ E. Katz, "Gender and Rural Development in Colombia", mimeo, preparado para el Banco Mundial, Washington, D.C., junio de 2000, pág. 3.

²⁵⁰ Beatriz B. Galán, "Reglamentaciones jurídicas sobre el acceso a la tierra de la mujer rural en países de América Central y el Caribe", *Land Reform*, 2000/1, FAO, Roma, pág. 81.

²⁵¹ Eve Crowley, "Empowering Women to Achieve Food Security: Land Rights", *Focus Note 6, A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment*, IFPRI, agosto de 2001, pág. 2.

²⁵² E. Crowley, 2001, pág. 2.

Los sistemas tradicionales y privatizados de tenencia muestran frecuentemente sesgos de género, tal como ilustra el caso de Zambia:

La discriminación contra las mujeres, tanto en la tenencia tradicional como en la privada, es real. En la primera las mujeres no heredan tierras. Tanto los sistemas patrilineales como los matrilineales no reconocen sus derechos a la tierra. En la tenencia privatizada [en tierras del Estado] se requiere que las mujeres cumplan ciertas condiciones antes de asignárseles tierras, que no son exigidas a los *hombres* (V. R. N. Chinene, et al., 1998, pág. 98).

Otro tipo de barrera generalizada para las mujeres lo ejemplifica el caso de Uganda, donde “la ley civil ... proporciona derechos iguales en el divorcio, pero en la división de la propiedad conyugal prevalece la ley tradicional y las mujeres divorciadas no pueden obtener el acceso a la tierra”²⁵³.

Aún en sociedades en las cuales la situación económica de las mujeres rurales estaba más protegida en el pasado, los cambios económicos pueden haberlas colocado en posiciones desventajosas:

En la mayoría de las sociedades las mujeres tienen desigual acceso a, y control sobre las tierras y los recursos naturales vinculados a las mismas. En muchos casos, las sociedades han protegido los intereses de las mujeres a través de la ley consuetudinaria, la ley religiosa y la legislación anterior, pero las cambiantes condiciones socioeconómicas a menudo hacen que las viejas normas dejen de asegurar que las mujeres tengan acceso a los recursos requeridos para criar y cuidar su familia. Las comunidades que experimentan escasez de tierras o rápidos aumentos en su valor pueden ser renuentes o incapaces de evitar que los parientes varones reclamen tierras sobre las cuales las mujeres, particularmente viudas o solteras, tienen derechos²⁵⁴.

Para superar las barreras legales, institucionales y de actitud que enfrentan las mujeres cuando tratan de mejorar su acceso a la tierra, *se necesitan cinco tipos de enfoques: reformas de los códigos y reglamentos legales; asistencia financiera focalizada hacia las mujeres; análisis de género en la fase de diseño de los proyectos y programas de desarrollo rural; entrenamiento y concienciación de los funcionarios públicos, especialmente en los registros de tierras y los programas de reforma agraria (ya sean asistidos por el mercado o de otro tipo); y campañas de educación pública.* Un sólo enfoque no es suficiente y habría que aplicar el conjunto de programas mencionados.

En Honduras, las primeras leyes de reforma agraria fueron específicamente enmendadas con el fin de permitir que las mujeres fueran beneficiarias de la reforma agraria. La legislación previa lo hacía casi imposible. Su acceso a la tierra era gobernado por un artículo separado de la ley que permitía que las mujeres recibieran tierras en el caso que muriese el marido mientras la adjudicación de tierras en su favor estuviera en trámite. La nueva ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (1992) eliminó este dualismo y lo reemplazó por una cláusula única, aplicable por igual a hombres y mujeres, que define sus derechos a recibir tierra bajo la reforma agraria:

²⁵³ Banco Mundial, “Engendering Development –through Gender Equality in Rights, Resources and Voice”, World Bank policy research report, Banco Mundial, Washington, D.C., 2002, pág. 16.

²⁵⁴ Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 17.

... las modificaciones introducidas por la Ley de Modernización de 1992 en este país eliminaron las restricciones legales que impedían explícitamente la participación de la mujer en el proceso de reforma agraria²⁵⁵.

Antes del año de la promulgación de la ley de 1992, período en el cual se redactaron y aprobaron sus reglamentos, el Presidente de Honduras presidió una ceremonia en la cual se adjudicaron 40 000 ha de tierras a mujeres casadas y no casadas, un hito en la historia del país.

Las campañas de capacitación y educación sobre el tema de género resultan esenciales para debilitar la muy asentada resistencia cultural hacia un tratamiento más justo a las mujeres:

En muchas sociedades, mejorar el acceso y la seguridad de las mujeres requiere cambios en las políticas y la legislación, por ejemplo, reconociendo específicamente sus derechos a poseer tierras y permitiendo que se emitan títulos legales en su nombre, ya sea individualmente o en conjunto con su cónyuge. Más importante aún, puede requerir cambios en normas y prácticas culturales. Quizás las leyes del país declaren que los hombres y las mujeres tienen derechos iguales a poseer y heredar propiedades, pero si las normas y prácticas culturales estuvieran en conflicto con dichas leyes, probablemente los derechos de las mujeres serán ignorados²⁵⁶.

El Servicio de Tenencia de Tierras de la FAO ha subrayado la importancia de llevar a cabo análisis de género en etapas tempranas de la preparación de proyectos y programas, mensaje dirigido tanto a las instituciones internacionales como a los gobiernos de países en desarrollo:

En los proyectos de desarrollo, el diseño del componente de tenencia de la tierra debe incorporar análisis de género desde el inicio, para asegurar que no se olviden las restricciones particulares que confrontan las mujeres. Intentar incorporar consideraciones de género una vez que los objetivos y el diseño del proyecto han sido definidos resulta a menudo improductivo, pues se trataría de meter a la fuerza los temas de género en un marco inapropiado²⁵⁷.

En las palabras de Meinzen-Dick,

Parece que es tiempo de cambiar la premisa: en vez de asumir que el proceso de registro y titulación es neutro y buscar procesos “más eficientes” desde el punto de vista del gobierno, es necesario considerar lo que se debe hacer para eliminar las barreras a los pobres y las mujeres²⁵⁸.

Ella recomienda poner atención a los siguientes puntos específicos, relacionados con los temas de género y pobreza en la administración de tierras:

- Publicidad y programas de “alfabetización” sobre aspectos legales (mediante medios masivos de comunicación y trabajando con diversas

²⁵⁵ B. B. Galán, 2000, pág. 80.

²⁵⁶ Land Tenure Service, FAO, 2001, pág. 18.

²⁵⁷ *Op. cit.*, pág. 19.

²⁵⁸ R. Meinzen-Dick, 2001, pág. 2.

organizaciones...) para informar sobre los programas y ***hacer que las mujeres tomen conciencia de lo que está disponible para ellas***, incluyendo salvaguardias de sus derechos (por ejemplo, la titulación conjunta).

- Ubicar los sistemas de registros lo más cerca posible de las tierras en cuestión. Esto es especialmente importante porque las mujeres enfrentan restricciones especiales para viajar.
- Reducir al máximo los costos iniciales en dinero, pues las mujeres y las familias pobres tienen mayores dificultades en obtener efectivo para dichos propósitos.
- ***Procesos participativos para monitorear las tierras***, para que la población local esté consciente de los linderos propuestos y puedan hacer sus reclamos.
- Sistemas que permitan el registro en nombre de grupos, en vez de sólo individuos.
- Disposiciones para reconocer conjuntos de derechos traslapados, por ejemplo, para pastoreo en tierras de barbecho, recolección de productos de los árboles, etc. Quizás estos paquetes traslapados no cuadren con las nociones occidentales de “propiedad”, pero a menudo juegan un papel principal en los sistemas de vida de los pobres.

Comprendo que esto incrementa el costo de los sistemas de registro de tierras y complica las transferencias. No obstante, sin tales especificaciones aumentan los riesgos de que en los programas de registro y titulación, las elites, especialmente las educadas y/o urbanas, puedan capturar los recursos ... con tales estipulaciones existe la posibilidad de fortalecer los bienes de las personas en situación desventajosa²⁵⁹.

El análisis de género requerido para mejorar el diseño de los proyectos debe ser un proceso concienzudo y cuidadosamente estructurado. Este capítulo concluye con extractos adaptados de la guía de la FAO acerca de las cuestiones a plantearse en los análisis de género para el componente de tenencia de la tierra de los proyectos. La mera naturaleza de las interrogantes arroja considerable luz sobre la importancia del sesgo de género:

5.9.2.1 Preguntas acerca de los instrumentos de la política de género

Ley de familia:

- ¿Tienen igual estatus las esposas y los maridos con respecto a los derechos, en el matrimonio, en las causas de divorcio y separación, y en la propiedad matrimonial?
- En caso de divorcio o separación, ¿tienen las esposas iguales derechos que los esposos respecto a la tierra y otras propiedades adquiridas durante el matrimonio?
- En caso de divorcio o separación, ¿pueden las mujeres llevar consigo las propiedades que poseían antes del matrimonio?

Ley de herencia:

- ¿Otorgan las leyes de herencia derechos a las hijas iguales a los de los hijos, incluyendo la propiedad territorial?

²⁵⁹ *Op. cit.*, pág. 3 [se ha agregado el énfasis].

- ¿Tienen las viudas iguales derechos sobre las tierras y demás propiedades que ellas y sus maridos adquirieron durante su matrimonio?

Ley de privatización:

- Cuando se privatiza la tierra y otras propiedades, ¿tienen las mujeres las mismas oportunidades que los hombres para recibir o comprar propiedades?
- ¿Reconocen las leyes y/o los reglamentos de privatización solamente a los jefes de familia como beneficiarios de estos programas? De ser así, ¿las mujeres son reconocidas como jefes de familia?
- ¿Reconocen las leyes y/o los reglamentos de privatización a los trabajadores de tiempo parcial (que en su mayoría pueden ser mujeres) de las empresas del Estado como candidatos para recibir las propiedades en proceso de privatización?

Ley de registro de tierras:

- ¿Reconocen las leyes de registro de tierras y de titulación solamente un jefe de hogar por cada familia como beneficiario de estos programas?
- ¿Reconocen las leyes/reglamentos de registro y titulación los derechos secundarios que poseen otros miembros de la familia sobre la propiedad de las tierras?
- Si se considera la tierra como propiedad familiar, ¿la legislación, particularmente los reglamentos de titulación y registro, establece derechos de propiedad para todos los miembros de la familia, independientemente de su género y estado civil?

Ley de manejo de los recursos naturales:

- ¿Reconocen las leyes acerca de los recursos los diferentes roles que los hombres y las mujeres tienen en el manejo de la tierra y otros recursos naturales?
- ¿Toman en consideración las leyes de manejo forestal tanto las actividades de los hombres como las de las mujeres relacionadas a los árboles y otros productos forestales?
- ¿Se consideran expresamente en la leyes de manejo de aguas las necesidades específicas de las mujeres, tanto las relativas al uso familiar como al uso agrícola?
- ¿Incluyen las leyes que intentan reformar la gestión de las tierras comunes la participación de la mujer en la administración de los recursos naturales?

5.9.2.2 Análisis de género en programas de recursos naturales

- En los programas que registran y titulan tierras, ¿se reconocen los derechos de las mujeres sobre la tierra, incluyendo los de cultivarla y otros derechos secundarios?
- Las leyes y/o los reglamentos de los programas de titulación, ¿están dirigidos hacia una sola persona por familia?
- ¿Cuáles son las restricciones culturales e ideológicas, de parte de aquellos que ejecutan los programas, que enfrentan las mujeres para adquirir tierras y derechos sobre las mismas?
- Cuando existe propiedad plena sobre la tierra, ¿las normas y prácticas consuetudinarias prohíben a las mujeres adquirir tierras y otras propiedades inmobiliarias y/o registrar las mismas en su propio nombre?

- ¿Permiten las leyes, los reglamentos y las prácticas (tanto comerciales como culturales) que las mujeres realicen contratos sin la aprobación o firma de los hombres (cónyuges o familiares masculinos)?
- ¿Cuáles restricciones encuentran las mujeres a participar en programas de bancos de tierras y compras de tierra, reasentamientos y reformas agrarias impulsadas por el mercado? ¿Están limitados estos programas a un miembro del hogar?

5.9.2.3 Otros aspectos de la administración de recursos y programas de tenencia de tierra

- Las leyes, normas o prácticas respecto al acceso a recursos de propiedad común, tales como bosques, tierras de pastoreo y aguas, ¿tienen diferencias de género?
- Las instituciones que asignan recursos de la comunidad ¿utilizan explícita o implícitamente el factor género para determinar quién tiene acceso a dichos recursos?
- Los programas de privatización, entre ellos los de titulación y registro, ¿olvidan, y quizás niegan, los derechos tradicionales de propiedad a ciertas personas tales como hombres jóvenes y mujeres?
- En los proyectos atinentes a la conservación o el manejo de los recursos, ¿se consulta específicamente a las mujeres acerca de cuáles recursos, tanto individuales como comunales, necesitan ser protegidos y cómo?²⁶⁰.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 5

- Razones de equidad y eficiencia económica han motivado históricamente el interés por las políticas de tenencia de tierras. La equidad concierne básicamente a la mitigación de la pobreza. Se ha encontrado que tanto la distribución de la tierra como los tipos de tenencia y las políticas de tierras tienen efectos directos sobre la magnitud de la pobreza rural.
- El acceso a la tierra es el determinante fundamental de las posibilidades de obtener ingresos en las zonas rurales de los países en desarrollo y en transición, pero la seguridad de los derechos sobre la tierra es tan importante como el acceso.
- Los derechos sobre la tierra asumen muchas formas; la propiedad privada irrestricta es sólo una de ellas. Casi todos los sistemas consuetudinarios de manejo de la tierra establecen los derechos de usufructo, pero no los de propiedad que permiten a los dueños transferir la tierra.
- En todo el mundo, los derechos sobre parcelas individuales han evolucionado con el crecimiento de la presión de la población sobre la tierra. Cuando hay tierras en abundancia, los derechos son generales en el sentido de que las familias no necesariamente tienen acceso a la misma parcela año tras año, sino a tierras en alguna parte de la comunidad. A medida que crece la presión demográfica, la incertidumbre de obtener parcelas equivalentes en cantidad y calidad hace que aumente el interés de las familias en mantener las tierras que han estado trabajando. Por lo tanto, con el tiempo, los derechos al uso de la tierra tienden a volverse específicos sobre determinadas parcelas.

²⁶⁰ Land Tenure Service, FAO, 2001, págs 53-55.

- De igual modo, los derechos individuales sobre la tierra tienden con el tiempo a reemplazar los sistemas comunales. Actualmente en África, por ejemplo, los derechos individuales prevalecen sobre los comunales en las tierras de cultivo.
- Los derechos tradicionales sobre la tierra alcanzan gran complejidad e imaginación a los efectos de proporcionar acceso a recursos que satisfagan las necesidades básicas. Estos sistemas han mostrado considerable flexibilidad para definir conjuntos de derechos sobre la tierra, por ejemplo, permitiendo el acceso al pastoreo en determinadas épocas del año y en condiciones específicas.
- La propiedad privada de la tierra pocas veces es absoluta, sino que está sujeta a varias condiciones que representan los derechos de la sociedad y de otras personas. La propiedad privada también constituye un conjunto de diversas clases de derechos sobre la tierra, entre ellos el derecho a usarla, el derecho a prohibir que otros la usen, el derecho a obtener ingresos de la misma, el derecho de transmitirla a los herederos, etc.
- La gran variedad de formas de posesión de tierras en el mundo actual puede clasificarse en los siguientes seis tipos básicos:
 - **Tierras con acceso abierto.** En esta clase de tenencia, nadie puede reclamar la propiedad sobre la tierra o el recurso y ninguno puede ser excluido del acceso al mismo. Se aplica a veces a tierras forestales o de pastos. Los recursos marinos son también de este tipo.
 - **Tierras comunales en sistemas consuetudinarios.** Están abiertas a todos los miembros pero sujetas a restricciones comunales de uso y acceso. Frecuentemente son tierras de pastoreo.
 - **Tierras colectivas,** establecidas por decisión de las autoridades centrales; se utilizan para la producción conjunta por parte de grupos de familias. Pueden incluir parcelas individuales y parcelas trabajadas conjuntamente. En la mayoría de los casos, los miembros de las fincas colectivas no tienen voz en las decisiones acerca de las formas de tenencia y explotación de la tierra, decisiones que más bien son tomadas centralmente.
 - **Derechos individuales sobre la tierra con tenencia asociativa.** Estos derechos abarcan a las parcelas individuales que existen en sistemas consuetudinarios o colectivos de tenencia.
 - **Derechos privados sobre la tierra.** Estos derechos incluyen a la propiedad (con diversos grados de restricciones) y a otros derechos de usufructo en contextos de mercados, tales como el arrendamiento, el alquiler y la aparcería. Pueden también ser subordinados, temporal o parcialmente, a las decisiones de grupos que cooperan voluntariamente en actividades agrícolas seleccionadas o en el suministro de servicios agrícolas. La propiedad trae consigo el derecho a disponer de la tierra de acuerdo a los deseos del dueño: en ventas, alquiler, arrendamiento y herencia, y a gravarla con reivindicaciones contingentes tales como las hipotecas.
 - **Tierras estatales.** Los derechos de propiedad son asignados a una autoridad del sector público, local o nacional.
- La seguridad de tenencia requiere claridad en la definición de los derechos al uso de la tierra, lo mismo que estabilidad de tales derechos en el tiempo. Un tipo de seguridad garantiza el derecho a usar determinadas parcelas, y otro tipo, más fuerte, garantiza el derecho a transar las tierras, sea en arrendamiento, venta u otro tipo de transacción.

- La seguridad de tenencia se puede referir al derecho a usar la tierra, y también puede significar el derecho de usufructo por un período de tiempo, suficientemente largo para estimular las inversiones en la finca.
- Los sistemas consuetudinarios de tenencia varían mucho. Normalmente proporcionan seguridad de tenencia en el sentido de la certeza a explotar la tierra y, hasta cierto punto, garantizan ocasionalmente derechos a transferirla, si bien casi siempre con limitaciones. Sin embargo, por lo general no proporcionan seguridad de tenencia suficiente para permitir que la tierra sea utilizada como garantía de préstamos.
- La investigación empírica sugiere una relación positiva entre la seguridad de tenencia y el desempeño de las fincas. Los estudios han encontrado que las fincas con títulos plenos sobre la tierra obtienen más crédito e invierten más; también los valores de la tierra aumentan con la titulación.
- Las investigaciones realizadas en varios países sobre los efectos del tamaño de las fincas sobre la productividad por hectárea sugieren una relación en forma de U, con la parte en declive de la curva en U que cubre la mayor parte de los tamaños relevantes de fincas. En otras palabras, las pequeñas fincas producen mayor valor por hectárea que las grandes, en casi todo el abanico de tamaños relevantes de las fincas.
- Según se indicó, la mayor parte de los sistemas tradicionales de tenencia impiden transferir los derechos sobre la tierra, pero una cantidad creciente lo está permitiendo. A medida que crece la presión demográfica también crece la presión para que se permitan las transferencias y para formalizar derechos individualizados sobre la tierra.
- Una cuestión principal de la transición desde sistemas consuetudinarios a formales de derechos sobre la tierra es que, los que tienen acceso a mejor información sobre los nuevos sistemas, puedan desposeer a los productores con derechos tradicionales de usufructo. Otro peligro es que, cuando los títulos consuetudinarios sobre la tierra se transfieren al Estado, los productores pueden quedar desposeídos de tierras que tradicionalmente tenían derecho a usar.
- Muchos sistemas de tenencia incluyen tierras de uso común. Estas tierras comunales a menudo están sujetas a sobrepastoreo.
- La “tragedia de las tierras comunales” tiende a ocurrir en tierras con acceso abierto. Controles apropiados permiten disminuir las posibilidades de sobreexplotación en los sistemas de propiedad común, aún en los consuetudinarios. Además, las tierras comunales pueden ser recursos importantes para que las familias más pobres de la comunidad obtengan sus ingresos. Sin embargo, la tendencia histórica es claramente hacia la conversión de los sistemas de propiedad común en sistemas de acceso abierto, a medida que crece la presión de la población. Por lo tanto, el riesgo de degradación ambiental en esas tierras aumenta con el tiempo, en la mayoría de los casos.
- Proporcionar títulos comunitarios y dar asistencia al manejo de las tierras de propiedad común ayuda a evitar la degradación de los suelos. Los títulos a grupos funcionan mejor en pequeñas comunidades, pero pueden no constituir salvaguardias suficientes cuando se abren nuevas producciones o mercados agrícolas.
- Cuando se emiten títulos a grupos, las opciones incluyen otorgar a la comunidad el “primer derecho a rehusar” transacciones sobre la tierra de miembros que dejan la comunidad; también, especialmente en el caso de antiguas fincas colectivas, la

emisión de algún tipo de accionariado sobre los bienes de la comunidad, para estimular el manejo más empresarial de las tierras.

- En los procesos de reforma agraria de muchos países se han creado fincas colectivas y del Estado, con la excepción de Asia oriental, donde se ha tendido a proporcionar tierras en predios individuales operados por sus dueños. El Salvador distribuyó tierras en ambas formas.
- Como empresas económicas, la mayoría de las fincas colectivas nacieron con diversas desventajas. Normalmente, sus miembros no tenían derecho a hipotecar los bienes o a vender o arrendar parte de las tierras. También se les negaba la opción de obtener legalmente crédito de los bancos privados, y todos los servicios agrícolas que recibían tenían que ser proporcionados por el gobierno. Para contrarrestar estas desventajas, a menudo se las subsidiaba fuertemente.
- Desde América Latina a Etiopía y China, las fincas colectivas han mayormente fracasado en todas partes, a menudo con resultados muy inferiores a los de las propiedades privadas. Por ello, muchos países las están transformando en propiedades privadas de varios tipos.
- El Estado es el principal propietario de tierras en muchos países de África, en la ex-Unión Soviética y en algunas naciones de Asia sudoriental. Las razones de este hecho son muchas, entre ellas históricas, ideológicas y el deseo de evitar la concentración de la tierra y la especulación. Sin embargo, en la práctica el Estado no ha generalmente probado ser un eficaz administrador de la tierra.
- Para superar los problemas inherentes a la propiedad estatal, algunos países han establecido la política de otorgar derechos al uso de tierras a través de alquileres de largo plazo libremente negociables; la asignación inicial de tales derechos debe merecer cuidadosa atención si se desea asegurar procesos transparentes y equitativos.
- En algunas partes de Europa la reforma agraria comenzó en el siglo XVIII, con ventas deliberadas de tierras a agricultores pobres; en el siglo XX se transformó en un proceso basado en la coerción del Estado. En general, las reformas agrarias coercitivas han producido resultados decepcionantes y han fallado en reducir la pobreza rural. Hay excepciones, entre las cuales las reformas de Asia oriental en los años cincuenta, la primera fase de la reforma agraria en Zimbabwe y algunos aspectos de la reforma agraria de Filipinas en las décadas recientes.
- Entre las razones de los resultados decepcionantes de las reformas agrarias coercitivas cabe incluir: imposibilidad o falta de voluntad de los gobiernos de compensar a los dueños (cerrando así la posibilidad de proporcionar títulos plenos a los beneficiarios); motivaciones políticas de las reformas; formas de adjudicación de las tierras; insuficiente educación y entrenamiento de los beneficiarios, y escaso acceso de estos al capital para inversiones.
- Las reformas agrarias coercitivas son de por sí procesos destructivos que pueden infligir daños de largo plazo a la credibilidad de las instituciones del país. Normalmente ocurren en el marco de convulsiones políticas o conflictos violentos. Para limitar los perjuicios y mejorar los efectos de las reformas agrarias sobre la atenuación de la pobreza, se están ensayando nuevos enfoques que incorporan elementos de mercado; los primeros resultados sugieren que estos procesos son lentos debido a su dependencia de estructuras administrativas locales.
- Mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras requiere definir cuestiones fundamentales acerca de la naturaleza de los derechos sobre la tierra. Una de ellas es la de si los sistemas consuetudinarios deben ser protegidos y, en caso afirmativo,

como y cuales opciones se pueden ofrecer a los anteriores miembros de fincas colectivas.

- La experiencia ha mostrado, especialmente en África, que los sistemas consuetudinarios pueden otorgar seguridad de tenencia de la tierra. Los sistemas modernos de registro de tierras son onerosos y los requisitos para establecerlos son complejos, lo cual no los hace siempre justificables económicamente. Sin embargo, a medida que el valor de la tierra y la presión demográfica aumentan, también crece la necesidad de sistemas de derechos más seguros. Entre los criterios para evaluar la eficacia de un sistema tradicional de tenencia cabe citar: la capacidad de las mujeres para poseer tierras por derecho propio, el grado en que arrendamientos y aparcerías son permitidos, las posibilidades de heredar derechos sobre la tierra, y la responsabilidad (accountability) de las autoridades tradicionales frente a la población local, en lo relacionado con sus decisiones sobre asignación y protección de derechos sobre la tierra.
- En consecuencia, la decisión de formalizar los derechos sobre las tierras es una cuestión práctica. Una opción importante es otorgar respaldo legal a los sistemas consuetudinarios de derechos, como se ha hecho por ejemplo en el nuevo Código Rural de Níger. El fortalecimiento de la capacidad administrativa local es fundamental para la eficacia y durabilidad de todos los sistemas de tenencia de tierras.
- Los procesos para pasar a sistemas modernos de titulación de la tierra son siempre lentos y, durante los mismos, hay que otorgar protección a los arrendatarios y otros titulares de derechos secundarios. De igual modo, es vital llevar a cabo consultas locales para verificar los derechos existentes sobre las tierras, antes de otorgar los nuevos títulos. Existen razones a priori para subsidiar parte de los costos de registro de los nuevos títulos de tierras. El fortalecimiento de las instituciones locales encargadas de la resolución de conflictos es casi siempre un elemento central de cualquier tipo de programa destinado a mejorar los sistemas de tenencia de tierras.
- Prohibir la propiedad de pequeñas parcelas, debajo de determinado tamaño mínimo, se ha demostrado contraproducente para reducir la pobreza rural.
- El arrendamiento de tierras, en sus varias formas, es un mecanismo importante para contribuir a reducir la pobreza rural, ya que proporciona una significativa vía de acceso a la tierra a los grupos de bajos ingresos. Contribuye a rendir más igual el tamaño de las fincas en producción, lo mismo que a mejorar la productividad de la tierra transfiriendo el uso de parcelas de productores que están menos interesados o son menos capaces de trabajarlas, a otros más interesados o capaces. Finalmente, reduce los riesgos de ingresos de los grandes propietarios, que tienen la opción de arrendar en períodos en los cuales son incapaces de explotar directamente la tierra.
- Por estas razones, la prohibición de arrendar ha demostrado ser contraproducente y ha llevado a una amplia subutilización de la tierra. De igual modo, los intentos de controlar los precios de los arrendamientos han generalmente fracasado.
- En teoría la aparcería conduce a usos menos eficientes de la tierra que los contratos puros de arrendamiento. Pero, a la luz de las frecuentes dificultades de los arrendatarios para acceder al crédito, en algunas circunstancias la aparcería se transforma en el modo preferido de utilizar la tierra.
- Existe la preocupación de que las ventas de tierras puedan llevar con el tiempo a una mayor concentración de las propiedades. Sin embargo, los intentos de prohibirlas normalmente no han funcionado bien y en algunos casos han

aumentado la desigualdad de la propiedad, pues los que están mejor posicionados e informados tienen también mayores posibilidades de evitar la prohibición. Una política más eficaz puede ser la de proporcionar a los pequeños productores mayor acceso al crédito y/o redes de seguridad que eviten que se vean forzados a vender tierras durante períodos de dificultades económicas.

- Existen tres opciones principales para convertir las anteriores fincas colectivas en propiedades individuales: propiedad privada conjunta, bajo la forma de compañías por acciones o similares; propiedad puramente individual; y una mezcla de las dos, en la cual las tierras son propiedad privada y los demás bienes son poseídos conjuntamente en forma de sociedad por acciones. Las sociedades por acciones ofrecen mayores incentivos económicos para la producción que las cooperativas privadas, si bien éstas son útiles para el procesamiento y la comercialización de algunos productos agrícolas.
- Dicho proceso de conversión puede tomar mucho tiempo, pues requiere entrenamiento y otros tipos de apoyo a las anteriores fincas colectivas, además de la aprobación de nuevas leyes y reglamentos.
- En contextos de mercado, el acceso de los pobres rurales a la tierra puede ser promovido a través de diversos mecanismos, utilizados individual o conjuntamente:
- Fondos de tierras que financian la subdivisión y venta de grandes propiedades y subsidian su compra por parte de familias pobres.
- Procesos de reformas agrarias asistidas por el mercado, con la participación de las comunidades y apoyo financiero a los beneficiarios para que inviertan en sus nuevas propiedades.
- Mejoramiento de los mercados de arrendamiento de tierras.
- Para las tierras del Estado y los beneficiarios de reformas agrarias asistidas por el mercado, otorgamiento de contratos de alquiler a largo plazo y de alquiler-compra.
- Impuestos sobre la tierra, progresivos y basados en la superficie.
- Titulación de pequeñas fincas.
- Mecanismos financieros alternativos, como la anticresis y los derechos de usufructo por períodos limitados.
- Eliminación de los numerosos subsidios agrícolas con efectos sesgados en favor de los no pobres.
- Distribución de las tierras de propiedad del Estado a las familias pobres.
- El acceso de las mujeres a la tierra es más limitado que el de los hombres en todo el mundo en desarrollo, incluso en muchos sistemas tradicionales de tenencia. Las leyes a menudo discriminan explícitamente contra las mujeres en materias de derechos para poseer y heredar tierras.
- Para superar las barreras legales, institucionales y de actitud que enfrentan las mujeres en la lucha para obtener mayor acceso a la tierra, se necesita aplicar cinco tipos de enfoques: reformas de los códigos y las reglamentaciones legales; apoyo financiero específico para las mujeres; análisis de género en la fase de formulación de los proyectos y programas de desarrollo rural; capacitación y concienciación de los funcionarios públicos, especialmente los de los registros de tierras y los programas de reforma agraria (asistidas por el mercado o de otros tipos); y campañas de educación pública. Uno solo de estos enfoques no es suficiente, y más bien se necesita aplicarlos conjuntamente.
- Entre las medidas específicas que contribuyen concretamente a promover el acceso de las mujeres a la tierra, cabe mencionar: poner en marcha programas de

información y “alfabetización” legal, para que las mujeres sean concientes de los derechos y las salvaguardias de que disponen; ubicar los sistemas de registro tan cerca como sea posible de las tierras en cuestión; reducir los costos inmediatos en efectivo; adoptar procesos participativos para distribuir la tierra, de modo que la población local conozca los linderos propuestos y pueda presentar sus reclamos; reconocer derechos grupales de propiedad; y reconocer conjuntos de derechos traslapados, por ejemplo, pastoreo en tierras de barbecho, recolección de productos forestales, etc.

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LA AGRICULTURA¹

Índice

6.1	Introducción	243
6.2	Objetivos de la política de regadío.....	250
6.3	Planeación estratégica del regadío como parte de la gestión de los recursos hídricos.....	255
6.4	Aspectos estratégicos del desarrollo del regadío	259
6.4.1	Políticas nacionales de desarrollo agrícola.....	259
6.4.2	Políticas hídricas intersectoriales	260
6.4.3	Rehabilitación del regadío <i>versus</i> nuevo riego	262
6.4.4	Tipos de sistemas de riego	265
6.5.	Principales aspectos de la política de regadío.....	273
6.5.1	Instrumentos para administrar la demanda de agua	273
6.5.2	Precios del agua de riego: consideraciones preliminares	276
6.5.3	Precios del agua de riego: aspectos conceptuales.	278
6.5.4	Sistemas de precios del riego	283
6.5.5	Mercados de derechos de aguas: introducción.....	289
6.5.6	Mercados de derechos de aguas: temas principales	292
6.5.7	Potencialidades y prerrequisitos de los mercados de derechos de aguas	302
6.6	Aspectos institucionales y de procedimiento en la gestión del agua	304
6.6.1	Aspectos institucionales sectoriales	304
6.6.2	Beneficios de la administración local del agua	311
6.6.3	Formas de administración local del riego	317
6.6.4	Organización de las AUA	322
6.6.5	Aspectos de género en el regadío.....	326
6.7	El riego como instrumento de desarrollo rural	327
Temas de debate sobre el Capítulo 6		330

6.1 INTRODUCCIÓN

Así como el agua es la fuente de la vida, el riego ha sido la fuente de la civilización y contribuido al surgimiento de las primeras sociedades sedentarias que se organizaron en gran escala, en Mesopotamia, Egipto, el Valle del Indo y China. La agricultura de regadío parece haberse desarrollado en una época tan temprana como el Siglo VII a.C., en pequeña escala, en lugares como Jericó y el asentamiento de Çatal Hüyük, en lo que es actualmente el sur de Turquía. Aproximadamente en la misma época, los antiguos sumerios también utilizaron métodos primitivos de riego en la boca

¹ Se agradecen los detallados comentarios de Fernando Pizarro (FAO) al borrador de este capítulo. Muchas de sus sugerencias han sido incorporadas al texto.

de los ríos Tigris y Eufrates. Los sumerios después construyeron los primeros grandes sistemas de riego entre esos dos ríos, al noroeste de sus asentamientos originales. Los historiadores concuerdan en que, hacia el año 3 500 a.C., varias ciudades-estado sumerias utilizaban extensos sistemas de riego. En los siguientes 300 años se desarrolló el riego y el control del agua en las cuencas de los otros ríos mencionados².

El riego también ha sido la base de gran parte del crecimiento agrícola en los siglos XIX y XX de nuestra era, desde el oeste de los Estados Unidos y los desiertos del norte de México y Perú, hasta Malí y Sudán, y al Punjab, China y el sudeste asiático. En muchos lugares, el control de las inundaciones ha sido igualmente esencial para la agricultura, especialmente en China e India, pero también en otros sitios tales como los valles costeros del norte de Honduras. En cualquier lugar en que se practica el riego, el drenaje es también importante; y, aún sin riego, lo es en el norte de Europa, donde las precipitaciones invernales dejan grandes cantidades de agua estancada que debe ser retirada para que los campos puedan ser cultivados. En breve, la ordenación del agua es un componente importante de la tecnología agrícola en la mayor parte del mundo y un determinante básico de las posibilidades de expansión del sector.

Se ha estimado que “el empleo, los alimentos y los ingresos de 2 400 millones de personas dependen de la agricultura de regadío [y] en los próximos 30 años, alrededor del 80 por ciento de los alimentos adicionales requeridos para alimentar el mundo, dependerán del riego”³. Para alcanzar este importante papel en la producción de alimentos, el riego se ha convertido en el mayor usuario de agua fresca: más del 80 por ciento del agua consumida en África⁴ y proporciones igualmente elevadas en otras regiones en desarrollo. Para el conjunto de los países de bajos ingresos, en 1992 el riego representó el 91 por ciento del uso del agua y para los países de ingresos medios esta cifra fue de 69 por ciento⁵.

En el pasado, muchas estrategias de riego han considerado al agua como un recurso inagotable y el acento se ponía en la construcción y la financiación de nuevos sistemas para ayudar a los agricultores. Ahora, la creciente demanda de agua en todos los sectores ha puesto en claro que es un recurso cada vez más escaso y que las anteriores estrategias de regadío ya no son viables en muchas regiones. En un creciente número de países sus recursos internos renovables de agua no alcanzan al nivel crítico de 1 000 m³ anuales *per cápita*, debajo del cual se convierten en una seria restricción al desarrollo. Algunos de estos países, y su disponibilidad de aguas renovables *per cápita* en metros cúbicos, estimada para el año 2000, son: Arabia Saudita (103), República Árabe de Libia (108), Emiratos Árabes Unidos (152), Yemen (155), Jordania (240), Israel (335), Kenya (436), Túnez (445), Burundi (487) y Egipto (934)⁶.

² Un resumen fácil de leer, pero completo, de estos primeros avances puede verse en *The Age of God Kings*, Time-Life Books, Arlington, Virginia, EE.UU., 1987.

³ FAO, “Los problemas del agua y la agricultura”, en: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993*, Roma, 1993, pág. 233, con base en informaciones del Instituto Internacional de Ordenación del Riego.

⁴ Banco Mundial, *A Strategy for Managing Water in the Middle East and North Africa*, Washington, D.C., 1994, pág. 69, con base en estimaciones del Instituto Mundial sobre Recursos y el Banco Mundial.

⁵ Banco Mundial, *World Development Report 1992*, Washington, D.C., 1992, pág. 100, con base en datos del Instituto Mundial sobre Recursos.

⁶ FAO, 1993, pág. 238. Estas cifras incluyen informaciones sobre caudales de ríos en otros países, algunas de las cuales pueden ser poco seguras en el futuro.

En algunos casos, los abastecimientos de aguas renovables se complementan con agua subterránea y/o agua de mar desalinizada, pero la primera fuente no es sostenible y la última es costosa y por tanto prohibitiva para la agricultura.

En muchos casos, la disponibilidad *per cápita* de aguas renovables está declinando en más de 25 por ciento por cada década. En algunos países que todavía no han llegado al nivel crítico, dichos suministros no llegan a los 2 000 m³, lo que implica serios problemas en algunas regiones, especialmente en años de sequía. Se estima que más de 40 países estarían en esta situación en el año 2000⁷, incluyendo Perú⁸, Sudáfrica, Zimbabwe, Marruecos e Irán⁹. En contraste, la disponibilidad *media* de agua *per cápita* en el mundo es mucho más elevada. En el año 2000 llegaría a las siguientes magnitudes (en m³): África, 5 100; Asia, 3 300; América Latina, 28 300; Europa, 4 100; y Norte América, 17 500¹⁰. Las dotaciones de agua fresca no están espacialmente distribuidas de manera equitativa, ni dentro ni entre los continentes, ni dentro de la mayor parte de países. Dado que se trata de un bien con bajo valor unitario, resulta costoso transportar el agua a largas distancias, desde las zonas con superávit a las que son deficitarias. Por ello, la mayor parte de las soluciones a los problemas del agua tienen que desarrollarse localmente, en particular en el ámbito de las cuencas hidrográficas y los acuíferos.

Aún en países con disponibilidad de agua relativamente abundante, el regadío está perdiendo su atractivo anterior por otras dos razones: su productividad en términos de ingresos de las fincas ha resultado muy inferior a la esperada en la mayor parte de los casos, y el costo de construir sistemas de riego ha aumentado. Estos dos factores combinados determinan que las tasas de retorno de los sistemas de riego estén a menudo por debajo de lo considerado aceptable.

Se ha señalado que el análisis preliminar de buena parte de los proyectos de riego en África no habría sido prometedor si los cálculos hubiesen utilizado cifras más realistas de rendimientos esperados, costos, programas de riego, etc.¹¹ En una muestra de proyectos de riego en Vietnam, Tailandia, Myanmar y Bangladesh, sometidos a un análisis *ex post*, se encontraron retornos financieros y económicos muy bajos, debido a que los niveles de la producción y los precios fueron en la realidad muy inferiores a los previstos. Como consecuencia, factores que no tenían relación con la operación y el mantenimiento (O&M) estaban limitando la sostenibilidad de los sistemas¹².

En muchos casos la administración del riego también ha sido deficiente. La FAO ha concluido que, a escala mundial, “Muchos proyectos de riego han dado resultados decepcionantes debido a su concepción equivocada, a una construcción y

⁷ FAO, *Reforming Water Resources Policy*, FAO Irrigation and Drainage Paper N°. 52, Roma, 1995, pág. 7.

⁸ BID, “Nuevas Corrientes en Manejo de Aguas”, *El BID*, agosto de 1997, pág. 4.

⁹ Ruth S. Meinzen-Dick y Mark W. Rosegrant, “Managing Water Supply and Demand in Southern Africa” en: Lawrence Haddad, ed., *Achieving Food Security in Southern Africa: New Challenges, New Opportunities*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C., 1997, pág. 204; y Banco Mundial, 1994, *op. cit.*, pág. 69.

¹⁰ FAO, 1993, pág. 237.

¹¹ J. R. Moris y D. J. Thom, *Desarrollo del Riego en África*, Westview Press, Boulder, Colorado, EE.UU., 1991, pág. 579.

¹² E. B. Rice, *Riego de Arroz y Manejo de Agua en el Sudeste Asiático*, un estudio de evaluación de operaciones del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997, pág. 52.

ejecución insuficientes, o una gestión ineficaz”¹³. El Instituto Internacional de Ordenación del Riego (IIOR) ha subrayado los siguientes problemas:

... existe una insatisfacción generalizada acerca del desempeño de los proyectos de riego, tanto si se lo mide en términos de los objetivos programados como de la capacidad productiva potencial generada por las obras físicas. Pueden observarse resultados por debajo del óptimo en sistemas de riego de todo tipo y tamaño, desde los administrados por pequeños agricultores en las montañas de Nepal hasta los basados en gigantescos canales de India y Pakistán.

En la mayor parte de los proyectos de los países en desarrollo se distribuye más agua por unidad superficie que la requerida, lo que conduce a bajos niveles de eficiencia del riego. De acuerdo a un informe reciente, la eficiencia del riego es muy baja en Java, Filipinas y Tailandia (20-25 por ciento), lo mismo que en Pakistán donde llega a alrededor de 50 por ciento. En muchos sistemas, las áreas efectivamente regadas son mucho menores que las previstas. La distribución de agua rara vez está de acuerdo, en términos de cantidad y cadencia, con lo que requieren los cultivos, lo que se traduce en baja intensidad de cultivo y baja productividad.

Otra manifestación del mediocre desempeño de muchos sistemas de riego son las profundas disparidades entre el agua suministrada a los agricultores ubicados en las cabeceras de los sistemas y a los que tienen sus tierras río abajo¹⁴.

Muchos sistemas pierden gran cantidad de agua debido a que sólo una parte de la extraída de las fuentes (por ejemplo, pozos, embalses, ríos) se emplea efectivamente en los cultivos. Para América Latina y el Caribe en conjunto, se ha calculado que esa relación de volumen de agua utilizada *versus* volumen extraído es en promedio de 45 por ciento¹⁵.

Otro problema común de las infraestructuras, que reduce ulteriormente la eficiencia del riego, es el deterioro de los sistemas, en especial en países en transición. El caso de Dashowuz Velayet, en Turkmenistán, ilustra claramente este peligro:

Las pérdidas en el canal son un problema serio, con eficiencias de abastecimiento en el abanico de 50 a 60 por ciento ... esta baja eficiencia obliga a realizar excesivas desviaciones, a los efectos de cumplir las exigencias del riego. Esto incrementa las pérdidas y eleva el nivel de la capa freática, lo que contribuye a aumentar la salinidad del suelo.

La capacidad para entregar cantidades precisas de agua también está limitada por las condiciones de las compuertas de control ... muchos de los motores de impulsión no funcionan o faltan. Muchos de los tornillos con espiral que controlan las compuertas indican que la posición de las compuertas no ha cambiado durante mucho tiempo. No hay evidencias de lubricación y están

¹³ FAO, 1993, pág. 233.

¹⁴ Instituto Internacional de Ordenación del Riego, “The State of Irrigated Agriculture”, in 25 years of Improvement, en el sitio web worldbank/cgiar, 1998 (www.worldbank.org/cgiar).

¹⁵ Luis E. García, *Administración Integrada de Recursos de Agua en América Latina y El Caribe*, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, BID, Estudio Técnico N°. ENV-123, Washington, D.C., diciembre de 1998, pág. 8.

considerablemente oxidados. Algunos de los tornillos estaban doblados a tal punto que no podían ser ajustados ...

En Yilany Etrap se informó que toda la zona se abastece bombeando agua del canal de Shabat. Sin embargo, sólo funcionan el 40 a 50 por ciento de las bombas. ... no hay suficientes fondos para repuestos y mantenimiento ...

El aumento de la salinidad del suelo causado por altas capas freáticas es la principal causa directa de la baja productividad de los cultivos. En las fincas, la causa principal es la excesiva aplicación de agua de riego, junto a sistemas inadecuados de drenaje.

Los principales problemas de los drenes son la sedimentación y la profundidad. La sedimentación ... reduce la capacidad de los colectores y los hace muy poco profundos para recibir el agua adecuadamente ... El Banco Mundial también indica que ... la mayor parte de los drenes abiertos están azolvados y con malezas, mientras que los cerrados no han sido limpiados por años y casi todos están fuera de uso ...¹⁶

En el caso de Kazajstán:

Se estima que los sistemas de riego del país utilizan 30-35 por ciento más agua que los que riegan cultivos similares en países con economía de mercado. En años recientes, la eficiencia ha declinado aún más, ya que la mayoría de los sistemas de riego se han deteriorado debido a la falta de fondos para su mantenimiento y a dificultades de administración.

La privatización de los predios y la reestructuración del sector han creado más problemas. El creciente número de pequeñas fincas ha hecho aún más compleja la gestión del riego, debido a aspectos financieros, económicos, ambientales e institucionales. Los comités de aguas –del Estado y los distritos– enfrentan crecientes dificultades en términos del cobro de las tarifas y la generación de ingresos. El uso ineficiente de los sistemas de riego ha exacerbado los problemas ambientales locales; así, el excesivo uso de agua origina inundaciones y salinidad, a la vez que alimenta problemas ambientales río abajo en los mares Aral y Caspio¹⁷.

En todas partes los métodos centralizados de control del riego han tendido a provocar el deterioro de los sistemas. Una lista similar de deficiencias se mencionaba en Andhra Pradesh (India), antes de que se devolviera a los agricultores la responsabilidad del mantenimiento:

... el número de estructuras de control en varios niveles de los sistemas es insuficiente y los sistemas de comunicación son rudimentarios. El factor que más daño ha causado ha sido, sin embargo, el impacto acumulado de muchos años de falta de recursos para el mantenimiento. Esto ha resultado en grave daño a la mayor parte de los sistemas de riego superficial: los canales y drenes están gravemente sedimentados, las secciones revestidas dañadas, los declives

¹⁶ Adrian O. Hutchens, "Irrigation Management and Transfer Schemes in Turkmenistan", preparado por Central Asia Misión, US Agency ofr Internacional Development, abril-mayo de 1999, págs 8-10.

¹⁷ Sam Johnson, "Economics of Water Users Associations: the Case of Maktaral Region, Southern Kazakhstan", preparado por Central Asia Mission, US Agency for International Development, noviembre de 1998, pág. 4.

erosionados y cayéndose, muchas compuertas no funcionan, los desagües están dañados ... Los rendimientos agrícolas y la producción por unidad de agua están muy por debajo de su potencial ... El abastecimiento desigual y poco confiable ... determina que el agua no llegue a los que están en el extremo del sistema, lo mismo que bajas de 15 a 40 por ciento en los rendimientos de los demás agricultores¹⁸.

Los responsables de las políticas deben comprender que los proyectos de riego pueden fallar malamente. Algunas veces se trata de algo más que inversiones con bajos rendimientos. Se esperaba que el proyecto Bura (Kenya) fuese un modelo de desarrollo agrícola y las estimaciones iniciales sugerían que a lo largo del río Tana podían ponerse en riego 100 000 ha o más. Luego, el estudio de factibilidad recomendó ejecutar el proyecto en 18 000 ha pero, finalmente, sólo se pusieron en operación 3 900 ha. Así, los altos costos de la inversión no pudieron ser recuperados. Hubo además otros problemas serios, resumidos por W. M. Adams.

... bajos rendimientos, tanto en maíz como algodón, y bajos ingresos de los colonos. La causa principal ha sido el bajo y errático abastecimiento de agua ... Los problemas de mantenimiento, repuestos, aprovisionamiento de combustible, falta de operarios y mecánicos entrenados condujeron a repetidas fallas en 1983 y 1984, durante los cuales el 25 por ciento del tiempo no hubo agua. La sedimentación en las estructuras y los canales, y en algunos lugares la erosión de las principales fuentes de abastecimiento, han sido significativas ... el Centro de Salud, terminado en 1981, no funcionó hasta 1983 debido a restricciones presupuestarias ... La desnutrición de los niños es un serio problema ... La incidencia de enfermedades entre los pobladores y sus hijos durante este período fue alta, principalmente debido a la malaria. La construcción de las casas de los colonos se retrasó y su costo aumentó, con lo cual la posibilidad de que restituyeran su valor se hizo aún más remota ... Bura continuará sufriendo déficit operacionales ... y los ingresos de los colonos son tan bajos que no será posible elevar las tarifas del servicio ...¹⁹.

Historias igualmente desalentadoras podrían contarse de otros proyectos, en varias partes del mundo. Así, en una coyuntura histórica en que la contribución del riego podría ser más necesaria y valiosa que nunca, las barreras para que se materialice se han vuelto formidables. Por este motivo han surgido en los últimos años nuevas prioridades y enfoques para las estrategias de desarrollo del regadío. El principal propósito de este capítulo es el de resumir esos cambios y destacar los temas involucrados. Otro objetivo es el de presentar referencias acerca de estudios técnicos de campo, que el lector interesado pueda consultar posteriormente.

Si bien los problemas son considerables, el consenso internacional es que pueden ser superados y que el riego tiene un papel importante en el futuro. Como indica la FAO:

¹⁸ Keith Oblitas y J. Raymond Peter, *Transferring Irrigation Management to Farmers in Andhra Pradesh, India*, World Bank Technical Paper N°. 449, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, págs 5-6.

¹⁹ W. M. Adams, "How beautiful is small? *Scale, control and success in Knyan irrigation*", World Development, vol. 18, N°. 10, octubre de 1990, págs 1317-1318.

El mediocre desempeño del riego está agravando asimismo muchos problemas socioeconómicos y ambientales; sin embargo, estos problemas no son ni inherentes a la tecnología ni inevitables, como algunas sostienen.

Los proyectos de riego pueden contribuir mucho a elevar los ingresos y la producción agrícola, en comparación con la agricultura de secano. Además, el riego ofrece más seguridad, y permite ampliar y diversificar más los patrones de cultivo y también producir cultivos de mayor valor. La contribución del riego a la seguridad alimentaria en China, Egipto, India, Marruecos y Pakistán es ampliamente reconocida. Por ejemplo, en la India, el 55 por ciento de la producción agrícola proviene de tierras de regadío. Además, los ingresos agrícolas medios han crecido entre 80 y 100 por ciento gracias al riego, y los rendimientos se han duplicado con respecto a los que se alcanzaban antes con la agricultura de secano; los días de trabajo adicionales por hectárea han aumentado entre 50 y 100 por ciento. En México, la mitad del valor de la producción agrícola y las dos terceras partes del de las exportaciones agrícolas proceden del tercio de las tierras de labranza que recibe riego²⁰.

No hay ninguna otra tecnología o política agrícola que separadamente ofrezca beneficios de esta magnitud. A pesar de los problemas bastante generales surgidos en los sistemas de riego, hay numerosas “historias de éxitos” que justifican el optimismo de la FAO en el sentido de que, con políticas adecuadas, el regadío puede ser eficiente y proporcionar muchos beneficios económicos y sociales. La experiencia de Filipinas es un ejemplo de como la gestión de los sistemas de riego puede modificarse con resultados positivos:

La Administración Nacional del Regadío de las Filipinas es un buen ejemplo de como una burocracia puede gradualmente transformar su estrategia y estilo de operación ... La calidad del servicio de riego proporcionado por y para los productores ha sin duda mejorado, los gastos de operación del sistema se han reducido y su peso en el presupuesto nacional ha sido eliminado. ... las reformas han hecho más equitativo el abastecimiento del agua²¹.

Sharma *et al.* han subrayado casos de éxito del regadío en África:

El sistema de riego Fadama en Nigeria se encuentra en una zona de valles inundados estacionalmente o que tienen altas capas freáticas durante todo o gran parte del año ... Se pusieron a disposición bombas a motor subsidiadas y pozos perforados entubados que permitieron aumentar mucho el riego de los cultivos de la estación seca. Cada uno de estos sistemas permite regar 1 a 2 ha con un costo de 350-700 dólares EE.UU., por ha. El 70 por ciento de los agricultores usan sistemas de bombas de propiedad y mantenimiento individual, y los proyectos tienen una tasa de éxito de 90 por ciento ... con más de 50.000 bombas en todo el país, se ha desarrollado una fuerte actividad de servicios para su mantenimiento, lo cual asegura la sostenibilidad.

En Etiopía el riego participativo de pequeña escala ha tenido éxito: ... el proyecto financió la rehabilitación y reconstrucción de más de 4 400 ha de sistemas pequeños (con costos medios de inversión de 1 200 dólares por ha) ... y la asistencia técnica al Departamento de Desarrollo del Riego, a nivel nacional y regional ... Más de

²⁰ FAO, 1993, pág. 233.

²¹ *Op. cit.*, págs 294-295.

40 grupos de usuarios del agua, formados voluntariamente al comenzar el programa, participaron plenamente en la identificación y construcción del sistema. Estos grupos han asumido también la responsabilidad total de la operación y el mantenimiento. En las áreas del proyecto han crecido la producción y los ingresos, y 100 miembros del personal han sido capacitados.

Éxito espectacular de la *Office du Niger* (ON), en Malí: la ON comenzó en 1932, como proyecto francés para producir algodón y arroz en una superficie de un millón de ha y un período de cincuenta años. En 1982 el proyecto se encontraba muy lejos de alcanzar sus objetivos: sólo el 6 por ciento del área objetivo había sido desarrollada el mantenimiento de la infraestructura era deficiente, la producción de algodón había terminado. El rendimiento medio del arroz era bajo y los colonos estaban descontentos. Sin embargo, entre 1983 y 1994, después de 10 años de cuidadosa preparación y ejecución [del proyecto], la ON está en camino de convertirse en un éxito ...: los rendimientos medios del arroz se han triplicado, 10 000 ha de tierras abandonadas se han rehabilitado, el grupo de colonos creció en 222 por ciento y la producción de arroz per cápita aumentó de 0,9 a 1,6 toneladas ... a los agricultores se les permitió una mayor participación en la ON (por ejemplo, en la fijación y el cobro de las tarifas). Además, la misma ON ha sido reestructurada y modernizada, y se alcanza a cobrar el 97 por ciento de las tarifas²².

Estas citas sugieren algunos de los factores que contribuyen al éxito de los proyectos de regadío. Estos y otros factores se analizan sistemáticamente en el resto del capítulo.

6.2 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE REGADÍO

Como en otros aspectos de la política, para el regadío pueden establecerse tres objetivos principales (*eficiencia*, *equidad* y *sustentabilidad*), pero con algunas diferencias importantes de interpretación. La sustentabilidad debe entenderse en sus dimensiones fiscal, institucional y ambiental. Hasta ahora, los aspectos institucionales han sido mediocres en muchas experiencias de riego, tanto en materia de instituciones públicas como de organizaciones de los usuarios. La sustentabilidad ambiental exige principalmente mantener la calidad del agua y el suelo, lo mismo que el equilibrio de los recursos hídricos. Muchos miles de ha o de tierras de regadío se pierden anualmente como resultado del anegamiento y la acumulación de sales en el suelo. Los *hábitat* naturales también pueden perderse si, por ejemplo, la construcción de un sistema determina que las tierras pantanosas se sequen o que otras se inunden. La salud pública es otra dimensión del medio ambiente asociada al riego. Un riesgo importante es que algunos proyectos de abastecimiento de agua puedan crear condiciones para la expansión de malaria o de bilharzia (FAO, 1995, pág. 21)²³.

²² Narendra P. Sharma *et al.*, *African Water Resources: Challenges and Opportunities for Sustainable Development*, World Bank Technical Paper N°. 331, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996, págs 47-48.

²³ Por otra parte, existen externalidades positivas importantes asociadas al regadío, el cual puede mejorar el abastecimiento de agua y la sanidad rural, y permitir que los habitantes tengan acceso fácil al agua para uso doméstico. Esto beneficia particularmente a las mujeres, quienes normalmente realizan las tareas duras de obtener y transportar agua desde grandes distancias (Instituto Internacional de Ordenación del Riego, 1998).

En zonas donde la extracción de agua subterránea es significativa, el objetivo de sustentabilidad requiere garantizar a las generaciones futuras el acceso a esas fuentes. Desafortunadamente, las tasas de uso del agua de los acuíferos en muchas cuencas están lejos de ser sustentables. En los países del Medio Oriente, la extracción de aguas subterráneas en los años noventa era una fracción pequeña de la base de los recursos renovables, pero en el 2000 ha alcanzado casi 180 por ciento de la base renovable en Jordania, 140 por ciento en Yemen y 99 por ciento en Túnez²⁴.

Burke y Moench han dado la voz de alarma sobre la cantidad y calidad de los recursos de agua subterránea disponibles en muchas partes del mundo:

En muchos países, la extracción de agua subterránea ha aumentado exponencialmente con la propagación de las tecnologías mecánicas de bombeo. ... En la India, por ejemplo, las bombas eléctricas pasaron de 87 mil en 1950 a 12,6 millones en 1990 ... La propagación de la tecnología de bombeo a menudo ha resultado en una disminución dramática de la capa freática en zonas con baja capacidad de recuperación. La competencia entre los usuarios agrícolas, domésticos y comerciales por el acceso a los limitados recursos de agua subterránea está aumentando. Y, lo que es tal vez aún más serio, el bombeo cambia los patrones de los flujos lo que a menudo determina el ingreso de contaminantes y agua de baja calidad en los acuíferos. La contaminación también ha sido causada por el rápido aumento del uso de productos químicos agrícolas y la práctica común de verter directamente al suelo desechos líquidos industriales y domésticos no tratados. Además, aún derrames pequeños de ciertos productos químicos industriales ... pueden contaminar el agua subterránea en gran escala. Una vez que los acuíferos se contaminan, su limpieza es técnicamente imposible o simplemente antieconómica²⁵.

El objetivo de equidad se refiere a la prioridad que deben tener la expansión del riego para y con los pequeños agricultores y el reparto equitativo del agua *dentro* de los sistemas, de manera que ningún productor sea privado de este recurso esencial. Esto significa proporcionar agua a todos los agricultores con derechos, sin ninguna clase de favoritismo. “Los agricultores más pobres están a menudo en el extremo final de los sistemas de regadío, donde el abastecimiento no es confiable” (FAO, 1995, pág. 20). Alcanzar una mayor equidad también significa que las mujeres rurales tengan papeles destacados e importantes, no sólo como receptoras del agua de riego sino también como participantes en el diseño y la gestión de los sistemas. Las necesidades y problemas enfrentados por las mujeres en los hogares rurales a menudo difieren de los de los hombres y, en consecuencia, los sistemas de riego requieren diseños especiales para atender sus necesidades. Por ejemplo, las mujeres pueden no sentirse seguras si deben salir por la noche para abrir las compuertas del riego. La participación de las mujeres, y la de los agricultores en general, también contribuyen al objetivo de eficiencia.

²⁴ MENA/MED Water Initiative, *Proceedings of the Regional Workshop on Sustainable Groundwater Management in the Middle East and North Africa, Summary Report*, Sana'a, Yemen, 25-28 de junio de 2000, hosted by the National Water Resources Authority, Republic of Yemen and Co-Sponsored by the Swiss Development Cooperation and the World Bank, pág. 4.

²⁵ Jacob J. Burke y Marcus H. Moench, *Groundwater and Society: Resources, Tensions and Opportunities*, United Nations Department of Economic and Social Affairs and Institute for Social and Economic Transition, Nueva York, 2000, pág. 11.

En la práctica, a menudo se pasan por alto las consideraciones de equidad, por lo que requieren una atención especial. Si bien se mencionan frecuentemente como objetivo importante de los proyectos de riego, las políticas de distribución del agua raramente son compatibles con ese objetivo.

Debidamente administrado, el riego puede ser un instrumento eficaz para reducir la pobreza. El Programa Internacional para la Investigación Tecnológica en Riego y Drenaje ha señalado los siguientes beneficios del regadío, entre otros: ingresos más elevados y estables para los agricultores, mayor seguridad alimentaria para los pobres, mayores oportunidades de empleo agrícola y no agrícola, y aumento del aprovisionamiento de agua potable que contribuye a mejorar la salud de los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, el mismo estudio subraya que estos beneficios requieren que: el riego se concentre en las tierras de las familias pobres y que incluya esquemas que les permitan poseer los sistemas de riego y vender el agua con ganancias; dar la prioridad de las familias de bajos ingresos entre las seleccionadas por los esquemas de colonización; utilizar métodos intensivos en mano de obra para la construcción de los sistemas de irrigación; establecer arreglos institucionales que aseguren la disponibilidad de agua en los períodos críticos; y compensar plenamente a los agricultores que puedan ser desplazados por los proyectos de colonización. Resulta igualmente vital el uso de métodos participativos para el diseño de los sistemas de riego, con acento en la incorporación de las familias pobres, y de diseños que garanticen los bajos costos de operación del sistema²⁶.

Aumentar la eficiencia de los sistemas de riego tiene dos significados diferentes. Técnicamente, consiste en la reducción de las pérdidas del agua. En un sentido más amplio, se refiere a los retornos económicos netos de los usuarios del sistema, tomando en consideración todas las externalidades, lo cual implica acciones en distintos campos: tecnológico, institucional y de política ambiental. Sin embargo, el riego difiere de otros aspectos de la política agrícola en cuanto el agua no es un recurso sectorial. Es un recurso único y movable, que puede ser usado por todos los sectores de la economía y con diferentes propósitos. Por tanto, las políticas y los programas de regadío no pueden ignorar estos otros papeles y usos. El principio de que las políticas de gestión del riego, de cualquier tipo, deben reconocer al agua como un bien económico que tiene valor en usos competitivos, es ahora de aceptación universal.

Por estas razones, lograr mayor “eficiencia” del riego, en sentido amplio, puede significar destinar agua a otros sectores en los que tenga usos más valiosos, aún cuando algunas veces ello implique reducir el valor de la producción agrícola. Cuando en la programación del riego se toma en consideración el valor de esos otros usos, el aumento de la eficiencia general requerirá medidas para elevar la eficiencia de los sistemas y también del uso del agua en las fincas. Tales medidas van desde cambios en el diseño del sistema hasta mejoras en la gestión de los incentivos económicos al uso del agua. Las mejoras en estos aspectos, a su vez, llevan a una mayor producción agrícola por unidad de agua y, posiblemente, a la disminución de los costos del suministro del agua y la administración del sistema.

²⁶ Programa Internacional para la Investigación Tecnológica en Riego y Drenaje, *Poverty Reduction and Irrigated Agriculture*, Issues Paper N° 1, FAO, Roma, 1999, págs 7, 15-16.

En línea con la necesidad de mejorar la eficiencia de los sistemas de riego, en todas partes la prioridad de la programación del regadío se ha desplazado del aumento del abastecimiento de agua a la gestión de su demanda. También es generalmente aceptado que la administración del riego es un componente de la gestión del agua en general. Esta última toma en cuenta todos los usos en todos los sectores de la economía, de vertientes o de cuencas hidrográficas, y los planes de expansión del riego deben ser coherentes con el marco general de la política de aguas. Este enfoque integral concierne tanto a la cantidad como a la calidad del agua.

Estas interrelaciones ocurren por el *lado de la demanda* del agua. También hay vinculaciones básicas del *lado de la oferta*, que requieren un enfoque integral de la gestión del agua. Las *relaciones físicas* atinentes a la oferta de agua han sido resumidas así cuando se formulan estrategias para la gestión del agua son complejas y generalizadas. Las características del agua superficial y subterránea deben considerarse *conjuntamente* ya que normalmente existen vinculaciones hidrológicas entre los flujos superficiales y los acuíferos. El agua superficial normalmente filtra a los acuíferos, pero puede haber movimientos en ambas direcciones. La utilización de una de las dos fuentes puede afectar a la otra, lo que hace necesario desarrollar estrategias para el uso conjunto o combinado del agua. En general, las estrategias deben reconocer que el uso del agua en una parte de la vertiente, o de la cuenca, puede afectar la cantidad y la calidad del agua en otras partes.

La necesidad de utilizar un enfoque integral en la gestión del agua deriva en parte de la diversidad de sus usos y de la competencia entre ellos:

El agua brinda cuatro importantes clases de beneficios económicos: ventajas materiales; asimilación de residuos; beneficios organolépticos y recreativos, y hábitat para los peces y la flora y fauna silvestres. Las personas obtienen ventajas materiales del agua utilizándola para beber, cocinar y mantener la higiene. Las fincas, empresas e industrias, empleándola en sus actividades productivas. Estos beneficios materiales representan los usos del agua como un bien privado, que compiten en el consumo (el uso de agua por parte de una persona o industria limita o impide que sea usada por otros). [Un caso especial es la producción de energía hidroeléctrica, que genera beneficios del agua sin consumirla, aunque puede determinar algunas restricciones para otros usos.]

Cabe añadir que el uso para la asimilación de residuos puede excluir su uso como bien privado, y ambos usos pueden reducir la disponibilidad o utilidad del agua como hábitat de peces y la flora y fauna silvestres, lo mismo que para propósitos organolépticos y recreacionales. (Tomado de: FAO, 1993, pág. 259).

También hay *externalidades económicas y vinculaciones sociales* por el lado de la oferta de las cuencas hidrográficas. Las vinculaciones sociales y físicas han sido mencionadas por Dixon y Easter al presentar sus argumentos en favor de la gestión integrada de las cuencas:

- La cuenca es una *región funcional* determinada por relaciones físicas.
- El enfoque de cuencas es lógico para evaluar las *articulaciones biofísicas* entre las actividades de las tierras altas y las de las tierras bajas porque, dentro de cada cuenca, ambas están vinculadas a través del ciclo hidrológico ...
- El enfoque de cuencas es integral, lo cual permite a los programadores y administradores considerar las múltiples facetas de la explotación del recurso.

- El uso de la tierra y las alteraciones en las tierras altas a menudo determinan una cadena de *efectos ambientales*, los cuales pueden ser fácilmente examinados en el contexto de una cuenca.
- El enfoque de cuencas tiene una *lógica económica fuerte*. Muchas de las externalidades asociadas a prácticas de manejo de la tierra en fincas individuales son internalizadas cuando la cuenca es administrada como una unidad.
- La cuenca proporciona un marco para analizar los efectos de las *interacciones humanas* con el medio ambiente. Los impactos ambientales dentro de las cuencas operan como circuito de retroalimentación de los cambios en el sistema social.
- El enfoque de cuencas puede ser *integrado con, o ser parte de, programas* que incluyen las actividades forestales, la conservación del suelo, el desarrollo rural y comunitario y los sistemas productivos agrícolas²⁷.

En pocos lugares del planeta, principalmente en América Latina y el centro oeste de África, el agua es aún abundante con relación a la demanda efectiva y, por tanto, la competencia entre sectores no se manifestará allí por varias décadas. En estos casos, ampliar la infraestructura de riego aún tiene prioridad; pero la experiencia ha mostrado que los métodos de gestión son a menudo los principales determinantes de la eficacia de los sistemas de regadío para aumentar los ingresos rurales. Por ello, tanto en ambientes en los cuales el agua es escasa como en los que es abundante, la principal preocupación operacional es mejorar la administración del riego en el sentido más amplio, desde la cuenca a las fincas y desde el desempeño de las instituciones públicas hasta el papel de las asociaciones de usuarios y otros grupos de la sociedad civil.

A fin de traducir estos amplios objetivos en acciones concretas, pueden establecerse los siguientes ocho *subobjetivos para el sector del regadío*, tomando en cuenta las necesidades de los usuarios y las restricciones de orden financiero e institucional:

- Mejorar la eficacia de la programación integrada del riego.
- Hacer el riego más productivo para los usuarios, es decir, aumentar los beneficios económicos por unidad de agua utilizada.
- Mejorar el acceso de las mujeres y las familias pobres al regadío.
- Reducir los requerimientos físicos de agua por unidad de producción.
- Reducir los costos totales de suministrar el riego.
- Reducir los costos fiscales para el presupuesto nacional.
- Mejorar la sostenibilidad ambiental del regadío.
- Mejorar la sustentabilidad institucional de los sistemas de riego.

Los *medios* para alcanzar estos objetivos son variados y comprenden: la administración directa de las tarifas y la distribución del agua por parte de cada sistema de riego; la gestión del reparto del agua, estándares de calidad y tarifas a través de las autoridades de la fuente o la cuenca del río; la capacitación de los usuarios y administradores; la participación de todos los involucrados en el diseño y en las decisiones operacionales de los sistemas; la descentralización de los organismos públicos; la codificación de los derechos de aguas y el establecimiento de marcos de

²⁷ John A. Dixon y K. William Easter, "Integrated Watershed Management: An Approach to Resource Management", Cap. 1, en: K. W. Easter, J. A. Dixon y M. Hufschmidt, Administración de Recursos Hídricos, Westview Press, Boulder, Colorado, EE.UU., 1986, pág. 6 [énfasis en el original].

regulación; el desarrollo de mercados de derechos de aguas; el manejo conjunto de cuencas de aguas colindantes, y las inversiones públicas en la extracción del agua y las infraestructuras de distribución. Las opciones entre esos medios dependen de las cuestiones principales de aguas que enfrenta el país y de las características socioeconómicas, políticas, geográficas e hidrológicas²⁸.

6.3 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL REGADÍO COMO PARTE DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

La formulación de una estrategia nacional de regadío es un requisito esencial para la programación de las inversiones necesarias para expandir o mejorar la eficacia de los sistemas de riego. Como señala la FAO “Las políticas nacionales de agua están cambiando de *proyectos* a *políticas* y se espera que esta tendencia continúe e incluso se acelere”²⁹. Esta necesidad ha sido señalada en muchos contextos y se aplica tanto a la gestión de las cuencas hidrográficas como a la del regadío. El argumento se ha presentado de la siguiente manera, aplicado a África:

El enfoque sistémico, basado en cuencas hidrográficas, facilita la programación de la explotación de los recursos hídricos en marcos integrados y multisectoriales que toman en consideración las cuestiones de la economía política. Este enfoque requiere que países y usuarios del agua soberanos piensen en forma integral y definan acciones locales y sectoriales consistentes con las metas de desarrollo a largo plazo. Promueve evaluaciones más objetivas de los recursos de aguas y mayor comprensión de las interconexiones e interdependencias entre los varios componentes de los ecosistemas, tales como la tierra, el agua y el bosque. El uso de la tierra y los cambios en los patrones de uso del suelo, la deforestación, la degradación vegetal, la erosión del suelo, la disminución de los flujos de los ríos, el cambio climático y los programas de desarrollo están todos interrelacionados y afectan la utilización del agua. El enfoque sistémico también facilita el análisis de las interacciones entre sectores económicos tales como agricultura, industria, energía y [comercio], así como del papel de actores tales como productores, comunidades locales y usuarios domésticos. Además, el enfoque sistémico proporciona una perspectiva regional que trasciende las fronteras políticas³⁰.

Sharma *et al.*, han señalado que la adopción del enfoque sistémico no significa mayor centralización de las decisiones o control sobre los recursos hídricos por parte del Estado. Por el contrario, requiere el desarrollo de partenariados entre todos los interesados, incluyendo organismos públicos, comunidades, regantes y otros usuarios del agua, tanto al nivel local como nacional (*Ibid.*).

Para el Medio Oriente y el África septentrional se ha indicado que:

Se requieren definiciones claras sobre las políticas hídricas nacionales; los planes de manejo de los recursos hídricos, apoyados por planes regionales y de cuencas, deben ser coherentes con la política. Las estrategias alternativas para el agua deben ser evaluadas sistemáticamente, tomando en consideración el

²⁸ Luis E. García, 1998, págs 39-46.

²⁹ FAO, 1993, pág. 296 [énfasis en el original].

³⁰ N. P. Sharma, *et al.*, 1996, pág. 61.

equilibrio entre los criterios y las medidas de gestión de la oferta y de la demanda del recurso³¹.

En general, el papel del sector público y las estrategias hídricas nacionales ha sido resumido así:

El principal papel del sector público es definir y poner en práctica estrategias para la gestión de los recursos hídricos; proporcionar el marco legal, de regulación y administrativo apropiado; orientar la distribución intersectorial, y desarrollar los recursos hídricos de dominio público. Las inversiones, políticas y regulaciones en una parte de la cuenca del río o en un sector económico afectan las actividades en toda la cuenca. Así, esas decisiones deben ser formuladas en el contexto de estrategias amplias y con visión a largo plazo, que incorporen supuestos sobre las acciones y reacciones de todos los participantes en la gestión del agua, y consideren plenamente los ecosistemas y las estructuras socioeconómicas existentes en la cuenca del río³².

En su estrategia para enfrentar el rápido agotamiento del agua subterránea en la cuenca de la capital, Sana'a, el gobierno de Yemen ha indicado claramente los retos institucionales para mejorar la gestión del agua:

El plan de acción consiste en varias medidas institucionales, físicas, técnicas y financieras que deben ser adoptadas para reducir el agotamiento del acuífero ... Es fundamental establecer un marco institucional adecuado para la planificación y el manejo del sector hídrico ... La estructura institucional existente está fragmentada y no es capaz de resolver los problemas que enfrenta la cuenca de Sana'a. ... La legislación de aguas destinada a controlar la extracción no regulada del agua aún espera la aprobación del gobierno...[y] debería... ser aplicada rigurosamente ... Las diversas medidas de política no serán en modo alguno fáciles de implementar ... Su aplicación requerirá esfuerzos heroicos del gobierno y de la gente de la cuenca de Sana'a ... La innovación tecnológica es necesaria pero no suficiente. ... Este será un esfuerzo conjunto con los agricultores, cuya cooperación es esencial. De hecho, algunas de las medidas propuestas afectarán la vida de todas las familias rurales en el área objetivo. Será especialmente difícil proceder a una rápida y eficaz divulgación de la información entre la población rural. Problemas de aislamiento de los pueblos, analfabetismo, falta de medios de comunicación de masas y escasez o falta de personal calificado aumentan enormemente la magnitud de la tarea. (Tomado de: The Government of the Republic of Yemen, High Water Council, "Water Resources Management Options in Sana's Basin, julio de 1992, págs 53-55.

La FAO ha subrayado la importancia de la coordinación interinstitucional, a fin de que la planificación estratégica sea eficaz:

La adopción de un criterio más amplio e integrado para las políticas y los problemas del sector hídrico es importante debido al carácter especial del agua como recurso unitario. El uso del agua en una parte del sistema altera la base del recurso y afecta a los usuarios ubicados en otros lugares. ... En general, los Estados suelen organizar y administrar las actividades del sector hídrico por separado: un departamento se encarga del riego; otro supervisa el abastecimiento de agua y el saneamiento; un tercero se ocupa de la energía

³¹ Banco Mundial, 1994, pág. 53.

³² Banco Mundial, *Administración de Recursos Hídricos*, Un Documento de Política del Banco Mundial, D.C., 1993, págs 40-41.

hidroeléctrica; un cuarto supervisa el transporte; un quinto controla la calidad del agua; un sexto dirige la política ambiental; y así sucesivamente.

Estas administraciones fragmentadas adoptan decisiones no coordinadas, debido a que cada organismo tiene responsabilidades independientes de las de los demás. Con mucha frecuencia, los planificadores estatales aprovechan una misma fuente de agua, de un sistema interdependiente, para usos diferentes y competitivos ... Este criterio de trabajo proyecto por proyecto, departamento por departamento y región por región, ya no es apropiado para tratar los problemas de los recursos hídricos³³.

Además, la planeación estratégica de los recursos hídricos debe tomar en consideración los aspectos macroeconómicos:

Para mejorar la gestión de los recursos hídricos es preciso reconocer la vinculación que existe entre este sector y la economía nacional. Igualmente importante es entender de que manera los instrumentos de la política económica influyen sobre la utilización del agua en los distintos sectores económicos, a nivel local, regional y nacional, y en los hogares, fincas y empresas. Por demasiado tiempo, muchos administradores de recursos hídricos han ignorado que ... las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales no centradas específicamente en los recursos hídricos pueden tener un efecto estratégico sobre la distribución de los recursos y la demanda agregada de la economía. La estrategia global de desarrollo de un país y la utilización de las políticas macroeconómicas —fiscal, monetaria y comercial— influyen directa e indirectamente sobre la demanda y la inversión en actividades relacionadas con el agua. El ejemplo más claro está dado por los gastos públicos ... en el riego, el control de las inundaciones o los embalses.

Un ejemplo menos evidente es el de una política comercial y cambiaria orientada a promover las exportaciones y conseguir más divisas. Como consecuencia de la depreciación monetaria pueden aumentar las exportaciones de productos de alto valor que consumen mucha agua. Si además otros cambios de política reducen los impuestos a la exportación, los agricultores tendrán un incentivo aún mayor para invertir en esos productos de exportación y en el riego necesario³⁴.

Los aspectos estratégicos y de política que debe analizar y definir la programación a largo plazo pueden agruparse en tres categorías:

- i) *Aspectos estratégicos*, incluyendo las políticas macroeconómicas y las definiciones básicas del alcance futuro del regadío *vis-à-vis* las otras necesidades de agua y las externalidades del riego (cuestiones relativas al desarrollo del sistema).
- ii) *Aspectos de la política sectorial*, para crear un contexto propicio, a través de marcos legales, reglamentaciones y sistemas de incentivos y desincentivos económicos.
- iii) *Aspectos institucionales y del proceso*, relacionados con el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas involucradas en la administración del agua y la

³³ FAO, 1993, págs 248-250.

³⁴ *Op. cit.*, pág. 253.

participación de grupos de usuarios y de la sociedad civil en la adopción de decisiones.

Estos tres tipos de aspectos se examinan en los apartados 6.4 a 6.6, por su orden. La evaluación del Banco Mundial de uno de sus proyectos de riego en Sudán ilustra muy bien algunos de los riesgos de llevar a cabo proyectos sin antes formular estrategias que tomen en consideración los vínculos intersectoriales y los efectos sociales:

El proyecto de riego Roseires ... no cumplió las expectativas de la evaluación *ex-ante*. Sólo 184 000 ha [*versus* 489 000 ha planeadas] fueron dotadas de infraestructura de riego ... y la tasa de retorno fue un decepcionante 9 por ciento. El embalse se construyó prematuramente porque la evaluación *ex-ante* sobreestimó la necesidad de almacenar agua. Además, esa evaluación no otorgó suficiente atención a la programación de la inversión necesaria para desarrollar la agricultura. El retorno habría sido mayor si el proyecto hubiera formado parte de un plan general de aprovechamiento de los recursos hídricos del Nilo, que habría facilitado la coordinación y la optimización del desarrollo del riego, la agricultura y la energía ... No se expresaron dudas sobre la sustentabilidad de los rendimientos, que podrían verse perjudicados por una posible declinación de la fertilidad del suelo, ni sobre las perspectivas futuras de los nómades que vivían en el área del propuesto embalse ... no hay indicación de los problemas que los nómades y otros habitantes puedan haber enfrentado para adaptarse al nuevo medio ambiente³⁵.

Por otra parte, no debe subestimarse el reto que significa preparar buenas estrategias hídricas. Respecto al Medio Oriente y África septentrional, el Banco Mundial ha observado que la planeación a largo plazo, de regiones y cuencas, a menudo deja mucho que desear, lo mismo que la consideración de los recursos hídricos en las estrategias nacionales de desarrollo. Entre otras razones, esto obedece a la falta de claridad acerca de las metas, datos técnicos inadecuados sobre los recursos hídricos, falta de financiación y personal calificado para la planeación de la gestión del recurso, y falta de compromiso político para mejorar la gestión de un recurso vital como es el agua. Además, los mecanismos para la participación pública en la formulación de las estrategias son inadecuados, lo cual también mina el compromiso político y la capacidad de ejecución³⁶.

Muchas de estas observaciones pueden hacerse con respecto a otras regiones. No obstante, un ejemplo alentador ha sido el proceso participativo para cambiar las políticas de gestión del agua en Andhra Pradesh, donde se realizaron intensas consultas públicas para identificar los problemas y las posibles soluciones. Como resultado del proceso de consultas, los responsables de las políticas entendieron que se necesitaban cambios estructurales radicales en todo el sistema de gestión del regadío. La estrategia de la reforma emergió de las consultas y se adoptó en amplia escala³⁷.

³⁵ Operations Evaluation Department, The World Bank, Renewable Resource Management in Agriculture, A world Bank Operations Evaluation Study. Banco Mundial, Washington, D.C., 1989, pág. 166. Debe indicarse que, en general, Sudán tiene uno de los proyectos de riego más exitosos de África.

³⁶ Banco Mundial, 1994, págs 24-25.

³⁷ Oblitas y Peter, 1999, pág. 10.

En la mayoría de los casos, la prioridad global de las estrategias debe cambiar del aumento de la oferta de regadío a la **administración de la demanda**, para lo cual el aumento de la participación de los usuarios resulta un medio particularmente eficaz. Tomando las palabras de Sharma *et al.* sobre África:

Los formuladores de las políticas deben centrarse más en administrar la demanda y cambiar el comportamiento de la gente a través de incentivos, regulaciones y educación. También deben trasladar su atención a reasignar el abastecimiento hacia los usos de mayor valor, reducir las pérdidas, promover tecnologías para conservar y ahorrar agua, y facilitar el acceso más equitativo³⁸.

Observaciones similares se han hecho para América Latina, confirmando la necesidad de cambios fundamentales en la gestión del agua. El Banco Interamericano de Desarrollo ha propuesto que, en lugar de continuar financiando proyectos individuales para aumentar el suministro de agua, las decisiones de inversión deberían hacerse en el marco de un contexto amplio que considere el valor social, económico y ambiental del recurso. Además, el BID ha indicado que las decisiones sobre programas de inversiones hídricas deben adaptarse de manera participativa y apoyadas por políticas y legislación apropiadas. Atención especial debe darse a la creación y el fortalecimiento de instituciones para la gestión integrada de los recursos hídricos³⁹.

No obstante este necesario cambio de prioridad, no deben ignorarse las oportunidades para ampliar el suministro del agua. En el futuro, los medios para lograrlo serán más variados que simplemente construir nuevas obras físicas e incluirán, entre otros, la modernización de la infraestructura de riego, el mejoramiento de las instituciones y los procedimientos administrativos, mayor eficiencia en la distribución y utilización del agua, y reducción de los costos de operación de los sistemas⁴⁰.

6.4 ASPECTOS ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO DEL REGADÍO

6.4.1 Políticas nacionales de desarrollo agrícola

La existencia de políticas económicas nacionales favorables al crecimiento agrícola constituye un prerrequisito de los programas de expansión del riego. En el Capítulo 4 se han examinado los instrumentos de política que pueden ser utilizados con ese propósito; en cualquier caso es esencial que estos instrumentos promuevan precios en las fincas que sean favorables al crecimiento agrícola. Moris y Thom desaconsejan la ejecución de proyectos de riego “en casos de malas políticas de precios agrícolas, ineficiente infraestructura de comercialización, altos costos de transporte o falta de los necesarios insumos agrícolas”⁴¹.

La poderosa influencia de las políticas macroeconómicas sobre la utilización del agua es ilustrada por el estudio del caso del Yemen. Los acuíferos más importantes del país, tan escaso en agua, están siendo sobre explotados, lo que tiene como consecuencia que las capas freáticas estén cayendo rápidamente. Es urgente promover la conservación del agua aún a expensas de favorecer la agricultura de secano frente a la

³⁸ N. P. Sharma, *et al.*, 1996, págs xix-xx.

³⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pág. 4.

⁴⁰ N. P. Sharma, *et al.*, 1996, pág. xx.

⁴¹ J. R. Moris y D. J. Thom, 1991, pág. 33.

de riego de pozos. No obstante, *todos* los 20 instrumentos de política examinados en el estudio resultaron sesgados en favor de ofrecer incentivos al uso excesivo del agua.

En algunas circunstancias el tipo de cambio puede ser el factor más importante para determinar la posible utilidad de las inversiones en riego. Como subrayan Moris y Thom y E. B. Rice (apartado 6.1), la rentabilidad de los cultivos es una de las consideraciones básicas para decidir si se amplía la red de riego; y dicha rentabilidad depende mucho de la política del tipo de cambio. Este factor es tan importante que, por regla general, se puede decir que *las inversiones en riego no deberían realizarse si el tipo de cambio está significativamente sobrevaluado*.

Políticas de precios agrícolas poco favorables determinan no sólo menores ingresos para los agricultores y retornos de los proyectos de regadío sino también incapacidad de los agricultores para asegurar su mantenimiento y, por tanto, aumento de las deficiencias físicas e incluso abandono total o parcial de los sistemas de riego cuando el suelo se deteriora y los productores encuentran alternativas más remunerativas en otra parte. La capacidad para evitar efectos ambientales negativos se debilita. Los retornos netos del agua declinan por debajo de los obtenibles del riego en condiciones más favorables, los cuales ya de por sí son bajos comparados con los estándares de los otros sectores que utilizan el agua. Desde una perspectiva nacional, ampliar el regadío con políticas sesgadas contra la agricultura lleva a desperdiciar el agua y el capital invertido en los sistemas, al daño ambiental y a fracasos en mejorar suficientemente las condiciones económicas de los agricultores.

Otros elementos básicos de la política de desarrollo agrícola son las políticas de tenencia de tierra, la difusión de la tecnología agrícola y la financiación. Como sintetizan Moris y Thom, el riego “no es rentable si los retornos del cultivo son bajos ... Sin seguridad [de tenencia de la tierra], precios atractivos, insumos disponibles, acceso al crédito y abastecimiento de agua confiable, el riego por sí mismo deja de ser una opción técnica atractiva”⁴².

6.4.2 Políticas hídricas intersectoriales

Las políticas nacionales intersectoriales de aguas incluyen, entre otros componentes, los planes para la construcción y operación de servicios multisectoriales del agua, la definición del marco legal y regulatorio de los derechos de aguas, el marco de los incentivos, la definición del papel del sector privado en el abastecimiento y la gestión del agua y, las regulaciones medioambientales y disposiciones para el control de inundaciones.

Un requisito básico de las políticas hídricas, y por lo tanto de las estrategias de riego, es la realización de *diagnósticos (o evaluaciones) hídricos nacionales*. Antes de formular nuevos proyectos hay que determinar cuanta agua podrá destinarse al riego, tomando en cuenta el balance del agua proyectado para cada cuenca y para todo el país. Solamente después de tal decisión se podrá analizar si el riego adicional es viable técnica, económica e institucionalmente.

⁴² *Op. cit.*, pág. 42.

El diagnóstico hídrico tiene que considerar todas las fuentes del agua (incluyendo tanto las subterráneas y superficiales como las no convencionales, entre estas, el agua desalinizada y las aguas de desecho tratadas) y todos los usos del agua, actuales y proyectados. Cuando se utiliza en actividades que compiten entre sí, hay que estimar el valor económico del agua en cada categoría de uso y las posibilidades de conservación del agua en los usos ya existentes. El diagnóstico también debe estimar la capacidad de asimilación de residuos de los sistemas hídricos, tomado en cuenta las cantidades probables de desperdicios que se descargan en el agua limpia, y los costos económicos y riesgos para la salud pública determinados por el agua de baja calidad. Así como se descargan desperdicios directamente en el agua, una cantidad considerable de contaminación ocurre a través de las filtraciones de letrinas, vertederos de basuras y productos químicos agrícolas. El agua subterránea es particularmente vulnerable a estos tipos de daños pues prácticamente no existen mecanismos naturales de purificación y esos contaminantes no desaparecen o lo hacen muy lentamente. Los acuíferos de las zonas costeras están muy expuestos a la entrada de agua salada, cuando el bombeo ocasiona el descenso de sus niveles. Los ríos son también vulnerables, pues la contaminación aumenta los costos de utilización del agua para los usuarios río abajo e incluso puede tornar al agua completamente inutilizable para algunos usos. De igual modo, la contaminación de los ríos a menudo fluye a los lagos, estuarios y lechos costeros marinos, creando allí nuevos problemas.

El Banco Mundial presenta así el tema de la evaluación hídrica:

Las opciones específicas de inversión y desarrollo deben considerar las interrelaciones entre las diferentes fuentes del agua. Los recursos hídricos superficiales y subterráneos están físicamente vinculados, de manera que su gestión y expansión también deben estar vinculados. El manejo de la tierra y el agua, lo mismo que los aspectos de cantidad y calidad, deben integrarse dentro de cada cuenca o vertiente, de manera que se reconozcan los vínculos entre río arriba y río abajo, y que las actividades realizadas en una parte de la cuenca tomen en consideración sus efectos en las otras partes. Las inversiones en infraestructura pueden desplazar personas y alterar ecosistemas. Así, los diagnósticos de los recursos deben considerar estas implicaciones intersectoriales⁴³.

Algunas evaluaciones consideran la posibilidad de aumentar el acceso al agua durante todo el año, través de la construcción de embalses. Las represas tienen una historia tan larga como los sistemas de riego de gran escala; entre 1950 y finales de los años ochenta se construyeron aproximadamente 35 000 grandes represas en todo el mundo⁴⁴. Actualmente existe mayor conciencia acerca de las dificultades ambientales y sociales que a menudo acarrearán estas represas, y está en marcha un diálogo internacional destinado a preparar nuevos procedimientos para su programación y criterios para su evaluación (véase un planteamiento preliminar en el recién mencionado documento de Dorsey *et al.*, especialmente las páginas 4-13, 19-20 y los apéndices A1 y A2). Los nuevos proyectos de construcción de represas enfrentan criterios más exigentes de aceptación, pero algunos pueden ser factibles si se diseñan

⁴³ Banco Mundial, 1993, pág. 42.

⁴⁴ Tony Dorsey, Achim Steiner, Michael Acreman y Brett Orlando, *Large Dams: Learning from the Past, Looking at the Future*, IUCN – The World Conservation Union, IUCN, Gland, Switzerland y Cambridge, Reino Unido y Banco Mundial, Washington, D.C., 1997, pág. 4.

cuidadosamente. Los diseñadores de represas deberían mantenerse informados sobre el diálogo internacional en marcha acerca de este tema.

En situaciones de escasez de agua, las evaluaciones deben examinar la posibilidad de tratar aguas residuales o desalinizar agua del mar. En muchas zonas del Medio Oriente y África septentrional se considera que la reutilización de agua desechada, con controles apropiados, puede contribuir a aumentar el abastecimiento y mejorar el medio ambiente. Considerable cantidad de riego con agua reciclada existe ya en varios países, entre ellos, Israel, Jordania y Arabia Saudita⁴⁵. En el Hemisferio Occidental, México ha liderado el uso de agua desechada tratada para riego en la meseta central, donde la competencia por el agua es muy aguda. En Burkina Faso se encontró que la lechuga de agua (*pistia stratiotes*) mejora la calidad del agua de desecho almacenada en estanques, a tal punto de hacerla utilizable para regar huertos comerciales⁴⁶.

Las evaluaciones completas del agua deben indicar, entre otras cosas, las posibilidades de poner en uso nuevas fuentes de abastecimiento y sus costos aproximados, las tendencias de la demanda de agua, las posibilidades de conservación en cada tipo de uso y las opciones para mejorar la eficiencia de los sistemas de riego, las tendencias de la calidad del agua y las clases de mediciones necesarias para mantener una calidad aceptable, y la probable dirección y magnitud de las futuras transferencias intersectoriales de agua. También deben identificar las restricciones agronómicas al riego, otros efectos ambientales (como el deterioro del suelo y la degradación de los hábitat naturales) y las cuestiones sociales que pueden acompañar el desarrollo cuantitativo y cualitativo del agua (por ejemplo, la salud pública y la reubicación de la población como resultado de la construcción de represas y la incorporación de nuevas tierras al regadío). Solamente en el contexto de este tipo de evaluaciones debería tener lugar la planeación del riego.

Dada la creciente importancia de las políticas de gestión de riego, la FAO recomienda complementar las evaluaciones del agua con *revisiones de la política hídrica*. En efecto, considera que este tipo de examen debe realizarse cuando surge algún problema, entre ellos dificultades para equilibrar la oferta con la demanda de agua, deficiencias en los estándares de los servicios de abastecimiento del agua, degradación de la calidad del agua, deficiencias serias en los sistemas de aguas (incluyendo el riego), restricciones financieras en el sector, inadecuación de instituciones encargadas de la gestión del agua y conflictos entre los usuarios del agua. La FAO proporciona algunas pautas para llevar a cabo estas revisiones⁴⁷.

6.4.3 Rehabilitación del regadío *versus* nuevo riego

Ante el decepcionante desempeño de muchos sistemas de riego, la mayoría de las estrategias de inversión recomiendan otorgar prioridad a la rehabilitación del regadío existente más que el riego de nuevas áreas. Como indica la FAO:

⁴⁵ Banco Mundial, 1994, pág. 28.

⁴⁶ D. Kone, *Epuration des eaux usées par a lagunage à microphytes et à macrophytes en Afrique de l'Ouest et du Centr-état des lieux, performances épuratoires et critères de dimensionnement*, PhD Thesis, Ecole Polytechnique Fédéral de Lausanne, N°. 2653, Lausanne, Suiza, 2002.

⁴⁷ FAO, 1995, págs 12-15.

Una oportunidad para fomentar el riego (y el desarrollo en general) reside en el enorme potencial de las 237 millones de ha ya regadas. Si bien el valor total de la inversión en riego en el mundo en desarrollo se cifra actualmente en torno al billón de dólares, sus rendimientos son muy inferiores al potencial. Muchos sistemas de riego necesitan una inversión sustancial para su terminación, modernización o ampliación. Aunque resulta cada vez más cara, la rehabilitación puede dar grandes ganancias⁴⁸.

Sin embargo, la prioridad otorgada a la rehabilitación debe ser calificada en varios aspectos. Puede ser más importante mejorar los aspectos institucionales del sistema o la política ambiental, que rehabilitar las estructuras físicas. Estas recomendaciones han sido resumidas de la siguiente manera por Moris y Thom:

Obviamente la rehabilitación debería ser prioritaria en países como Nigeria o Tanzania, donde el ritmo al cual la tierra ya dotada de riego está siendo retirada de la producción excede el de la incorporación de riego nuevo. En años recientes, la mayoría de los donantes han compartido esa prioridad. Sin embargo, la experiencia de la rehabilitación muestra que el asunto no es tan claro:

- Las consideraciones de ingeniería tienden a predominar en la rehabilitación, cuando de hecho lo más urgente pueden ser las modificaciones en O&M.
- La necesidad de rehabilitación deriva normalmente de la falta de procedimientos adecuados de mantenimiento. A menos que estos sean establecidos en el sistema local, la reconstrucción física sólo tendrá un efecto de mejoramiento temporal.
- Cuando los sistemas principales se han deteriorado mucho, los costos de rehabilitación pueden ser tan altos como los de construcción de nuevos sistemas.
- La superposición de nuevos préstamos sobre los viejos crea una carga financiera considerable, superior a la que pueden soportar muchos proyectos...

Por tanto, si bien el balance de los esfuerzos en África probablemente debería orientarse a mejorar el riego existente, esto no necesariamente significa que la reconstrucción física de los sistemas con préstamos externos sea prioritaria. Un análisis comparativo cuidadoso, caso por caso, de las deficiencias de O&M que hacen necesaria la rehabilitación de los sistemas, parece ser [una precondición] para establecer medidas correctivas eficaces⁴⁹.

En todo caso, conviene evaluar el diseño de ingeniería original del sistema, antes de decidir si se justifica emprender su rehabilitación física. En este contexto, Willem Van Tuijl plantea tres alternativas: cambiar el diseño básico del sistema, mejorándolo; rehabilitarlo de acuerdo al diseño original; y no tocarlo, si es tan deficiente que mejorarlo resulta muy costoso. Él subraya que:

Es difícil establecer criterios para determinar cuando el mejoramiento sería preferible a la rehabilitación. La decisión depende de condiciones locales tales como los costos de la inversión, la tecnología de riego prevista para las fincas, el valor adicional de la producción agrícola, y el valor del agua ahorrada

⁴⁸ FAO, 1993, págs 290-292.

⁴⁹ J. R. Moris y D. J. Thom, 1991, págs 561-562.

aplicando tecnologías mejoradas. ... Como parte de la preparación de los proyectos para la rehabilitación o mejora debe realizarse más trabajo de diagnóstico (técnico, agronómico y socioeconómico) para evaluar los sistemas existentes y determinar la necesidad de mejorarlos⁵⁰.

Una razón común de baja producción en los regadíos son los inadecuados sistemas de drenaje y/o la falta de las correspondientes medidas de vigilancia. El deterioro del drenaje en Turkmenistán fue mencionado en el apartado 6.1. El Instituto Internacional de Ordenación del Riego ha observado que:

En China, por ejemplo, más de 930 000 ha de tierras regadas se han vuelto improductivas desde 1980, una pérdida promedio de casi 116 000 ha por año ... Se ha estimado que cerca del 24 por ciento del área regada en el mundo está afectada por la salinización, aunque muchos observadores consideran esta cifra muy elevada⁵¹.

El anegamiento y la salinidad figuran entre las principales causas de disminución de la producción en muchos proyectos de riego. El anegamiento se debe a la entrada excesiva de agua en sistemas que tienen una capacidad natural de drenaje limitada. Una vez ocurrido el anegamiento, la salinidad del suelo aumenta porque el riego de agua deposita sólidos disueltos en el suelo. Así pues, es fundamental vigilar el nivel de la capa freática desde el comienzo mismo de los proyectos para poder adoptar medidas correctivas antes de que el suelo sufra daños ... en la agricultura de secano se requiere drenaje superficial para evitar el anegamiento temporal y la inundación de las tierras bajas. En la agricultura de regadío, el drenaje artificial es indispensable en casi todos los casos. Es muy importante reducir al mínimo las necesidades de drenaje y sus costos, restringiendo la aportación excesiva de agua mediante un mejor diseño de los sistemas y mejores prácticas de utilización del agua en las fincas (FAO, 1993, pág. 287).

Volviendo a aspectos más generales, los programas de rehabilitación debe basarse en una visión amplia del sistema, incluyendo las políticas de apoyo, sus componentes administrativos y el papel de los agricultores. Si bien a menudo se requiere la rehabilitación física o el mejoramiento, a veces es más urgente cambiar los métodos de gestión y operación del sistema. Algunas propuestas del Banco Mundial para México contenían una ilustración pionera de este enfoque amplio de rehabilitación del riego:

En la mayoría de los Distritos [de Riego] hay un vasto potencial para elevar la productividad, por lo cual se recomienda concentrar los esfuerzos del gobierno en seis áreas de acción: (a) completar las estructuras de riego y los trabajos en fincas de los sistemas ya existentes; (b) ahorrar agua a través de formas más económicas de uso del recurso; (c) mejorar la administración y la capacitación en los servicios de extensión e investigación, para aumentar rápidamente los rendimientos; (d) políticas públicas menos restrictivas con relación a los cultivos, lo que llevaría a patrones productivos más diversificados y de mayor valor; (e) proporcionar fondos y recursos suficientes para el mantenimiento, aumentando las tarifas del agua y la participación de los agricultores; y (f) elevar los precios en fincas tan cerca como sea posible de los precios en frontera, para estimular la producción y permitir a los agricultores pagar tarifas

⁵⁰ Willem Van Tuijl, *Mejorando el Uso del Agua en la Agricultura: Experiencias en el Medio Oriente y África septentrional*, Documento Técnico del Banco Mundial N.º. 201, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993, págs 21-22.

⁵¹ Instituto Internacional de la Gerencia de la Irrigación, 1998.

más elevadas por el agua, lo mismo que una parte de las inversiones para el mejoramiento de los sistemas⁵².

El objetivo de rehabilitación o de mejoramiento, que parece priorizar la construcción física, debería ser sustituido por el objetivo más amplio de *mejorar la eficiencia general del riego y la distribución de agua*. La eficiencia puede separarse en sus componentes de eficiencia en las fincas y eficiencia en el sistema: ambos dependen de factores institucionales y económicos, así como de los aspectos físicos. Según Van Tuijl, los requisitos para elevar la eficiencia del regadío son principalmente: proporcionar mayor seguridad a los derechos de tenencia de la tierra; niveles adecuados de tarifas del agua y asignaciones presupuestarias para la operación y el mantenimiento (O&M); mejoras en la organización institucional de los servicios, mediante asociaciones de usuarios del agua y organismos especializados en apoyo de la agricultura; y, cuando sea necesario, rehabilitar y mejorar los sistemas de riego⁵³.

A esta lista pueden agregarse las mejoras en las políticas de desarrollo agrícola, necesarias para incentivar los cultivos de regadío y el mantenimiento de los sistemas.

6.4.4 Tipos de sistemas de riego

En lo que concierne a la ingeniería, existen muchos tipos de sistemas de riego. Pero las distinciones más comunes se refieren a sistemas completos *versus* sistemas complementarios, sistemas modernos *versus* tradicionales (informales), y de gran escala *versus* de pequeña escala. Las estrategias nacionales de riego pueden incluir varios tipos de sistemas; por lo tanto, todos los tipos deben ser examinados en los diagnósticos o las evaluaciones nacionales del regadío.

La palabra informal se refiere a prácticas tradicionales tales como el riego por zanjas (*décrue*) después de que retrocede el agua de las inundaciones anuales, algunas veces mejoradas con estructuras simples tales como diques o bocatomas de los ríos, o pequeñas estructuras para recoger agua de lluvia. El riego por inundación, ayudado por simples ajustes a la estructura del terreno, es común en lugares como Yemen. A pesar del fuerte ritmo de construcción de sistemas de riego, los *sistemas tradicionales* aún representan la principal forma de riego en algunas zonas. Por ejemplo, de todo el arroz con riego en los 19 principales países productores de África, el 72 por ciento es producido mediante prácticas tradicionales⁵⁴. No puede afirmarse que los sistemas tradicionales o informales de riego⁵⁵ son necesariamente preferibles a los sistemas de ingeniería moderna, o viceversa. Tiene que hacerse una evaluación de esas circunstancias caso por caso. Hay que estudiar detenidamente las experiencias de riego tradicional y, cuando se diseñan las estrategias nacionales de riego, tomar en cuenta objetivamente la opción de aumentarlo en algunas zonas. Hasta ahora las instituciones

⁵² Banco Mundial, "Mexico: Irrigation Subsector Survey – First Stage, Improvement of Operating Efficiencies in Existing Irrigation Systems, Vol. I, Main Findings, Report N°. 4516-ME, Banco Mundial, Washington, D.C., 13 de julio, 1983, pág. 7.

⁵³ W. Van Tuijl, 1993, pág. 4.

⁵⁴ Calculado en base a las cifras presentadas en J. R. Moris y D. J. Thom, 1991, pág. 41.

⁵⁵ Algunas taxonomías incluyen al riego tradicional en la categoría de sistemas de pequeña escala. La FAO, por ejemplo, señala que "Los programas en pequeña escala comprenden una gran variedad de métodos, como la recogida de aguas, construcción de pozos, tomas de ríos y aprovechamiento de pantanos" (1993, pág. 287).

internacionales han tendido a ignorar el potencial ofrecido por mejoras modestas de los sistemas tradicionales. Moris y Thom han explicado así la situación:

... en muchos países africanos, los sistemas de regadío están polarizados entre pocos proyectos públicos de gran escala y una cantidad de pequeños regantes independientes. Estos últimos utilizan varias técnicas “tradicionales”, con muy poca asistencia externa. Actualmente están incorporando algunos equipos modernos, en especial bombas pequeñas, pero toda su forma de financiación y operación es muy diferente a la empleada en los programas públicos de gran escala. ... La documentación sobre proyectos disponible en los archivos de los donantes tiende a representar estos programas públicos. ... Los esfuerzos propios de los agricultores para controlar el agua son generalmente de muy pequeña escala. Para los agricultores de subsistencia, la compra de una bomba puede representar la culminación de un gran esfuerzo ... pocos ingenieros extranjeros considerarían como “riego” a este tipo de prácticas de control del agua. No obstante, alcanzan el mismo objetivo que muchas de las costosas tecnologías importadas utilizadas en los proyectos públicos ... La tremenda diferencia entre los dos principales tipos de riego ... ha inhibido toda posibilidad de compartir experiencias o asistencia recíproca. A los organismos públicos y los donantes les resulta muy difícil trabajar con el riego de pequeña escala en África, aunque hay algunos ejemplos de éxito parcial en Senegal y Tanzania. La dualidad extrema que caracteriza al regadío en la mayor parte de países subsaharianos hace poco probable que proyectos exitosos pequeños se transformen en programas de mediana escala que combinen, en la gestión del agua, mayor participación de los agricultores y economías de escala⁵⁶.

No se necesita llegar a zonas remotas para tener ejemplos de riego tradicional. Así, cuando el río Níger atraviesa Bamako y sus alrededores, puede observarse que muchos pequeños agricultores recogen agua del río en calabazas o recipientes de plástico para regar las hortalizas sembradas a pocos metros de la orilla del río. Algunos han invertido en bombas y mangueras.

La participación de los agricultores en los procesos de formulación de estrategias de riego conduce, en algunos casos, a otorgar mayor prioridad a la ampliación y el mejoramiento de los sistemas tradicionales. Para la planeación estratégica, el interés del riego tradicional significa lo siguiente: a) reconocer su valor, particularmente cuando se diseñan proyectos (generalmente embalses) que pueden tener como consecuencia la reducción o eliminación de las posibilidades de utilizar riego tradicional; b) considerar las opciones técnicas de mejorar el riego tradicional (por ejemplo, mediante bombas o pequeños diques), cuando la tenencia de la tierra y las condiciones agronómicas, económicas y sociales son apropiadas; c) si se piensa expandir el riego tradicional, involucrar en el debate a los agricultores que ya lo están practicando y escuchar sus ideas para aumentar su eficacia y ganancias. El propósito debe ser el de mejorar el riego tradicional sin que pierda las fortalezas que le permitieron ser el primero en desarrollarse.

El riego complementario es utilizado para compensar intervalos secos durante la estación de lluvias o para prolongar la estación. Este riego usualmente está basado en el bombeo, ya sea de agua superficial o subterránea. Su conveniencia está dictada por

⁵⁶ Moris y Thom, *op. cit.*, págs 6-7.

las condiciones climáticas; en regiones donde la estación lluviosa a menudo es irregular, puede jugar un papel esencial en evitar severos daños a los cultivos. La mayor parte del riego es complementario en un grado o en otro, excepto en climas muy áridos y en invernaderos. ***Este riego puede ser esencial no sólo para aumentar el volumen de la producción sino también para asegurar la calidad de productos como frutas y hortalizas, ya que permite controlar el calendario del riego.*** En vista de la creciente importancia de la calidad (para el mercado interno y sobre todo para la exportación) el riego complementario puede ser esencial para aumentar los ingresos agrícolas.

Parte de la literatura confunde a veces los sistemas o “esquemas” de riego, con los métodos de riego. Una clasificación muy simple separa los métodos de riego en dos categorías: riego por gravedad y riego a presión. En el riego por gravedad los flujos pueden llegar de muchas maneras (cuencas, canales, bordes, etc.) cuya característica común es que el agua llega a cierto punto de la parcela y desde allí se mueve superficialmente al resto. Hasta que en el siglo XX se desarrollaron técnicas de presurización, el riego superficial había sido el único método utilizado y aún es el más utilizado. Si bien tiene desventajas importantes, como baja eficiencia en la utilización del agua, necesidad de nivelar el terreno, dificultades para aplicar volúmenes correctos con la frecuencia adecuada, y elevada demanda de mano de obra, se espera que continúe siendo de lejos el método más comúnmente utilizado.

El riego a presión, algunas veces llamado microriego, puede dividirse según utilice técnicas de aspersión o de riego localizado; este último consiste principalmente en riego por goteo o microaspersión. Cuando están bien diseñadas y manejadas, ambas técnicas de riego a presión permiten mayor eficiencia en la utilización del agua que los métodos del riego superficial. El riego localizado aplica agua y fertilizantes diariamente de acuerdo a las necesidades de los cultivos; así, promueve rendimientos agrícolas más altos y también ahorros de mano de obra. Las desventajas del microriego son los altos costos de inversión, la necesidad de energía y el uso de componentes sofisticados no siempre disponibles. Por estas razones, el riego a presión se concentra en los cultivos de alto valor como los frutales y las hortalizas.

Los agricultores comerciales han tenido un papel importante en la expansión de los sistemas de riego complementario, como en el caso de los productores de café de Kenya. Los argumentos en su favor han sido presentados de la siguiente manera:

En cualquier agricultura de secano con [precipitaciones] medias cercanas al límite mínimo requerido por los cultivos, pequeños déficit ... pueden tener un impacto dramático en los rendimientos ... En términos de la política, es importante tener en cuenta entonces que los beneficios potenciales del riego complementario pueden ser tan grandes como los de abastecer todos los requerimientos de agua de las plantas, o sea del riego completo, en climas semiáridos⁵⁷.

Además,

... los agricultores comerciales del este y sur de África generalmente necesitan desarrollar riego complementario a fin de lograr rendimientos confiables de los cultivos. ... probablemente los pequeños agricultores tienen la misma necesidad. Normalizar los ingresos de los cultivos de secano estabilizando las fechas de siembra y eliminando los períodos secos de la estación, puede ser un objetivo más conveniente (y útil para conservar agua) que el riego “completo”

⁵⁷ J. R. Moris y D. J. Thom, 1991, págs 16-17.

que demanda gran cantidad de agua. El principal problema es, por supuesto, el alto costo de las tecnologías para alcanzar este objetivo ... Aún no tenemos respuestas, pero parece obvia la necesidad de poner más atención al riego parcial ...⁵⁸

En los sistemas modernos de riego, las ventajas del *riego en gran escala versus el de pequeña escala* han sido materia de discusión en años recientes. La opinión generalizada se inclina en favor de los proyectos más pequeños, sin excluir los grandes cuando las condiciones son favorables. Moris y Thom argumentan así:

Si en África la construcción de proyectos pequeños no es necesariamente más barata, sin duda sí es más fácil retirarse de ellos; es más fácil que los puedan apoyar las ONG, sin intervención de los gobiernos; la disposición del riego en el campo puede adaptarse mejor a las necesidades de los agricultores; y hay mayores posibilidades de participación y compromiso por parte de los agricultores. Por ello, nosotros recomendamos otorgar mayor prioridad a las tecnologías y los proyectos de pequeña escala ... Esta recomendación ... ignora el hecho de que ... la opinión difundida es que ... los proyectos pequeños requieren tanta supervisión y manejo como los grandes. Aunque esto pueda ser cierto, los técnicos consultados opinan, casi unánimemente, que en África los proyectos pequeños y más flexibles, en promedio superan el desempeño de los grandes ... estos argumentos no descartan que se experimente la descentralización de algunas funciones y el aumento de la participación de los agricultores en los sistemas grandes, como los holandeses han tratado de hacer en la *Office du Niger*⁵⁹.

El Programa de Acción Internacional sobre el Agua y el Desarrollo Agrícola Sostenible (PAI-ADAS), dirigido por la FAO, también ha identificado al riego de pequeña escala como una de sus esferas prioritarias. Según el Programa, los requisitos para el éxito de este riego incluyen la asistencia técnica adecuada, los enfoques participativos para el manejo de los sistemas, e instituciones públicas fortalecidas y sujetas a rendición de cuentas⁶⁰.

Sharma *et al.* reconocen la alta tasa de éxito de los proyectos pequeños pero indican que los grandes también pueden ser exitosos:

Que el riego deba mayormente su éxito a los proyectos de pequeña y mediana escala no implica que los gobiernos ignoren completamente los de gran escala. Mediante una acción coordinada, Nigeria ha regado 70.000 ha ... y Sudán, a través de un cuidadoso control de la sedimentación en la parte alta de la cuenca, ha utilizado el embalse de Sennar durante 76 años con sólo 56 por ciento de pérdida de la capacidad total ... Los factores importantes para otros esfuerzos de desarrollo, también lo son para proyectos de riego de tal magnitud: disponibilidad y difusión de paquetes tecnológicos mejorados, liberalización de la comercialización y el procesamiento, seguridad de tenencia de la tierra, mejores caminos, reforma de la administración pública, compromiso del gobierno, concentración en metas claramente definidas (en

⁵⁸ *Op. cit.*, pág. 572.

⁵⁹ *Op. cit.*, págs 562-563.

⁶⁰ FAO, 1993, pág. 287.

este caso, el control del agua), asociación con los productores privados, y coordinación de los donantes⁶¹.

En su estudio sobre el tamaño de los proyectos en Kenya, Adams concluye que la **participación y el control de los agricultores** son más importantes para el éxito que el tamaño del proyecto⁶². Esta lección parece también válida para otros países. El desafío de asegurar que los agricultores controlen los canales terciarios y mantengan buena comunicación con los administradores corriente arriba puede resultar mayor en los proyectos grandes pero, con una adecuada definición de responsabilidades en todos los niveles, no es algo insuperable. Los problemas técnicos y administrativos para garantizar la estabilidad de los niveles del agua en los canales secundarios y terciarios también tienden a ser mayores en los grandes sistemas⁶³.

El tamaño no es una barrera, cuando se pueden satisfacer los requisitos institucionales, de política y de ingeniería, para operar eficientemente los sistemas modernos de riego. Los sistemas de riego en países tales como México, Pakistán y la India, lo mismo que en China, Nigeria y Sudán, confirman esta conclusión. Sin embargo, cuando las instituciones encargadas del riego son nuevas o no están bien estructuradas, y no hay mucha tradición de participación de los agricultores, la experiencia sugiere que los sistemas más pequeños tienen mayores probabilidades de éxito.

Plusquellec, Burt y Wolter han introducido en la tipología (y también en las estrategias) de riego una importante distinción adicional, sugiriendo nuevos enfoques de ingeniería para el diseño de los sistemas. Ellos señalan que la eficiencia efectiva de los sistemas tiende a ser entre 50 y 80 por ciento de la eficiencia proyectada, y proponen que la eficiencia sea elevada considerablemente mediante la utilización de **conceptos de diseño moderno**. Muchos sistemas de riego fallan sistemáticamente en suministrar agua en las cantidades y según los calendarios especificados en los proyectos. Ellos subrayan la importancia de la seguridad del servicio del agua, para lo cual la estabilidad de los niveles del agua en los canales principales constituye una precondition básica. Su enunciación del problema es el siguiente:

Muchos diseños son difíciles de administrar en condiciones reales. Las instrucciones de operación son a menudo contradictorias y algunas veces no tienen sentido. Al estudiar el Proyecto de Riego Maneungteung de Indonesia, Murray-Rust y Snellen⁶⁴ advierten:

El sistema requiere evaluar la demanda de cada bloque terciario dos veces a la semana y reajustar en consecuencia todas las compuertas del sistema para cumplir el nuevo plan de reparto del agua. Esto a su vez demanda un intenso programa de recolección de información y un sistema de información gerencial eficiente y eficaz. Como se trata de contextos en los cuales la disponibilidad de

⁶¹ N. P. Sharma, *et al.*, 1996, pág. 47.

⁶² W. M. Adams, 1990, pág. 1320.

⁶³ Orientaciones prácticas para diseñar sistemas de riego de pequeña escala pueden verse en: F.M. Chancellor y J.M. Hide, *Smallholder Irrigation: Ways Forward*, H.R. Wallingford, Report OD 136, DFID, 1997; y G. Cornisch, *Modern Irrigation Technologies for Smallholders in Developing Countries*, ITDG Publishing, Londres, 1998.

⁶⁴ D.H. Murray-Rust y W.B. Snellen, *Performance Assessment Diagnosis* (borrador), IIMI, ILRI y IHE, 1991.

agua no es predecible, resulta casi imposible montar esos sistemas, aún con aumentos considerables del personal y de la pericia del personal de campo.

Otro ejemplo es el Proyecto Kirindi en Sri Lanka ... toma hasta cuatro días alcanzar una nueva situación estable después de cambiar el flujo en la cabecera del sistema. En las partes altas del canal, el estado estable se alcanza más rápido y las oscilaciones del nivel del agua son bajas. Pero en las partes bajas del canal pueden ocurrir oscilaciones de cerca de un metro en períodos de hasta cuatro días ... Aún si la descarga en la cabecera se cambia solamente una vez a la semana, raramente se alcanzan condiciones de flujos estables ...

Algunos diseños de riego garantizan la anarquía en las salidas. Cuando la distribución del agua es errática, los usuarios pierden respeto por las normas y reglamentos que rigen el uso del agua. Estas condiciones generan comportamientos pasivos por parte de las asociaciones de regantes y daños elevados a los distribuidores y las salidas del agua. Algunos informes indican que este tipo de daños puede llegar al 80 por ciento, aún en países asiáticos con larga tradición de riego. Esta anarquía no forma necesariamente parte de los proyectos de riego y no es inherente a ninguna cultura ... el diseño y la operación inadecuados son factores mucho más significativos de conflictos y desorden que la ausencia de tradición de riego o las normas sociales y legales⁶⁵.

Ellos proponen realizar investigaciones sistemáticas para identificar las razones que impiden a los sistemas de riego alcanzar el potencial y, cuando sea necesario, modificar el diseño para rendirlos más eficientes y simples de operar. Cuando se formulan estrategias y políticas de riego, vale la pena tener en cuenta el enfoque de estos autores:

Un buen diseño incrementa la confiabilidad, equidad y flexibilidad del suministro de agua a los agricultores. Reduce los conflictos entre los usuarios del agua, y entre los usuarios del agua y el organismo encargado del riego. Conduce a menores costos de operación y mantenimiento (O&M).

Los grandes sistemas de riego por gravedad, con compuertas y estructuras de control operadas manualmente, raramente funcionan, a pesar de los esfuerzos que se hagan para mejorar la gestión del riego y la capacitación del personal. Su desempeño es algunas veces inferior al de los sistemas sin estructuras ajustables. Básicamente hay dos opciones para mejorar el riego: la simplificación, a través de divisores proporcionales, compuertas no ajustables y una rigurosa programación; y la modernización, mediante la aplicación de principios hidráulicos, automatización, mejor comunicación y descentralización. ...

Un buen diseño [produce] la solución más simple y practicable. Un buen diseño es fácil de usar por parte de los usuarios y no es necesariamente sinónimo de "altos costos", "elevado mantenimiento" u "operación compleja". ... Algunos proyectos modernos de riego han fracasado por la elección inapropiada de las estructuras de control, componentes incompatibles y diseño no basado en planes de operación y mantenimiento realistas. Esto ha creado la

⁶⁵ Hervé Plusquellec, Charles Burt y Hans W. Wolter, *Modern Water Control in Irrigation: Concepts, Issues and Applications*, World Bank Technical Paper N°. 246, Irrigation and Drainage Series, Banco Mundial, D.C., 1994, págs 2-4.

impresión errónea de que los conceptos del diseño moderno no se adecuan a las condiciones de los países en desarrollo⁶⁶.

De acuerdo a estos autores, las características del diseño moderno del riego incluyen la robustez, buenos sistemas de comunicación y “capital social”, en el sentido de que los usuarios tienen confianza mutua y participan en el diseño y la supervisión de las cuotas del agua:

Cada nivel es técnicamente capaz de proporcionar suministros de agua confiables, oportunos y equitativos al nivel inmediatamente inferior. ... Se ha adoptado un sistema practicable que define las obligaciones mutuas y genera confianza ... Existen buenos sistemas de comunicación para proporcionar información, control y retroalimentación sobre el estado del sistema ...

El diseño hidráulico es robusto, en el sentido de que funciona bien a pesar de cambios en las dimensiones de los canales, sedimentación y fallas en la comunicación. Se utilizan mecanismos automáticos cuando se requiere estabilizar el nivel del agua en condiciones de flujos inestables ...

Los técnicos no dictan las condiciones del servicio del agua; por el contrario, en todos los niveles y fases del proceso de diseño y operación, se toman en cuenta las necesidades agrícolas y sociales y se satisfacen dentro de la disponibilidad de recursos⁶⁷.

La FAO alerta con razón contra la excesiva atención a la ingeniería de los sistemas de riego⁶⁸; no obstante, el punto central es que *el mejoramiento del diseño, generalmente en el sentido de la simplificación, puede hacer las operaciones de los sistemas más eficientes en el uso del agua y más equitativas entre los regantes*. Parecería existir necesidad de capacitar más a los ingenieros involucrados en el diseño de sistemas de riego, así como de buscar opiniones profesionales adicionales sobre los diseños, antes de que estos sean adoptados.

Una ilustración irónica de la importancia del diseño lo proporciona el contraste entre el funcionamiento de los antiguos y nuevos sistemas de riego en Egipto:

A pesar de una administración mínima [el] sistema de riego tradicional es en conjunto muy eficiente ... La infraestructura de riego en las tierras desérticas recientemente incorporadas (“tierras nuevas”) está diseñada siguiendo las líneas de las de las “viejas tierras”, excepto que los canales están alineados. Sin embargo, en las “tierras nuevas” la falta de dispositivos para control del agua, almacenamiento nocturno o amortiguación y la incapacidad de reciclar

⁶⁶ *Op. cit.*, págs 5-6.

⁶⁷ *Op. cit.*, págs 6-7.

⁶⁸ “Otro factor que influye de manera importante en la política de recursos hídricos es la predilección de las sociedades por las soluciones técnicas. En la mayoría de los países, la gestión de las aguas suele estar relegada al dominio de la técnica. En efecto, los responsables de la gestión del agua son casi siempre ingenieros capacitados para resolver problemas técnicos. Ahora, ante la creciente tendencia a achacar a las políticas públicas inadecuadas la responsabilidad de los problemas relacionados con el agua, se hace más necesario insistir en la importancia del comportamiento humano como un componente más de los sistemas de recursos hídricos” (FAO, 1993, pág. 257).

los derrames, han llevado a una muy baja eficiencia. Las fuertes pérdidas han causado anegamiento en las “tierras viejas” adyacentes⁶⁹.

La opción del diseño moderno debe ser considerada no sólo para los sistemas nuevos sino también para los que requieren rehabilitación. “Rehabilitar los sistemas únicamente con los estándares actuales o llevarlos a estándares que permitan la (futura) adopción de tecnologías de riego mejoradas en la finca es una opción todavía no suficientemente discutida”⁷⁰. Al hacer esta afirmación, Van Tuijl pensaba en el riego a presión, pero también es válida para diseños modernos para mejorar la infraestructura de los canales y del control. Para los sistemas que estudió en el Sureste de Asia, Rice ha recomendado modificar el diseño a los efectos de simplificar la infraestructura y las operaciones, transformándolas a controles fijos y automáticos que necesitan menor intervención discrecional⁷¹.

Moris y Thom han subrayado la necesidad de adaptar la ingeniería a las condiciones agrícolas y socioeconómicas locales, las cuales pueden imponer estrictos límites a las potencialidades del sistema: “¿Porqué muchos proyectos de riego en África están diseñados y justificados para dos ciclos de cultivos cuando es sabido que pocos proyectos alcanzan esa intensidad de cultivo? ¿Porqué las especificaciones agrícolas continúan a exigir cercos de alambre en contextos en que existen grandes incentivos para robar el alambre? ... Separando las diferentes tareas del ciclo de los proyectos, los donantes han aislado a los técnicos encargados de la fase de diseño lo que les impide aprender de sus propios errores en el pasado”⁷².

Mejores diseños de la infraestructura de abastecimiento del agua y sistemas de gestión más eficaces pueden contribuir significativamente al desempeño del regadío. Pero existen dos problemas de difícil solución en todas partes: la tendencia al anegamiento y la salinización, y la dificultad de mantener el terreno nivelado. Cuando el terreno no está nivelado, la eficiencia del riego se reduce mucho y el anegamiento puede agravarse. Se recomienda prestar especial atención a estos dos aspectos, tanto al preparar proyectos de nuevos sistemas o rehabilitación de los existentes, como al formular las orientaciones básicas de las estrategias de riego⁷³.

Para concluir este breve examen de los diferentes tipos de riego, vale la pena reiterar la importancia de la programación del uso del agua subterránea y de la opción del uso conjunto de agua superficial y subterránea en ciertos lugares. En efecto, el agua subterránea constituye agua almacenada que puede ser usada durante las sequías. Al mismo tiempo, es importante estar conscientes de los peligros de usar sistemas basados en el bombeo, en ambientes que no lo pueden soportar fácilmente. De acuerdo con Moris y Thom:

⁶⁹ W. Van Tuijl, 1993, pág. 20.

⁷⁰ *Op. cit.*, pág. 30.

⁷¹ E. B. Rice, 1997, pág. 5 [énfasis en el original].

⁷² Moris y Thom, 1991, pág. 154.

⁷³ Recomendaciones útiles acerca de las cuestiones de género en el diseño del regadío se pueden ver en el estudio de F. Chancellor, N. Hasnip y D. O’neill, *Gender-Sensitive Irrigation Design, Guidance for Smallholder Irrigation Development*, H.R. Wallingford Ltd, Report OD 142 (Part 1), Department for International Development (DFID), Wallingford, Oxon, Reino Unido, Diciembre de 1999, pág. 32.

Hoy en África hay probablemente más bombas que no bombean que las que sí lo hacen ... Cuando son utilizadas por operarios sin entrenamiento que no cuentan con el apoyo de mecánicos y repuestos adecuados, las bombas pueden no durar hasta su segunda temporada ...

Las bombas resultaron *muy* problemáticas cuando se utilizaron en zonas remotas, donde los pequeños sistemas están frecuentemente ubicados. Las razones de esta dificultad son:

- Vulnerabilidad de los equipos, “huérfanos” de asistencia técnica en el entorno comercial inmediato;
- Bombas fuera de uso que pueden inmediatamente dañar el sistema productivo;
- Falta de mantenimiento, que lleva a altas tasas de fallas y rápido deterioro del equipo;
- Problemas frecuentes para obtener combustible u otras formas de energías para mantener las bombas en funcionamiento;
- Incapacidad de los agricultores para pagar en tiempo los costos de operación;
- Dificultades causadas por los niveles fluctuantes del agua, que pueden exceder la capacidad de elevación de las bombas; y
- Mala calidad de los servicios de apoyo (mecánicos, repuestos, asistencia, etc.)⁷⁴.

Una solución a este problema sería que las instituciones internacionales apoyasen la producción de bombas con materiales locales, como ha sido hecho en Nicaragua con las bombas de mecate (cuerdas de yute), que ganaron un premio y ahora se utilizan ampliamente en ese país y otras partes de América Central.

6.5. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE REGADÍO

6.5.1 Instrumentos para administrar la demanda de agua

En muchos países, la creciente escasez de agua con relación a su demanda y el reconocimiento de su valor económico en otros sectores, hacen de la gestión de la demanda de agua un aspecto central de la política de riego. Las tarifas del agua de riego son por lo general muy bajas como para influir significativamente en la demanda, por lo cual se recurre a menudo a otros mecanismos para distribuirla o redistribuirla. La distribución es fundamental para varios propósitos: asegurar que el agua es asignada a sus usos más productivos y socialmente deseables, cumplir los objetivos de equidad, alcanzar los objetivos de conservación del recurso y limitar las externalidades negativas (daños al medio ambiente). Estos objetivos deben plasmarse en estrategias hídricas nacionales, y el reto de la política y los proyectos es lograr que la distribución del agua esté de acuerdo con esos objetivos y estrategias. Como las demandas de agua, los requisitos de equidad y los posibles usos productivos varían con el tiempo, los mecanismos de distribución deben ser flexibles para responder a probables necesidades de reasignar el agua.

Existen tres sistemas principales para administrar la demanda, es decir, para la distribución del agua. Según Meinzen-Dick y Rosegrant, estos son:

⁷⁴ Moris y Thom, 1991, págs 176 y 178.

- **La distribución administrativa** del agua, o sea, gestión pública de la asignación... a través del reparto de las cantidades o de tarifas administradas del agua. La distribución del agua con base a las cantidades es el modo de operación tradicional de los grandes sistemas de riego en los países en desarrollo, y es actualmente, a todos los niveles, el mecanismo más común en esos países.
- **La distribución por los usuarios** es controlada por los usuarios interesados directamente en el uso del agua, a menudo actuando dentro de los límites de derechos de aguas predeterminados. Las instituciones encargadas de este tipo de reparto pueden ser distritos de riego, distritos de agua subterránea, cooperativas, asociaciones de regantes, organizaciones locales o grupos de usuarios organizados más informalmente.
- **La distribución por mercados de derechos de aguas transables** busca crear incentivos económicos para que los usuarios (regantes, industrias o municipios) tomen en cuenta el costo pleno de oportunidad del agua cuando adoptan decisiones sobre el uso del agua...

Estos tres mecanismos de distribución corresponden a los tres sectores que pueden administrar los recursos hídricos: público, de acción colectiva y privado. Entre otras cosas, estos difieren en la distribución de los derechos de propiedad [usufructo]: los derechos de propiedad en el sector público son asignados al Estado, en el de acción colectiva a los grupos y en el privado a las personas.

En la práctica, los mecanismos de reparto a menudo se sobreponen. Por ejemplo, la distribución entre los sectores y dentro de los sistemas de riego de gran escala puede ser pública, con asignación por los usuarios ... en las unidades terciarias, y por el mercado para el agua subterránea usada para complementar el riego de superficie ... Ningún tipo particular de distribución es óptimo o apropiado para todas las situaciones⁷⁵.

De los tres mecanismos, la distribución por el mercado es la menos utilizada pero tiende a crecer. En la práctica, la asignación administrativa no otorga mucha discrecionalidad a los administradores de sistemas, pues el reparto del agua resulta generalmente definido por el diseño de los sistemas de riego (por ejemplo, rotaciones estrictas) o por las solicitudes de los agricultores (dentro de los parámetros del sistema).

Si bien los tres mecanismos mencionados cubren la mayor parte de las situaciones, cabe mencionar otros dos que son relevantes en algunas circunstancias:

- **Asignación conjunta por usuarios y organismos públicos.** El ejemplo más conocido es el conjunto de instituciones participativas creadas para administrar el abastecimiento de agua en cada una de las seis principales cuencas hidrográficas francesas.
- **Asignación personal, hecha por los propietarios de la infraestructura.** El ejemplo más obvio son las decisiones de riego hechas por los dueños de los pozos. Podría parecer un mecanismo trivial pero hay cientos de miles de estos propietarios en cada región del mundo. En ciertos casos, por ejemplo, en Yemen y en Tamil Nadu

⁷⁵ R. S. Meinzen-Dick y M. W. Rosegrant, 1997, págs 210-211.

(India)⁷⁶, algunas de sus decisiones se han orientado hacia la redistribución, a los efectos de vender el agua para usos no agrícolas (generalmente a través de mercados informales), mientras otros han continuado utilizando el agua bombeada dentro de la finca, guiados en varios grados por una estimación del valor del agua en usos alternativos.

Un aspecto importante del sistema francés es que los recursos hídricos son administrados a nivel de la cuenca del río. Hay seis comités y seis organismos financieros de cuencas, cuyos territorios corresponden aproximadamente a los de las principales cuencas hidrográficas del país. Se especializan en la gestión del recurso hídrico (planeación y macro administración) y durante veinticinco años lo han hecho eficientemente. Los comités de cuencas facilitan la coordinación entre todas las partes involucradas en el manejo de los recursos hídricos. Estos comités se han vuelto el centro de las negociaciones y de la elaboración de políticas para la cuenca ... aprueban programas a largo plazo (20 a 25 años) para el desarrollo de sus recursos hídricos. Cada cinco años definen planes de acción para mejorar la calidad del agua. Adicionalmente, deciden cada año las dos tarifas que deben pagar los usuarios del agua de la cuenca: una basada en la cantidad de agua consumida y otra en el grado de contaminación de cada punto de la fuente ... Los comités están compuestos por 60 a 110 personas que representan a las partes interesadas: los gobiernos nacional, regionales y locales, las asociaciones agrícolas e industriales, y los ciudadanos (Banco Mundial, 1993, pág. 46).

También Meinzen-Dick y Rosegrant han resumido algunas de las justificaciones y otros aspectos de la asignación administrativa del agua por parte de los gobiernos:

El alto grado de intervención del Estado en la distribución del agua ha sido justificado en razón de la importancia estratégica del recurso, la dimensión de los sistemas necesarios para manejarlo, y las externalidades positivas y negativas de su uso ... Los sistemas de gran escala utilizados para distribuir el agua de riego y de uso urbano constituyen de hecho monopolios naturales, cuya organización y financiación queda fuera de la capacidad de la mayoría de las comunidades y empresas privadas. Las externalidades positivas [y los] altos costos privados de internalizar externalidades negativas tales como el degrado de la calidad del agua resultante de escorrentías agrícolas, cloacas y desechos industriales, o la disminución de los niveles del agua subterránea, proporcionan motivos adicionales para la fuerte intervención del Estado...

El papel del Estado es particularmente importante en la distribución intersectorial, ya que a menudo es la única institución que abarca a todos los usuarios de los recursos hídricos y tiene jurisdicción sobre todos los sectores que usan agua ...

Mientras la asignación o la regulación pública son claramente necesarias en ciertos niveles, el riego operado por el gobierno ... [tiende] a ser caro y a menudo [falla] en cumplir las expectativas ...

En la administración pública, la coerción es el incentivo predominante para alcanzar los resultados, es decir, establecer reglamentos y sancionar a quienes no los cumplan. Pero este tipo de incentivo es eficaz solamente si el Estado detecta las infracciones e impone las penas. En muchos casos, el Estado carece

⁷⁶ The Informal water markets in Tamil Nadu are described in M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, "Water policy for efficient agricultural diversification: market-based approaches", *Food Policy*, vol. 20, N^o. 3, junio de 1995, pág. 207.

de información y capacidad local para castigar infracciones tales como los daños a la infraestructura de distribución o el consumo de agua en exceso. Controlar el cumplimiento de las disposiciones es más efectivo cuando existen pocos puntos de monitoreo. Por ejemplo, funciona mejor en los canales principales de los grandes sistemas de riego que en el riego de pequeña escala⁷⁷.

Los mecanismos de distribución por el mercado o por los usuarios están adquiriendo fuerza en todas partes. Hay una fuerte tendencia a transferir la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego a los usuarios, y se ha acumulado suficiente experiencia acerca de estas transferencias⁷⁸. En las siguientes secciones se examinan esos mecanismos, pero primero se revisan los principales conceptos y aspectos relacionados con los precios del agua de riego. Hasta ahora, los mecanismos para establecer tarifas y distribuir agua de riego no han estado estrechamente vinculados, al contrario de lo que sucede con muchos otros recursos y casi todos los bienes.

6.5.2 Precios del agua de riego: consideraciones preliminares

Las normas para establecer los precios del agua de riego varían considerablemente, dentro y entre países⁷⁹. La única característica sistemática de estos precios es que por lo general están muy por debajo del costo de suministrar el agua. Como ha indicado el Banco Mundial, las tarifas del agua de riego son generalmente muy inferiores a las del agua urbana, que ya no cubren sus costos; la mayoría de los gobiernos ni siquiera han aceptado el principio de recuperar los costos del riego a través de sus tarifas⁸⁰.

Una vez en funcionamiento, los proyectos de riego se convierten en una de las actividades económicas más subsidiadas en el mundo. A mediados de los años ochenta, Repetto estimó que las subvenciones medias al riego en seis países asiáticos cubrían el 90 por ciento de los costos totales de operación y mantenimiento. Los estudios de casos indican que las tarifas representan, en promedio, menos del 8 por ciento del valor de los beneficios aportados por el riego (FAO, 1993, pág. 232).

Un examen más reciente de la experiencia relativa a los precios del agua concluyó que, en 13 países en desarrollo, la tasa de recuperación de los costos de operación y mantenimiento varía desde 20-30 por ciento en la India y Pakistán hasta casi 75 por ciento en Madagascar⁸¹.

A pesar de la renuencia de muchos gobiernos a elevar las tarifas del agua de riego, la experiencia ha demostrado que los agricultores estarían dispuestos a pagar más *siempre que* el servicio sea confiable. Esta es una gran limitante, a menudo no satisfecha por los sistemas de riego por gravedad. Se ha señalado que:

⁷⁷ R. S. Meinzen-Dick y M. W. Rosegrant, 1997, págs 211-212.

⁷⁸ Muchas lecciones de estas experiencias están resumidas en: D. L. Vermillion, *Transferencia de la Administración de los Servicios de Riego, Lineamientos*, Documentos de Drenaje y Riego de FAO N°. 58, FAO, Roma, 1999.

⁷⁹ R. K. Sampath, 1992, pág. 973.

⁸⁰ Banco Mundial, 1994, pág. 36.

⁸¹ Ariel Dinar y Ashok Subramanian, *Water Pricing Experiences: An Internacional Perspective*, World Bank Technical Paper N°. 386, Banco Mundial, Washington D.C., 1997, pág. 8.

Los agricultores se distinguen por su renuencia a pagar tarifas por el agua de los sistemas públicos de riego. Sin embargo, es interesante notar que los mismos agricultores estarían dispuestos a invertir cantidades considerables (por unidad de volumen de agua) para abastecerse de agua subterránea. La conclusión obvia es que están dispuestos a pagar por el agua si esta es confiable y algo flexible⁸².

El Banco Mundial ha señalado la disposición de los agricultores pobres a pagar por el riego, siempre que el suministro sea confiable:

Las informaciones sobre sistemas de riego comunitarios y privados en varios países de Asia muestran que aún los agricultores pobres pagarían tarifas elevadas por servicios de agua de buena calidad y confiables.

- En Bangladesh, no es raro que los agricultores estén de acuerdo en pagar 25 por ciento de su cosecha de arroz regado en la estación seca, a los dueños de pozos ...
- En Nepal ... los agricultores contribuyen con grandes cantidades de dinero y mano de obra al costo anual de funcionamiento y mantenimiento. Por ejemplo, en seis sistemas de colina estudiados en detalle, la contribución anual media de mano de obra fue de 78 días por ha. En un sistema de 35 ha, los aportes anuales de mano de obra fueron de aproximadamente 50 días por ha, mientras que los aportes en efectivo equivalían en promedio a más de un mes de trabajo.

Aunque muchos de estos agricultores son pobres en términos absolutos, están dispuestos a pagar por el riego de buena calidad que incremente y estabilice sus ingresos⁸³.

Por lo tanto, ***una limitante principal para aumentar los precios del agua es el inadecuado funcionamiento de los sistemas de riego.***

Una de las preguntas importantes acerca de las tarifas del agua es “¿En qué grado cambiarían los agricultores su comportamiento si el precio fuese considerablemente más alto? ¿Existen evidencias empíricas de que adoptarán medidas para conservar el agua o para utilizarla en cultivos de alto valor? Rosegrant, Gazmuri y Yadav citan evidencias, en parte indirectas, de Nepal, Tamil Nadu, Jordania y Chile, que indican claramente que los agricultores responden a tarifas o costos de oportunidad más altos cuidando el agua, mejorando la eficiencia del riego, y/o cambiando sus patrones de siembra a cultivos de mayor valor, cuando existen mercados para estos productos. En Chile los resultados son particularmente claros:

La reforma incrementó significativamente el valor de escasez del agua, y el área destinada a frutas y vegetales, que requieren menos agua por valor de producción que otros cultivos, aumentó en 206 600 ha durante el período de 1975-1982, sustituyendo a los cultivos tradicionales y los pastos regados. Adicionalmente, la eficiencia global del uso del agua en la agricultura chilena aumentó en 22-26 por ciento entre 1976 y 1992⁸⁴.

⁸² H. Plusquellec, C. Burt y H. W. Wolter, *op. cit.*, 1994, pág. 11.

⁸³ Banco Mundial, 1993, pág. 50.

⁸⁴ M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, 1995, pág. 208.

De la misma manera, el resultado contrario (desperdicios en la utilización del agua o sobreexplotación de los acuíferos) ha sido observado cuando el agua es demasiado barata, como en el caso de Yemen.

En suma, parece evidente que las tarifas de riego son generalmente muy bajas y que su aumento, en la mayoría de los casos, determina que los agricultores respondan en la dirección deseada de mayor eficiencia, además de generar mayores ingresos fiscales. Entonces, ¿Por qué las tarifas se mantienen bajas? ¿Qué tipo de políticas o arreglos institucionales permitiría aumentarlas? ¿Deberían elevarse en todos los casos o hay excepciones justificables?

6.5.3 Precios del agua de riego: aspectos conceptuales

Para responder las preguntas precedentes es aconsejable examinar primero las razones para aumentar las tarifas del agua y la lógica de los distintos sistemas institucionales relativos a esos precios. El punto es que, en el caso del agua de riego, el precio no juega el papel normal de equilibrar la oferta con la demanda, excepto cuando existen mercados de derechos de aguas, todavía poco difundidos. Por consiguiente, en la mayoría de los casos la justificación del nivel de este precio debe ser diferente al de su papel de equilibrar ofertas y demandas.

En el marco de los objetivos generales de la política agrícola, examinados en el Capítulo 2, hay cinco razones fundamentales (u objetivos subsectoriales) para que el precio del agua de riego tenga niveles adecuados, o sea, por lo general más elevados. Las tres primeras reflejan el interés de la sociedad frente a un recurso escaso y, los últimos dos, los intereses fiscales:

- i) Estimular la conservación del agua.
- ii) Fomentar la asignación del agua a sus usos más eficientes, es decir, a los usos agrícolas de valor más elevado, o a los no agrícolas si el agua es más productiva en términos netos (luego de descontar los costos de conducción), siempre que exista la infraestructura necesaria para llevarla a los nuevos usuarios. Este tipo de asignación maximizaría la contribución al crecimiento económico de un recurso escaso; sin embargo, no es fácil que exista esa infraestructura intersectorial en las zonas de riego de los países en desarrollo.
- iii) Reducir al máximo los problemas ambientales asociados al riego, especialmente los derivados del excesivo uso de agua.
- iv) Generar suficientes ingresos para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas de manera que, entre otras cosas, no sea necesario invertir en costosos proyectos de rehabilitación.
- v) Recuperar los costos de la inversión original en cada sistema, además de proporcionar ingresos por costos de O&M.

Daniel Bromley ha argumentado que promover la eficiencia económica no es una meta relevante para la política de precios del riego, sino más bien:

El propósito de los esquemas de precios del riego debe ser el de asegurar que la distribución del agua en los sistemas de riego (o las comunidades de regantes) resulte óptima a los efectos de que dichos sistemas funcionen eficientemente

como “dominio de acceso compartido a un recurso escaso”. ... los precios del agua deben considerarse como parte de un régimen en el cual los agricultores son inducidos a contribuir a un bien público –mejor gestión del agua– que los beneficia a todos ellos. El principio de reciprocidad requiere que todos contribuyan a los bienes públicos exactamente con la cantidad que ellos preferirían que lo hiciera cada uno de los miembros del grupo⁸⁵.

En la práctica, la sugerencia de Bromley llevaría las tarifas del agua a niveles que cubran los costos de O&M, pero no a los de los costos de oportunidad (precios de eficiencia) del agua. En algunas circunstancias puede haber argumentos para *no* aumentar las tarifas del riego, o para limitar sus incrementos:

- vi) Si los regantes son familias rurales pobres, el precio más elevado del agua puede causarles serios problemas económicos. Esta es la preocupación de equidad.

Cualesquiera sean los méritos de este último argumento, es evidente que *aumentar* las tarifas no cumple con el objetivo de reducir la pobreza rural en el corto plazo. Puede argumentarse que mejorar la recuperación de costos hará posible que el presupuesto del gobierno financie mayores inversiones en riego, aunque es dudoso que los agricultores piensen que dicha relación es estrecha. Una razón más persuasiva es que las tarifas altas de agua promueven la asignación más eficiente del recurso, lo que aumenta el empleo y los ingresos. No obstante, el argumento básico para elevar las tarifas de riego se desprende del objetivo de eficiencia y de los principios de las políticas de sustentabilidad fiscal y ambiental (véase el Capítulo 2). Dado que los sistemas de riego no son sustentables si no se recuperan los costos, se puede argumentar que las tarifas del riego no son el instrumento de política apropiado para combatir la pobreza rural; como se sostiene en otros capítulos de este libro, mejores sistemas de investigación y de financiamiento son medidas más adecuadas para ese propósito.

Los tres primeros objetivos indicados arriba están asociados a *la política de precios para administrar la demanda*, y los últimos dos se refieren a *la política de precios para recuperar costos*. Si se decide subvencionar el riego con el fin de aliviar la pobreza, el subsidio pertenece a la última categoría de política y forma parte de la política presupuestaria del gobierno como una decisión deliberada de no recuperar todos los costos -los de inversión, los de funcionamiento, o ambos- y de asignar fondos públicos en lugar de aportes de los usuarios, al menos en parte. Sin embargo, reducir las tarifas con dicho fin tendrá obviamente efectos colaterales negativos sobre el grado de cumplimiento de los otros tres objetivos. En cualquier caso, sería difícil justificar su reducción por debajo del nivel adecuado para financiar los costos de operación y mantenimiento.

Debe tenerse cuidado en aducir otros “objetivos sociales”, tales como altos niveles de producción agrícola o menores precios urbanos de los alimentos, como justificación de las bajas tarifas de riego, con la posible excepción de las importantes cuestiones de género y pobreza extrema (sin embargo, los ingresos de la agricultora de regadío son casi siempre mayores a los de las capas rurales más pobres). Los aumentos

⁸⁵ Daniel W. Bromley, “Property Regimes and Pricing Regimes in Water Resource Management” en Ariel Dinar, (Ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, págs 37 y 47.

de la producción agrícola normalmente significan que la economía se mueve hacia una mayor eficiencia, pero las distorsiones causadas por las bajas tarifas del agua causan ineficiencias que pueden cancelar las ventajas aparentes en la producción. Cabe recordar la experiencia de Chile, ya mencionada, en la cual precios *más altos* del riego generaron cambios hacia cultivos de mayor valor. Igualmente, es más adecuado atender los objetivos de bienestar de la población urbana mediante subsidios específicos, y no a través de precios agrícolas bajos (véanse los análisis sobre objetivos de política en el Capítulo 4 y sobre subsidios en el Capítulo 3).

El objetivo ii) es en esencia el de eficiencia, desde la perspectiva del subsector del regadío. En este, el objetivo de eficiencia requiere que las tarifas reflejen la productividad (marginal) del agua en su uso alternativo más productivo, o sea su costo de oportunidad. Sampath (1992, pág. 972) indica correctamente que, de acuerdo con la teoría general de soluciones subóptimas (*second best*), la ausencia de competencia en el abastecimiento de riego a los agricultores significa que precios del agua iguales a su costo marginal no garantizan necesariamente el resultado económico más eficiente. No obstante, las ventajas de hacerlo pueden ser muy reales y significativas, como concluyen Hearne y Easter al analizar la experiencia de cuatro cuencas hídricas en Chile⁸⁶.

En la práctica, los precios pueden contribuir a objetivos que varían según sus modalidades institucionales. Cuando son establecidos por organismos públicos, las razones básicas son normalmente fiscales, es decir los objetivos iv) y v) antes indicados. Una política más esclarecida puede ser motivada también por los objetivos ii) y iii) y, especialmente si el agua es escasa, por el objetivo i). Los agricultores, cuyo interés principal son sus ingresos, probablemente no estarán de acuerdo con la importancia de todas estas razones. Los aumentos de los precios administrados del agua “son correctamente percibidos por los propietarios de los derechos como una expropiación de esos derechos, lo que puede generar pérdidas de capital de los predios”⁸⁷. Sin embargo, a menudo es posible persuadirlos de que vale la pena recuperar los costos de O&M (objetivo iv), a fin de mantener la viabilidad del sistema. Por ello el diálogo entre gobiernos y agricultores tiende a centrarse en el argumento de la O&M.

El monto de las tarifas requerido para recuperar los costos O&M está normalmente muy por debajo del valor del agua en usos alternativos. La mayoría de los estudios encuentran que las productividades media y marginal del agua son más altas que los costos medio y marginal del abastecimiento de agua⁸⁸. Además, las tarifas que permiten recuperar los costos son a menudo significativamente inferiores al costo de oportunidad del agua⁸⁹. En los distritos de riego de México, que cubren cerca de 2,8 millones de ha, Cummings y Nercissiantz hallaron que, si bien la Comisión Nacional del Agua tiene mandato legal para cobrar los costos de O&M del agua suministrada, las

⁸⁶ Robert R. Hearne y K. William Easter, *Asignación del Agua en los Mercados Hídricos: Un Análisis de las Ganancias Resultantes del Comercio en Chile*, Documento Técnico del Banco Mundial N°. 315, Banco Mundial, Washington D.C., 1995, en particular, págs 38-41.

⁸⁷ M. W. Rosegrant y Hans P. Binswanger, “Markets in tradable rights: potencial for efficiency gains in developing country water resource allocation”, *World Development*, vol. 22, N°. 11, noviembre de 1994, pág. 1619.

⁸⁸ George F. Rhodes, Jr., y Rajan K. Sampath, “Efficiency, equity and cost recovery implications of water pricing and allocation schemes in developing countries”, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 36, N°. 1, marzo de 1988, pág. 116.

⁸⁹ Banco Mundial, 1993, pág. 50.

tarifas pagadas por los agricultores son sólo cuatro por ciento del valor de escasez del agua⁹⁰. ***Por lo tanto, la experiencia sugiere que los acuerdos tendientes a financiar las actividades de O&M muy probablemente no elevarán las tarifas del riego lo suficiente como para alcanzar el objetivo de eficiencia en un grado significativo.***

Cuando las tarifas son establecidas por las asociaciones de usuarios del agua (AUA), es probable que nuevamente su interés principal sea el de financiar las actividades de O&M. Generar mayores ingresos para nuevas obras de riego en otras zonas o promover la eficiencia económica al costo de pagar un mayor “impuesto” por el agua, no es normalmente considerado una buena opción. Se verán estimulados a ahorrar agua (objetivo i) *si* esto les permite ampliar su propia superficie regada, pero a veces las limitaciones mismas de los sistemas de riego impiden esta opción, a menos que se hagan inversiones adicionales.

Debido a la ya indicada relación entre el valor marginal del agua y el costo marginal del abastecimiento, las tarifas establecidas en los mercados del agua resultan generalmente más elevadas que cuando las fijan organismos públicos o asociaciones de regantes,. Por lo tanto, los mercados del agua cumplen los objetivos i) al iii) y, normalmente esto significa también satisfacer el objetivo iv). Que el precio sea lo suficientemente alto como para recuperar el costo de la inversión (objetivo v)) depende de la magnitud de esta última. Sin embargo, ***hay una diferencia fundamental entre los precios determinados por el mercado y los fijados por decreto: si el precio aumenta debido a una mayor demanda de agua, transmitida a través de los mercados de derechos de aguas, los agricultores pueden beneficiarse vendiendo sus derechos.*** Es obvio que sólo lo harán si las ganancias resultantes son mayores que las obtenidas utilizando sus derechos en el regadío.

Cuando los precios del agua aumentan por decisiones administrativas, sea de parte de organismos públicos o de asociaciones de usuarios, los agricultores resultan perjudicados en sus flujos inmediatos de caja; pero aún así se benefician en el largo plazo, si los precios adecuados determinan mejoras en la O&M y, por tanto, evitan el deterioro de los sistemas de riego.

En el paradigma del propietario privado de fuentes de agua -normalmente pozos- el dueño financia el costo total del agua a través de desembolsos para la inversión y la subsiguiente operación y mantenimiento. Así, de manera indirecta, se cumplen los objetivos iv) y v). Ya que el conjunto de esos costos, descontados en forma anual, son bastante mayores que los costos de O&M, los sistemas de producción agrícola en esquemas de fuentes de agua de propiedad individual se acercan más a satisfacer los objetivos i), ii) y iii) que la mayor parte del riego por gravedad de propiedad pública. Por esta razón, el riego con pozos se asocia más a la producción de cultivos de alto valor, aunque por supuesto hay muchas excepciones. Cuanto más caro es el pozo, lo cual principalmente está en función de la profundidad de la capa freática, es más probable que se cumpla dicha relación.

⁹⁰ R. G. Cummings y Vahram Nercissiantz, “The use of water pricing as a means for enhancing water use efficiency in irrigation: case studies in Mexico and the United States”, *Natural Resources Journal*, vol. 32, otoño de 1993, págs 739 y 745.

¿Cuáles otros sistemas institucionales permiten recuperar totalmente los costos de la inversión en riego? Actualmente la respuesta es evidente: los sistemas de propiedad de los usuarios. Los costos de la inversión (o una proporción determinada políticamente) se recuperan mediante la venta de la propiedad del sistema a los regantes. La propiedad se refiere no al agua en sí misma, sino a la infraestructura de regadío y a los derechos al uso del agua que le están asociados.

Los sistemas de riego de propiedad conjunta de los usuarios, son aún relativamente raros. Rosegrant, Gazmuri y Yadav mencionan un ejemplo en Nepal:

El sistema de riego de Chherlung Thulo Kulo fue inicialmente desarrollado emitiendo en total 50 acciones a las 27 familias. Las acciones se basaban en la proporción de los aportes de los agricultores a la inversión inicial del sistema y otorgaban derechos a cada tenedor a 1/50 del agua distribuida. Con el tiempo, razones de oferta y demanda condujeron a transferencias mercantiles entre los agricultores, así como al aumento del precio de las acciones ... La posibilidad de vender y comprar acciones ha determinado un elevado costo de oportunidad del agua y con ello incentivos para conservar el agua, lo que ha llevado a incrementar el área regada y en general a mejorar la eficiencia técnica del uso del agua (M. W. Rosegrant, R. Gazmuri., y S. N. Yadav, 1995, pág. 207).

En las recientes reformas de los sistemas de riego de la provincia de Shaanxi, en China, se han experimentado seis diferentes modelos de organización local de los sistemas de riego. Uno de ellos es el modelo de propiedad conjunta de acciones:

Este modelo convierte la propiedad comunitaria en acciones. Porciones del sistema de riego son divididas en acciones, que se venden a los agricultores, los residentes locales, el personal del organismo de riego y otros funcionarios locales. Los derechos de propiedad pertenecen a los individuos pero la operación del sistema es colectiva ... Parte de los fondos provenientes de la venta de las acciones se utilizan para mejorar y ampliar la superficie servida. Además de pagar los costos de O&M, una parte de las tarifas se destinan a pagar los servicios de la inversión a los dueños de las acciones.⁹¹

Los sistemas completamente privatizados no solamente alcanzan los objetivos iv) y v) sino también los objetivos i) y ii); es probable que el objetivo iii) se cumpla al menos parcialmente, debido al cuidado del agua. Así y todo, la protección del medio ambiente (y los intereses de terceras partes interesadas) casi siempre requieren alguna regulación de parte del Estado. En último término, el grado de protección otorgado al medio ambiente es siempre una decisión política.

En Chile, el establecimiento de derechos transables de aguas ha sido vinculado a la propiedad conjunta de los sistemas de riego por parte de los usuarios: las asociaciones de regantes poseen y administran la infraestructura física, vigilan la distribución del agua, aprueban las transferencias de aguas sujetas a condiciones predefinidas y proveen el foro inicial (y generalmente definitivo) para la solución de controversias⁹². Entre los regadíos más eficientes de África se encuentran los sistemas privados de la agricultura

⁹¹ "Six Irrigation Management Models from Guanzhong", *INPIM Newsletter*, Red Internacional de Riego Participativo, N°. 11, marzo de 2001, págs 8-9.

⁹² *Ibid.*

comercial de África del Este y del Sur, en particular los de Triangle y del valle del Hippo, en Zimbabwe⁹³.

Entre otros beneficios, *la propiedad del riego por parte de los usuarios proporciona un conjunto más completo de incentivos para que los regantes financien el mantenimiento adecuado de los sistemas*. Los dueños de cualquier tipo de estructura (casas, fábricas, edificios comerciales, etc.) las mantienen por dos razones: i) preservar sus condiciones de funcionamiento y evitar que su deterioro demande la realización de reparaciones mayores; y ii) mantener la posibilidad de obtener ganancias de capital en el futuro. Los grupos de regantes responsables del mantenimiento, pero que no son dueños del sistema, carecen del segundo motivo para contribuir al mantenimiento. Para ellos, el primer motivo puede también ser poco importante, si consideran que el gobierno, como dueño del sistema, se hará cargo de su rehabilitación. Si el Estado transfiere la propiedad del sistema a los usuarios, se elimina cualquier duda sobre esta última posibilidad, y se completan las razones para asegurar el mantenimiento⁹⁴. De por sí, la existencia de asociaciones de regantes no proporciona incentivos completos.

Por estas razones, conviene ampliar la investigación y el apoyo a las políticas de fomento de la propiedad de los sistemas de riego por parte de grupos de agricultores. En los casos en que los anteriores sistemas se hayan deteriorado, un requisito para la transferencia sería su rehabilitación previa por parte de los gobiernos.

No obstante los argumentos precedentes, es importante tener en mente ciertas precauciones cuando se diseñan y transfieren sistemas de riego a la propiedad privada:

Si bien los pequeños sistemas de riego privado existen en muchos países, las fallas del mercado [del agua] requieren la presencia de instituciones reguladoras fuertes. La más notoria falla del mercado son las externalidades causadas por usos no sustentables del agua, entre ellas la excesiva utilización de los acuíferos. La expansión del riego privado también es afectada cuando la oferta de agua es muy variable y/o los sistemas son complejos, lo que hace difícil diseñar contratos que cubran todas las contingencias⁹⁵.

6.5.4 Sistemas de precios del riego

La eficacia de los precios del agua de riego para alcanzar los objetivos enumerados más arriba, particularmente los tres primeros, depende no sólo del nivel de los precios sino también del método utilizado para establecerlos. Tsur y Dinar describen ocho métodos para establecer las tarifas del riego: en proporción al volumen,

⁹³ J. R. Moris y D. J. Tom, 1991, pág. 20.

⁹⁴ Puede argumentarse que, ya que el valor de los derechos de uso del agua usualmente se capitalizan en el valor de la tierra, de por sí esta relación proporciona la posibilidad de lograr ganancias de capital debidas a la infraestructura de riego. Sin embargo, sin la propiedad de la infraestructura, los derechos de aguas pueden no ser totalmente seguros y los propietarios de la tierra no tener la certeza de que la estructura será debidamente mantenida. Es decir, la expectativa de obtener ganancias de capital es débil si falta la propiedad de la infraestructura.

⁹⁵ Ashok Subramanian, N. Vijay Jagannathan y Ruth Meinzen-Dick, "User Organizations in Water Services", en: A. Subramanian, N. V. Jagannathan y R. Meinzen-Dick (eds.), User Organizations for Sustainable Water Services, World Bank Technical Paper N°. 354, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997, pág. 6.

en relación con la producción, relacionadas a insumos, en proporción al área, por niveles, constituidas por dos partes (o binómicas), mejoramiento de los tributos, y mercados del agua⁹⁶. Las tarifas volumétricas se calculan por unidad de agua utilizada; las relacionadas con la producción se cobran por unidad de producción obtenida con el agua; las vinculadas a los insumos se calculan por unidad de un insumo complementario utilizado (como los fertilizantes); y con relación a la superficie, por hectárea regada. Las tarifas por niveles se basan en los volúmenes utilizados, pero el precio unitario aumenta cada vez que se excede un umbral de volumen. Las tarifas binómicas son proporcionales al volumen más una cuota fija por el acceso al riego.

Algunos métodos son básicamente variantes de otros; por ejemplo, las tarifas por niveles y las binómicas son tipos de precios relacionados con el volumen del agua. En la práctica, existen aún otras variaciones. En la India, las tarifas por unidad de superficie pueden variar de un cultivo a otro o entre estaciones, de acuerdo con el método de riego (inundación, por camellones o surcos), y en algunos casos pueden pagarse sea que se use o no se use el agua⁹⁷.

En los primeros años setenta, y nuevamente en la década siguiente, la Comisión Internacional de Drenaje y Riego realizaron un muestreo mundial sobre el uso del agua de riego y el establecimiento de tarifas. La superficie cubierta por el cuestionario fue de 8,9 millones de ha, con características que representaban 12,2 millones de ha, equivalentes a cerca del 5 por ciento de la superficie mundial del regadío. Bos y Wolters examinaron esos datos y encontraron que más del 60 por ciento de los sistemas utilizaban tarifas relacionadas con el área, el método más fácil de administrar. En otro 25 por ciento de la muestra, las tarifas estaban vinculadas al volumen, y en la mayoría del resto se combinaban el área y el volumen⁹⁸.

Tsur y Dinar han analizado conceptualmente dichos métodos, desde el punto de vista de la promoción de la eficiencia económica. Ellos consideran que la eficiencia se alcanza cuando el precio del agua iguala al costo marginal de suministrarla, a pesar de la mencionada advertencia de Sampath de que, en las condiciones reales de los sistemas de riego, la teoría general de la solución sub óptima (*second best*) indica que alcanzar esta condición de igualdad no garantiza la eficiencia económica. Tsur y Dinar concluyen que las tarifas vinculadas a los volúmenes son las más eficientes en ausencia de costos de aplicación; pero, si estos costos (principalmente de información sobre la cantidad de agua utilizada) totalizan el 10 por ciento o más de los ingresos del agua, las tarifas relacionadas con el área se vuelven más eficientes⁹⁹. Ellos señalan que los mercados del agua pueden ser eficientes, especialmente si los costos de obtener información son asumidos por los usuarios, siempre que las instituciones y la infraestructura física que necesitan estos mercados estén ya en pie.

En otro estudio teórico, Rhodes y Sampath también hallaron que las tarifas volumétricas conducen a mayor eficiencia que la generada por las vinculadas al área,

⁹⁶ Yacov Tsur y Ariel Dinar, "The relative efficiency and implementation costs of alternative methods of pricing irrigation water", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N°. 2, mayo de 1997, págs 243-262.

⁹⁷ *Op. cit.*, pág. 247.

⁹⁸ M. G. Bos y W. Wolters, "Water charges and irrigation efficiencies", *Irrigation and Drainage Systems*, vol. 4, N°. 3, agosto de 1990, págs 267-278.

⁹⁹ Y. Tsur y A. Dinar, 1997, pág. 259.

mientras estas últimas son superiores para asociar el precio del agua a criterios aproximados representativos de la magnitud de las cosechas o de los insumos complementarios¹⁰⁰.

Bos y Wolters no encontraron una relación empírica entre los tipos de tarifas y la eficiencia del riego, probablemente debido a que, en general, en la muestra las tarifas eran bajas con relación al ingreso neto de las fincas. Sin embargo, independientemente del tipo de tarifas, la eficiencia se elevaba con el aumento de las mismas. En particular, hallaron que el impacto del costo del agua era más fuerte sobre la eficiencia de las unidades terciarias, no tanto porque modifiquen el comportamiento de los productores sino por la mayor disponibilidad de fondos para la operación y el mantenimiento de estas unidades terciarias¹⁰¹.

La FAO sugiere que, a medida que aumenta la escasez del agua, las tarifas volumétricas se irán generalizando debido a que fomentan el ahorro de agua, lo que no ocurre con las tarifas en función del área. También recomienda establecer tarifas binómicas, en los cuales una parte sea una tarifa fija para recuperar el costo de la inversión y otra una tarifa variable (cercana al costo marginal de corto plazo del servicio), vinculada a los volúmenes de agua utilizada. El mercado de derechos de aguas constituiría el método más adecuado en absoluto¹⁰².

Con apropiados diseños de ingeniería de los sistemas no resulta difícil establecer tarifas volumétricas. En Marruecos y Túnez se provee agua a los agricultores pequeños con base a sus demandas y mediante tarifas volumétricas. Esto es posible gracias a sistemas de riego confiables y fácilmente operables y, también a la consolidación de las pequeñas parcelas dispersas¹⁰³.

La administración de los pagos por volumen se puede simplificar mediante la **venta de agua al por mayor a grupos de agricultores**, en cantidades y períodos predefinidos. Los agricultores se ocupan de distribuirla y de cobrar a los usuarios los fondos para pagar el servicio. Por lo general, estos grupos de agricultores ocupan los mandos terciarios de los sistemas de riego. Un ejemplo de adopción de esta práctica es el Proyecto de Riego de Majalgaon, estado de Maharashtra, en India:

Según el nuevo concepto, el agua se vende al por mayor a las asociaciones de usuarios del agua (AUA), cada una de las cuales sirve entre 300 y 400 ha. Las AUA reciben cuotas anuales y se encargan del reparto del agua y el mantenimiento de los canales principales y secundarios. Ellas ordenan el volumen de agua requerida para cada turno de riego; la distribución interna es esencialmente rotatoria y proporcional al tamaño de las fincas, pero se admiten otros acuerdos, como la compra y venta de agua¹⁰⁴.

¹⁰⁰ G. F. Rhodes, Jr., y R. K. Sampath, 1988, pág. 116.

¹⁰¹ M. G. Bos y W. Wolters, 1990, pág. 277.

¹⁰² FAO, 1993, págs 272-275.

¹⁰³ H. Plusquellec, C. Burt, y H. W. Wolter, 1994, pág. 81.

¹⁰⁴ *Op. cit.*, pág. 72.

Pueden citarse otros ejemplos al respecto:

... la venta al por mayor del agua a las AUA, que luego recaudan los pagos entre sus miembros (con una parte de esas cuotas destinada a fortalecer la AUA), ha mostrado ser promisoría en proyectos piloto, por ejemplo, en Mohini y Mula en la India...¹⁰⁵

De estas experiencias se puede concluir que **las tendencias de los precios del riego se caracterizarían por niveles más altos, tarifas vinculadas a los volúmenes, gestión a través de ventas al por mayor a las AUA y, en un pequeño pero creciente número de sistemas, determinación a través de los mercados del agua**. Los cambios en los sistemas de precios pueden ser lentos, pero es probable que se aceleren en los lugares en que el agua escasea.

Las tarifas por unidad de superficie son objeto de críticas porque carecen de incentivos para racionar el agua en función de lo que se está dispuesto a pagar [y de alterar, como consecuencia, el comportamiento de riego]. Sin embargo, ese sistema es fácil de administrar y asegura ingresos suficientes al proveedor. Se arguye que los elevados costos de instalación y mantenimiento de los contadores son la razón principal para no cambiar de procedimiento. Pero este argumento es convincente sólo cuando el agua es abundante, los costos de abastecimiento son bajos y los dirigentes dudan de que el precio por volumen vaya a tener efectos de racionamiento. En los otros casos, los directores de aguas están introduciendo tarifas por volumen, a fin de hacer frente a la escasez de agua y los altos costos que entraña el alumbramiento de nuevas fuentes (FAO, 1993, pág. 272).

El pronóstico de precios (reales) del riego tendencialmente en aumento debe tener en cuenta cuatro importantes advertencias. **Primero**, en cualquier tipo de sistema de precios, **el suministro confiable del agua es siempre una condición esencial para poder aumentar el precio**. Si la confiabilidad no puede garantizarse con el diseño y/o la gestión del sistema, deben modificarse esos factores antes de elevar las tarifas.

El factor de confiabilidad, ya mencionado, es tan importante que su ausencia puede perjudicar la disposición de los agricultores a dedicarse a tareas de O&M:

... las actividades de O&M de los productores a partir del sector terciario de los sistemas dependen mucho de la calidad de los servicios ofrecidos por la institución responsable del agua, es decir, de si los agricultores confían en recibir las cantidades pactadas de agua ... La ineficiencia de la institución, reflejada en un abastecimiento de agua variable, destruye esa confianza y debilita el compromiso de los agricultores con la O&M¹⁰⁶.

Una condición necesaria para mejorar la confiabilidad del abastecimiento de agua es la administración local de los ingresos provenientes de las tarifas. Una de las principales dificultades de los sistemas centralizados de gestión del riego es que las cuotas son depositadas en la Tesorería Nacional y las actividades de O&M continúan estando financiadas.

¹⁰⁵ R. Meinzen-Dick, M. Mendoza, L. Sadoulet, G. Abiad-Shields y A. Subramanian, "Sustainable Water User Associations: Lessons from a Literature Review" en: A. Subramanian, N. V. Jagannathan, y R. Meinzen-Dick, 1997, pág. 49.

¹⁰⁶ E. B. Rice, 1997, pág. 27.

En resumen, los procedimientos para recuperar los costos (sea a través de las tarifas o de aportes de mano de obra de los usuarios) están inexorablemente ligados a la eficacia del sistema de riego, tanto en términos de administración y como de calidad del diseño, y son favorecidos por la descentralización de la gestión financiera.

Segundo, si bien en condiciones favorables se pueden fijar precios administrados suficientemente altos como para cumplir los objetivos fiscales de recuperar los costos, es que dichos precios puedan elevarse hasta que coincidan con los costos de oportunidad del agua. Las razones las explica Thobani:

Aumentando las tarifas del agua hasta que reflejen su verdadera escasez, o costo de oportunidad ... las autoridades esperan inducir a los usuarios a cuidar el agua y poder así aumentar el abastecimiento a usos de mayor valor ... En principio, si al agua de los regadíos cercanos a una ciudad pudiera ser cobrada al precio que una compañía de aguas estaría dispuesta a pagar (ajustado por sus costos de conducción), algunos productores dejarían la agricultura y otros instalarían sistemas de riego más eficientes o sembrarían menos cultivos intensivos en agua. Las tarifas más elevadas liberarían agua que podría transferirse a la compañía de agua para ser tratada y luego vendida. También se generarían ingresos fiscales que podrían destinarse a mejorar el desempeño y el mantenimiento de la infraestructura existente o para invertir en nueva infraestructura ...

Sin embargo, dificultades prácticas y políticas han impedido establecer precios del agua iguales a su costo de oportunidad. Aún si los gobiernos pudieran encontrar procedimientos económicos para medir y vigilar los flujos del agua, cuantificar su costo de oportunidad resulta difícil ya que varía según la ubicación, confiabilidad, estación, uso y calidad del agua ...

Los problemas políticos son aún más difíciles ... no es fácil cobrar a un productor por el agua de un río que abastece a un pueblo (y que por ello tiene un costo de oportunidad más alto) un precio más elevado que el que se cobra a un productor que usa agua de un río que no está cerca de un pueblo. De igual modo, es difícil cobrar a compañías de energía hidroeléctrica menos que a los agricultores pobres [aún cuando las primeras devuelvan toda el agua al río]. Las asociaciones de agricultores normalmente presionan a los políticos para mantener las tarifas del agua por debajo de su costo de oportunidad.

Otro problema para igualar las tarifas del riego a su costo de oportunidad es que el precio de la tierra ya incluye el precio de los derechos de agua. En zonas de pocas lluvias, la tierra de regadío se puede vender a precios diez veces superiores a los de la tierra sin riego, lo que refleja las expectativas de sus propietarios de pagar bajas tarifas por el agua. Si luego se elevan las tarifas hasta el costo de oportunidad del agua, el valor de esas tierras se igualaría al de las tierras sin riego, lo que significaría una expropiación implícita de los bienes del productor. Si bien las medidas de gobierno a menudo alteran el valor de los bienes privados, la magnitud de la expropiación, el número de personas afectadas y los aspectos sociales involucrados hacen muy improbable que, en un período de tiempo razonable, se eleven las tarifas hasta el costo de oportunidad del agua.

Un problema singular de la fijación de los precios del agua es el de los “flujos de retorno”. Cuando se riega, las plantas sólo absorben parte del agua y,

dependiendo de la eficiencia del riego, una parte significativa —el flujo o caudal de retorno— se filtra al subsuelo. Esta agua puede entrar a un manto acuífero subterráneo y ser bombeada por otro usuario, o hasta podría volver al río y ser desviada a un canal. Si el precio del agua se establece en función del volumen, de acuerdo con lo recibido y no de acuerdo a lo consumido, los agricultores con sistemas de riego ineficientes (que ayudan así inadvertidamente a los usuarios río abajo) pagarían un precio demasiado alto¹⁰⁷.

En principio, el asunto del flujo de retorno puede ser manejado estableciendo precios del agua en función del consumo neto; pero las otras objeciones hacen muy difícil, en la mayoría de las circunstancias, fijar precios administrados a niveles que se aproximen a los costos de oportunidad. Para llevar a cabo este tipo de política es necesario recurrir a los mercados del agua. ***En la práctica, el límite superior de los precios administrados parece ser el que corresponde a la recuperación de los costos de O&M más, en algunos casos, parte de los costos de la inversión.*** Esta conclusión confirma la validez de la ya mencionada propuesta de Bromley, esto es, que el objetivo de los precios del agua debe ser el de mejorar la administración del agua, o el de mejorar la gestión colectiva de un bien público.

En tercer lugar, las consideraciones de género pueden frenar los aumentos de las tarifas de riego, teniendo en cuenta que las mujeres son a menudo menos capaces de obtener ingresos monetarios que los hombres. Esta es una variante del tema de la equidad antes mencionado con relación al precio del agua. Según Chancellor, Hasnip y O'Neill, en base a experiencias en Zambia, Zimbabwe y Sudáfrica:

A pesar de las ventajas esperadas, el actual clima de que “los usuarios pagan” puede aumentar las disparidades entre hombres y mujeres regantes ... las mujeres tienen dificultades en alcanzar y mantener el control del dinero. El pago de las tarifas del agua se vuelve por lo tanto problemático para los hogares encabezados por mujeres, especialmente los que dirigen *de facto* [que tienen] menos control sobre los fondos del hogar. Negar el agua a esas familias puede ser el inicio de una rápida espiral negativa de su capacidad para sostener sus sistemas de vida.¹⁰⁸

La cuarta advertencia antes de aumentar las tarifas es que los precios del agua de riego deben establecerse en el contexto de la política de precios para todo el sector agrícola, la cual es determinada principalmente por la política macroeconómica (Capítulo 4). ***Incentivos inadecuados por el lado de los precios de los productos ponen una barrera insuperable al aumento de los precios del riego.*** Este asunto era tan importante para los proyectos estudiados por Rice en el Sudeste de Asia que él recomendó:

Abandonar la recuperación de los costos. Los agricultores que habían inicialmente acordado reintegrar los costos del riego están ahora pagando penalidades considerables por el colapso de los precios locales e internacionales del arroz. Sus pérdidas se reflejan en excedentes para los consumidores, por montos mucho más grandes que los que obtendrían con la recuperación completa del capital y de los costos de O&M. Más que

¹⁰⁷ M. Thobani, “Formal water markets: why, when and how to introduce tradable water rights”, *The World Bank Research Observer*, vol. 12, N° 2, agosto de 1997, págs 163-165.

¹⁰⁸ F. Chancellor, *et al.*, 1999, pág. 42.

estimularlos a la diversificación, la recuperación de los costos del riego probablemente eliminará a esos productores de arroz de la producción ...¹⁰⁹.

En suma, la política de precios del agua, lo mismo que las estrategias a largo plazo para ampliar el riego, tienen que ser formuladas en un contexto global.

6.5.5 Mercados de derechos de aguas: introducción

Los mercados de derechos de aguas, o sistemas de derechos transferibles del agua, han generado un interés considerable en la literatura a pesar de que de hecho sólo existen, al menos hasta hace muy poco, en unos pocos países, principalmente en los estados del oeste de los Estados Unidos¹¹⁰, España, Australia, México y Chile. El interés surge básicamente del potencial que brindan estos mercados para promover el uso eficiente de un recurso cada vez más escaso. Este apartado examina las características de los mercados de los derechos de aguas, los temas que deben ser encarados y los requisitos mínimos para llevarlos a la práctica.

El entusiasmo por los mercados del agua no es tan fuerte en algunos operadores. Por ejemplo, según la Oficina Regional del Banco Mundial para el Medio Oriente y África septentrional:

... los mecanismos de mercado son particularmente problemáticos cuando se trata del agua ... No hay duda de que los mercados locales del agua a menudo operan con éxito. Pero no es realista esperar que la redistribución entre sectores o las mejoras en la calidad del agua puedan alcanzarse a través del mercado, al menos en el futuro próximo ... Además, el agua renovable es un recurso variable, asociado a externalidades muy difundidas. Por ello, es por sí misma difícil de administrar, se encuadra en estructuras institucionales complejas, y no puede ser asignada ni regulada exclusivamente (o de manera significativa) por el mercado. Así, inevitablemente se requiere que los gobiernos (1) establezcan la política y el marco legal y regulatorio para administrar la oferta y la demanda de agua, y (2) aseguren la provisión de servicios de agua, en especial construyendo los sistemas de gran escala ... cuando las economías de escala o las externalidades sociales excluyen a la oferta privada¹¹¹.

Los defensores de los mercados del agua se basan en el hecho de que ya existen en muchos lugares, aún sin aprobación oficial. Además de los citados ejemplos de ventas informales de agua en Bangladesh, Yemen e India, existen diversas otras experiencias. Rosegrant y Binswanger mencionan numerosos casos en India y Pakistán:

¹⁰⁹ E. B. Rice, 1997, pág. 60 [énfasis en el original].

¹¹⁰ Principalmente en California y en Nuevo México, con algunos mercados en Colorado y otros estados, y mercados para transferencias temporarias de agua en Wyoming.

¹¹¹ Banco Mundial, 1994, pág. 21 y 23.

Shah (1991¹¹²) estima que casi la mitad del área bruta irrigada con pozos en la India pertenece a los compradores del agua; Meinzen-Dick (1992¹¹³) y Chaudhry (1990¹¹⁴) han documentado el rápido desarrollo de los mercados del agua subterránea en Pakistán. La compraventa de agua en los sistemas de riego superficial también está aumentando. Una encuesta reciente en Pakistán encontró mercados activos (intercambiando o comprando agua) en el 70 por ciento de los cauces de aguas estudiados¹¹⁵.

En otro contexto, Thobani señala que en México derechos informales sobre el agua existían antes de que se aprobara la Ley de Aguas de 1992, que establece un sistema de derechos codificados, y que los derechos “semi-formales” existen desde hace mucho tiempo en Brasil y en otras partes¹¹⁶. La tendencia hacia la formalización de estos derechos, a medida que el agua se vuelve más escasa, es paralela a la formalización de los títulos de propiedad de la tierra, con el aumento de la densidad de la población, tal como se examinó en el Capítulo 5. “Cuando el agua es abundante con relación a la demanda, las leyes que regulan su utilización tienden a ser simples y a aplicarse solo ocasionalmente. Cuando el agua es escasa, se desarrollan sistemas institucionales más elaborados”¹¹⁷.

Los mercados de aguas funcionan en base a: derechos de uso del agua legalmente reconocidos y registrados, que además están separados de los títulos de propiedad de la tierra; infraestructuras que permiten la redistribución del agua; disposiciones reglamentarias para la protección del interés público y de terceras partes; instituciones para hacer cumplir los contratos y solucionar las controversias; y normas para repartir la escasez o la abundancia del agua. Al igual que para otros mecanismos de distribución, deben identificarse los responsables de operar y mantener la infraestructura del agua.

El sistema puede definirse de manera que sólo grupos de regantes puedan vender agua para usos no agrícolas, pero que se puedan negociar derechos entre personas de esos grupos. Alternativamente, las personas pueden ser libres de realizar cualquier tipo de transacción. Los derechos de aguas se pueden vender por períodos largos, permanentemente, o ser “alquilados” por un plazo corto. En todos los casos, el precio de los derechos se negocia libremente entre compradores y vendedores. En México, estos derechos pueden tomar la forma de concesiones de hasta por 30 años. Este período es lo suficientemente largo para estimular las inversiones de los usuarios, por ejemplo, en estructuras de conducción del agua (tanto hacia como desde las fincas), nivelación de tierras, drenaje y plantación de árboles frutales de alto valor pero de ciclo largo.

¹¹² T. Shah, “Managing Conjunctive Water Use in Canal Commands: Analysis for Mahi Right Bank Canal, Gujarat”, en: R. Meinzen-Dick y M. Svendsen, eds., *Future Directions for Indian Irrigation*, IFPRI, Washington, D.C., 1991.

¹¹³ Ruth Meinzen-Dick, “Water Markets in Pakistan: Participation and Productivity”, draft research report under USAID to Pakistan Grant N°. 391-0492-G-00-1791-00 for the Ministry of Agriculture, mimeo, Government of Pakistán and IFPRI, Washington, D.C., 1992.

¹¹⁴ M. J. Chaudhry, “La Adopción de Tecnología de Pozos Perforados Entubados en Pakistán”, *The Pakistan Development Review*, vol. 29, 1990, págs 291-304.

¹¹⁵ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1616.

¹¹⁶ M. Thobani, 1997, pág. 165.

¹¹⁷ FAO, 1993, pág. 268.

Hay desventajas en mantener el comercio del agua como actividad informal, sin establecer un marco legal e institucional para los mercados de aguas:

En algunos casos, este intercambio [informal] no ha funcionado bien y ha resultado en una asignación económicamente ineficiente del agua. En partes del Sur de Asia, los agricultores más ricos, con pozos profundos, cobran a los pequeños agricultores vecinos altas tarifas “monopólicas”. Como resultado, la producción agrícola es más baja que si el precio del agua fuera establecido conforme a su costo de oportunidad, y la inequidad de los ingresos se agrava. La posibilidad de vender un recurso tan valioso también aumenta la explotación del agua subterránea, lo que puede agotar los acuíferos subterráneos... Además, como esas transacciones son ilegales, es difícil ... proteger los acuíferos.

... estos mercados ilegales pueden permitir a los usuarios río arriba vender más agua de la que efectivamente consumen (porque ellos pueden vender la parte del flujo de retorno de sus derechos de propiedad de agua), usurpando así los derechos de terceras partes. Por lo demás, los compradores carecen de la seguridad de contratos cuyo cumplimiento pueda ser exigido. Por ello, los intercambios se limitan a ventas aisladas o por una sola estación, a menudo entre vecinos; no existen intercambios a plazos mayores, lo que priva a los inversionistas potenciales o a las compañías de aguas [de] acceso seguro en el largo plazo ... los mercados informales no ... proporcionan suficientes incentivos o medios para la creación de nueva infraestructura (M. Thobani, 1997, págs. 165-166.)

Sin embargo, los mercados de derechos de aguas no funcionan de la misma manera que los demás mercados. Las condiciones de competencia (muchos vendedores y muchos compradores) usualmente no se cumplen, y las transacciones requieren la aprobación de varios grupos, desde las asociaciones de regantes en Chile y México hasta los gobiernos de los estados en el oeste de los Estados Unidos. “En el grado establecido por sus leyes, las transacciones de derechos de aguas deben ser aprobadas por el estado. Por lo general esto involucra una solicitud a la oficina del ingeniero del estado, que examina si la transferencia puede tener efectos adversos sobre terceros. En algunos estados, la transferencia del derecho se publica y cualquier parte interesada la puede cuestionar en audiencias realizadas por el ingeniero del estado”¹¹⁸.

Aunque el concepto de derechos de aguas formalmente *transables* es relativamente nuevo, estos derechos son una institución arraigada en muchos países: “Debe subrayarse que los derechos al usufructo del agua ya existen en la mayoría de los países en desarrollo, ya sea de forma implícita (a través de la costumbre) o explícitamente (a través de cuerpos legales y regulatorios). La creación de derechos transferibles es asunto de reformar o modificar los sistemas de derechos de aguas ya existentes”¹¹⁹. La infraestructura para la redistribución del agua entre vendedores y compradores no tiene necesariamente que ser grande; si las cantidades transadas son lo suficientemente elevadas como para necesitarlas, el comprador puede invertir en nuevas instalaciones de conducción. Esto puede suceder cuando el comprador es la municipalidad o una empresa grande. La mayoría de las transacciones ocurren dentro de la misma cuenca, por ejemplo, un vendedor río arriba acepta dejar de desviar cierta cantidad de agua, dejándola a disposición de un comprador río abajo. Muchas transacciones tienen lugar entre agricultores del mismo sistema de riego. En esos casos,

¹¹⁸ R. G. Cummings y V. Nercissiantz, 1992, págs 748-749.

¹¹⁹ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1615.

la infraestructura de riego debe ser flexible; por ejemplo, se necesitan compuertas en vez de divisores proporcionales del flujo.

Las razones principales para establecer sistemas de derechos de aguas transables han sido resumidas por Thobani:

Las posibilidades de vender los derechos de aguas los hace más valiosos y proporciona un incentivo para reasignarlos a usos de mayor valor. En este sentido, el resultado es similar al que se obtiene con la fijación de sus precios en función del costo de oportunidad. Los derechos de aguas transables permiten el arrendamiento (por ejemplo, por una temporada) y las pequeñas ventas de agua. ... Finalmente, asignando los derechos iniciales, sin costo alguno, a los que ya usaban o poseían los derechos, los derechos transables de aguas pueden evitar los problemas políticos asociados al aumento de los precios de agua y la fijación de tarifas diferenciadas. Los gobiernos pueden vigilar el funcionamiento y hacer cumplir más eficazmente las leyes y regulaciones destinadas a evitar el abuso de poderes monopólicos, a asegurar que las ventas no afecten negativamente el agua disponible para terceros (tratando los problemas de los flujos de retorno), y a proteger el medio ambiente¹²⁰.

Para alcanzar estos beneficios, el diseño de los mercados de derechos de aguas debe tomar en consideración varios aspectos, incluyendo los objetivos de equidad.

6.5.6 Mercados de derechos de aguas: temas principales

6.5.6.1 Tipos de derechos de aguas

En el oeste de los Estados Unidos, los derechos de aguas se han establecido bajo la doctrina de *apropiación (anterior)*, o sea, *primero que llega, primero en el derecho*, que está codificada en las leyes de los estados de esa región. El primer derecho al agua de una fuente determinada se establece por el uso, y se refiere a las cantidades anuales extraídas por el usuario pionero. El uso del agua debe ser “beneficioso”, de acuerdo a ciertos criterios, y la falta de uso “beneficioso” por un período determinado puede llevar a la pérdida del derecho. Los derechos subsiguientes, o “derechos jóvenes”, pueden ser también establecidos, pero en caso de sequía los derechos más antiguos tienen prioridad para recibir el agua¹²¹. Los derechos informales de aguas en los países en desarrollo también tienden a ser de este tipo.

El sistema de derechos de los mercados formales del agua en México y Chile difiere del de la *apropiación anterior*. Se le conoce como *sistema proporcional de derechos*, y confiere derechos sobre porciones determinadas de un río u otras fuentes de agua. Así, en casos de años anormalmente secos o lluviosos, las reducciones o los aumentos en las dotaciones de agua afectan en igual proporción a todos los tenedores de

¹²⁰ M. Thobani, 1997, pág. 166.

¹²¹ Una discusión esclarecedora de esta doctrina y de los derechos de aguas en el oeste de los Estados Unidos se encuentra en el Capítulo 4 de: Allen V. Kneese y F. Lee Brown, *The Southwest under Stress: National Resource Development Issues in a Regional Setting, Resources for the Future, Inc.*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1981.

derechos¹²². Se argumenta que es más fácil crear mercados del agua mediante el sistema proporcional de derechos, pues los usuarios tienen mayor certeza de recibir agua¹²³. Sin embargo, los mercados también funcionan con el esquema de apropiación anterior, y los precios reflejan el grado de antigüedad del derecho (es decir, del grado de certeza de recibir el agua). La principal ventaja de los derechos proporcionales es que comparten de forma más equitativa el peso de los años secos.

Así como existe un papel para los derechos sobre tierras comunales en economías que reconocen los mercados de tierras (Capítulo 5), también lo hay para los derechos comunales de aguas:

Se ha indicado que los derechos de aguas transables son en cierto modo antitéticos con los valores comunitarios tradicionales, y hostiles a la gestión comunal del agua ... Los derechos transables pueden, sin embargo, ser asignados a grupos comunales o asociaciones de usuarios del agua, lo mismo que a personas. La asignación de derechos tradicionales de propiedad a grupos comunales debería, en efecto, aumentar el control de estos grupos sobre los recursos hídricos, asegurando un mejor acceso al agua que el que a menudo tenían los grupos de usuarios de agua. La asignación de derechos transables de propiedad del agua a grupos comunales puede ser más eficaz (*cost effective*) que la asignación de derechos individuales en aquellas situaciones en que, internalizar la negociación dentro del grupo, reduce los costos de información, contractuales y de cumplimiento respecto a las negociaciones hechas individualmente por cada miembro¹²⁴.

Cualesquiera sea el tipo de derechos, los mercados del agua requieren la existencia de un sistema para la titulación formal y el registro de esos derechos, de la misma manera que se registra la tierra. Su duración también debe registrarse. Thobani recomienda que:

La mejor manera de asegurar apoyos a la ley [de mercados del agua] es asignar los derechos de propiedad a los usuarios, sin costo, con base en la utilización histórica del agua. Aunque este enfoque puede proporcionar una ganancia extraordinaria a algunos agricultores, reconoce que el precio de la tierra ya refleja el acceso al agua a precios bajos y que es poco probable que el gobierno recupere directamente los costos de las inversiones en infraestructura. Debido a que este procedimiento también recompensa a los usuarios que extraen más de su justa parte del agua, es conveniente tratar de rectificar algunos de los errores más escandalosos. Sin embargo, si se quisiera usar esta oportunidad para corregir esos errores o confiscar todos los derechos obtenidos ilegalmente, sería grande la posibilidad de que la legislación falle y que las injusticias continúen ... Los derechos nuevos y no asignados deben venderse en subasta, de manera abierta y transparente¹²⁵.

¹²² Este ajuste de las cantidades está formalmente establecida en Chile mientras que en México se deja a la discreción de la Comisión Nacional del Agua.

¹²³ M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, 1995, págs 210-211.

¹²⁴ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1620. La primera parte de este pasaje también se encuentra en M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, 1995, pág. 217. Como varios párrafos de la primera publicación se repiten en forma casi idéntica, en la segunda, en adelante se hará referencia sólo a la primera en dichos casos.

¹²⁵ M. Thobani, 1997, págs 173-174.

Esta última recomendación proporciona otro paralelismo con las políticas de tierras: en el Capítulo 5 se recomienda subastar los títulos o el arrendamiento de las zonas agrícolas nuevas abiertas en tierras estatales.

6.5.6.2 *Los flujos de retorno y los derechos de terceros*

Los derechos de aguas pueden definirse como derechos totales de desvío, derechos de uso para consumo y derechos para usos diversos al consumo. En el caso del riego, siempre hay flujos de retorno a la fuente del agua. El uso para consumo es la porción del agua que no retorna. Los derechos para usos distintos al consumo son utilizados principalmente para generar energía hidroeléctrica¹²⁶.

En el caso de riego, en que los agricultores tienen derecho a determinadas descargas *brutas* de agua del sistema, es esencial definir si los derechos *transferibles* son brutos o netos de los flujos de retorno; es decir, si los derechos se refieren al total del desvío o sólo al uso para consumo. A los agricultores de una zona, que cultivan básicamente los mismos productos con similares tecnologías de riego, puede no importarles si compran los derechos brutos o netos, siempre que todas las transacciones reciban el mismo tratamiento. Sin embargo, si la municipalidad o cualquier otro organismo compran derechos de aguas a los agricultores y la saca de la zona del sistema de riego, puede no haber flujos de retorno, o que disminuyan considerablemente. Mermaría así la disponibilidad de agua para los usuarios río abajo, y de allí la necesidad de considerar el efecto de la transferencia de los derechos sobre terceras partes, mencionada en el recuadro anterior sobre los derechos de aguas en mercados informales.

Es difícil cuantificar con precisión la porción del agua de riego que representa el uso para consumo, ya que depende de los tipos de suelos de la finca (incluyendo su pendiente), los cultivos que se siembran, las tecnologías de riego y los factores climáticos. Por lo tanto, la necesidad de diferenciar entre los derechos totales de desvío y los de uso para consumo, con el fin de proteger el acceso de terceros al agua, parece constituir una barrera insuperable para la creación de mercados de derechos de aguas. No obstante, se están adoptando soluciones pragmáticas, una de las cuales consiste en que ***los derechos de propiedad de los flujos de retorno son retenidos por el organismo de riego*** (generalmente el distrito local de riego o la AUA). Rosegrant y Binswanger han explicado este enfoque:

En la mayoría de los estados del oeste de los Estados Unidos, los derechos de aguas están basados en el uso para consumo, protegiendo los derechos de terceros a los flujos de retorno ... Este sistema protege los anteriores derechos a los flujos de retorno, pero incrementa de forma significativa los costos de transacción del mercado del agua debido a la dificultad para medir el uso para consumo y los flujos de retorno. En la práctica, los agricultores a menudo tienen que demostrar que la tierra está en descanso para liberar su agua para consumo y poder venderla. En el Distrito de Conservación de Agua del Norte de Colorado (NCWCD) sin embargo, los derechos son proporcionales al flujo de la fuente y los derechos sobre los flujos de retorno los mantiene el distrito. Los flujos de retorno están a la disposición de los usuarios, sin costo, pero no

¹²⁶ *Op. cit.*, pág. 167.

se otorgan derechos sobre estos flujos. Por ello, los cambios en los patrones de flujos de retorno resultantes del comercio no son punibles. Dejando afuera los derechos de terceros sobre los flujos de retorno, la NCWCD ha reducido mucho los costos de transacción, lo que ha resultado en un mercado del agua muy dinámico ... De hecho, Chile y México han seguido el modelo de la NCWCD al establecer derechos proporcionales al flujo de la corriente o el canal. No existen derechos sobre los flujos de retorno. En Chile, los flujos de retorno que llegan a zonas vecinas pueden ser utilizados sin necesidad de establecer derechos de uso. El uso de esta agua, sin embargo, es contingente y depende del flujo de los principales cauces y los coeficientes de uso de los tenedores de derechos. No hay obligación de distribuir los flujos de retorno los cuales, por lo tanto, no son permanentes ... Si los primeros derechos de aguas son distribuidos equitativamente ... los derechos proporcionales sin derecho sobre los flujos de retorno promueven la distribución eficiente sin afectar la equidad¹²⁷.

Una segunda solución pragmática es ***restringir las transferencias de agua a usos no agrícolas***, en circunstancias en las que los efectos sobre los flujos de retorno sean considerables y puedan causar problemas:

En Chile hay dos cuencas importantes donde los flujos de retorno reciben protección adicional: la del río Aconcagua, en una zona con gran proporción de cultivos de alto valor; y la del Elqui, un río pequeño pero importante por estar ubicado en una zona desértica ... La AUA del río Elqui ha solucionado este problema limitando los intercambios dentro de las zonas río arriba a transacciones de productor a productor, para mantener todos los flujos de retorno dentro de la cuenca; las transacciones entre usos agrícolas y urbanos son autorizadas únicamente en la zona baja del río¹²⁸.

En otras palabras, las municipalidades básicamente se limitan a utilizar el agua cuyos flujos de retorno irían al mar, en la mayoría de los casos. México y Chile ofrecen protección adicional de esta índole mediante ***leyes que requieren que todas las transacciones sean aprobadas por la AUA local*** y que prohíben tanto las transferencias que puedan causar daños a la agricultura de riego como la compensación a terceros afectados por la transferencia¹²⁹. En México se puede apelar a la Comisión Nacional del Agua y en Chile a la Autoridad Nacional del Agua, y recursos adicionales pueden elevarse al sistema judicial. Sin embargo, la vaga redacción de la cláusula de protección otorga a las autoridades hídricas una amplia discreción y aumenta el riesgo de politización de la aplicación de esta cláusula.

Esta segunda solución (permitir transacciones intersectoriales de agua sólo en las partes bajas del río) puede adoptarse también en la primera opción. La tercera solución consiste en ***emplear métodos estándar o promedios empíricos para definir la relación aritmética entre el total del agua desviada y los flujos de retorno***:

Nuevo México utiliza procedimientos más simples y baratos que California. La Oficina del Ingeniero determina las cantidades de agua transferibles utilizando fórmulas estándar junto a datos históricos y secundarios. El uso de

¹²⁷ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1619 [se agregó el énfasis].

¹²⁸ M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, 1995, pág. 213 y 214.

¹²⁹ *Op. cit.*, pág. 214.

cantidades transferibles estándar en regiones, suelos y climas específicos reduce los costos de transacción de quienes recurren a expertos en hidrología e ingeniería, ahorra tiempo del personal de los organismos de riego y crea mayor certeza en el proceso de transferencia ... Un procedimiento aún más simple es el de asumir un coeficiente uniforme para la relación entre el uso para consumo y los flujos de retorno, lo que elimina la necesidad de determinar el consumo caso por caso. En Wyoming, el estatuto que autoriza las transferencias temporales supone que 50 por ciento del agua desviada se destina a flujos de retorno, y por lo tanto el remanente es la cantidad que se puede negociar. Si bien permitidos, los intentos de impugnar estos supuestos son poco frecuentes cuando comportan aproximaciones razonables. Si como es probable, resulta imposible emplear el mismo supuesto o coeficiente en todo un estado, debido a las diferencias agroclimáticas, es preciso establecer supuestos por regiones ... Un enfoque que valdría la pena evaluar prácticamente en cuencas de ríos donde existan flujos de retorno significativos sería la combinación del método del Elqui con el de Nuevo México ... la clave es mantener los costos de transacción bajos y limitar los supuestos de flujos de retorno a los valores reales máximos, de manera de mantener los incentivos para la conservación y aumentar las ganancias derivadas de transferencias eficientes en el mercado del agua¹³⁰.

Thobani hace una recomendación similar:

Debido a dificultades técnicas para calcular el flujo de retorno caso por caso, este enfoque no sería apropiado para los países en desarrollo. Pero se pueden estimar los volúmenes medios del agua utilizada en cada cultivo o actividad. En los casos en que los flujos de retorno sean un problema, esos promedios serían el límite de la cantidad de agua que los dueños pueden vender ... Este procedimiento se aplicaría a las aguas superficiales como a las subterráneas. Aunque el sistema tiene sus limitaciones, sería mucho mejor que prohibir las transferencias o no ejercer ningún control, como sucede en los mercados informales del agua¹³¹.

Estos ejemplos y recomendaciones dejan en claro que el problema de los flujos de retorno tiene soluciones prácticas, y también que el conjunto de soluciones más adecuadas probablemente diferirá de un caso a otro.

6.5.6.3 Transferencias intersectoriales de aguas

Como muestra el ejemplo del río Elqui, estimulando la venta de derechos de aguas para usos no agrícolas los mercados del agua podrían perjudicar a la agricultura. A menudo los usos no agrícolas tienen mayor productividad por unidad de agua y por tanto pueden pagar precios más altos por el recurso. México y Chile han adoptado salvaguardias institucionales contra esta posibilidad, estableciendo el requisito de aprobación previa de la venta, en varias instancias, tal como se explicó anteriormente. Estas salvaguardias parecen ser eficaces: "Los regantes chilenos generalmente están también satisfechos con la codificación de sus derechos tradicionales de uso del agua. Dado que los derechos de uso del agua son un activo tangible, actualmente no sujeto a

¹³⁰ M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, 1995, págs 213-214.

¹³¹ M. Thobani, 1997, pág. 175.

impuestos a la propiedad, los regantes se benefician de la propiedad de sus derechos aún cuando el mercado de estos derechos esté inactivo”¹³².

La existencia de mercados de aguas favorece el cambio hacia cultivos de mayor valor. Cuando esto ocurre, las diferencias de productividad del agua entre sectores pueden ser poco importantes:

Uno de los resultados más interesantes de este análisis es el de las ganancias relativamente modestas resultantes de las transferencias intersectoriales [de agua] en el valle del Elqui. Aunque el precio del agua suministrada por la municipalidad es alto, el valor del agua para los agricultores comerciales también es alto ... Si estos agricultores son rentables, los beneficios económicos [o sea, para la sociedad] de la redistribución son pequeños, aún cuando los beneficios financieros del vendedor sean grandes¹³³.

Tal vez, la experiencia chilena y de otros países permite mitigar algunas de las dudas expresadas por la Oficina Regional del Banco Mundial para el Oriente Medio y África septentrional (citada antes), acerca de la eficiencia de los mercados como mecanismos de redistribución intersectorial del agua. Correctamente diseñados y adoptados, los mercados del agua pueden realmente ser útiles, siempre que existan mecanismos institucionales apropiados para supervisar dicha redistribución o intercambio. Generalmente la cuenca -y no el sector- constituye el marco dentro del cual se pueden realizar las transacciones, a menos que el sector público haya invertido en (costosas) infraestructuras para permitir transferencias entre diferentes cuencas.

Sin embargo, en España se han transvasado con éxito 4 m³/s de agua desde el distrito de riego del delta del Ebro al área industrial de Tarragona, situada en otra cuenca, a casi 80 km de distancia. Las tarifas pagadas por los usuarios de aguas industriales son invertidas en mejorar la red de riego del delta del Ebro. En Perú, se transfiere agua desde la cuenca del Amazonas hasta la árida región costera, a través de túneles en los Andes. Hasta ahora estas transferencias no han sido impulsadas por el mercado, pero se ha sugerido que las tarifas cobradas en la zona costera podrían financiar proyectos en la región andina más pobre.

En Chile, los beneficios de las transferencias intersectoriales de agua han ido más allá de la compensación monetaria a los agricultores:

Por ejemplo, la ciudad de La Serena pudo comprar el 28 por ciento de sus derechos de aguas a los agricultores vecinos, permitiendo así al gobierno posponer la construcción de un nuevo embalse. De igual manera, la ciudad de Arica, en el árido norte, cubrió las necesidades de los residentes urbanos alquilando agua subterránea de los agricultores ... Los cambios en la estructura de los mercados de aguas crean nuevas oportunidades para conservar el agua. Cuando se notificó a la empresa municipal de aguas de Santiago, EMOS, que ya no recibiría nuevos derechos de aguas sin costo, la compañía inicialmente pensó comprar derechos adicionales. Cuando los vendedores potenciales exigieron precios muy elevados, EMOS decidió rehabilitar sus viejas tuberías para reducir las pérdidas de agua (M. Thobani, 1997, págs 168-169).

¹³² R. R. Hearne y K. W. Easter, 1995, pág. 38.

¹³³ Ibid.

6.5.6.4 Los costos de transacción

En todos los sistemas utilizados para redistribuir el agua existen costos de transacción. Estos comprenden los costos: de identificar oportunidades rentables; de negociación y adopción de decisiones administrativas sobre las transferencias de aguas; de vigilar los posibles efectos sobre terceros y otras externalidades; de la infraestructura y el costo propiamente dicho de transportar el agua y vigilar las transferencias; y de la infraestructura y las instituciones de vigilancia, mitigación o eliminación de los posibles efectos sobre terceros o externalidades (M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1617).

El temor principal acerca de los mercados de derechos de aguas es que las transacciones sean muy engorrosas, es decir, que los costos de transacción sean muy elevados. Como es obvio, los costos de transacción y la protección de los derechos de terceros están vinculados: cuanto más elaborados sean los mecanismos de revisión y aprobación de las transacciones, a fin de asegurar que ninguna de las partes ni el medio ambiente sean afectados, más altos serán los costos de transacción. Existe acuerdo en que los procedimientos para el comercio del agua en California otorgan una elevada protección a los derechos de terceros y al medio ambiente; por esa razón, el mercado del agua no es tan dinámico como en otros estados del oeste de los Estados Unidos¹³⁴. En México y Chile, los procedimientos para las transacciones son menos complejos y, por ende, es más activo el mercado de los derechos de aguas.

Los costos de transacción para la redistribución del agua existen en todos los sistemas y comprenden las medidas para evitar conflictos y compensar a las partes afectadas, en caso de efectos negativos sobre terceros. Se han dado ejemplos de agricultores que han llegado hasta de dañar la infraestructura de riego, cuando sienten que sus derechos de aguas no han sido respetados por las medidas administrativas de redistribución. No está claro si los costos de transacción, definidos en un sentido amplio, son necesariamente más elevados en los mercados de derechos de aguas que en los sistemas de reparto administrativa del agua.

Hearne y Easter han proporcionado quizás la única evidencia empírica disponible acerca de los costos de transacción del comercio del agua, en dos valles de Chile. Expresando esos costos como una proporción de los precios de las transacciones, se obtiene lo siguiente:¹³⁵

Compradores, Valle del Elqui	0,21
Vendedores, Valle del Elqui	0,02
Compradores, Valle del Limarí	0,05
Vendedores, Valle del Limarí	0,02

¹³⁴ “En California, la parte del agua apropiada transferible está limitada al uso para consumo, con protección a los flujos de retorno de terceras partes. El sistema protege *a priori* los derechos de propiedad sobre los flujos de retorno, pero ... incrementa considerablemente los costos de transacción del comercio del agua ... El sistema de California que determina la fracción comercializable de los derechos de propiedad sobre agua apropiada en términos del uso de consumo impone una pesada carga sobre las posibilidades del vendedor de agua de determinar cuanta agua se puede transar”. (Tomado de: M. W. Rosegrant, R. Gazmuri, y S. N. Yadav, 1995, pág. 211)

¹³⁵ R. R. Hearne y K. W. Easter, 1995, pág. 27.

Las transacciones son más frecuentes en el Valle del Limarí, debido a su amplia infraestructura de riego y la competente organización de las AUA¹³⁶.

Estos costos generalmente no son altos y pueden aún reducirse mediante infraestructuras físicas e institucionales adecuadas. El tema de los costos de transacción puede ser replanteado desde la perspectiva política. Ya que cualquier redistribución importante de agua involucra costos de transacción, la pregunta básica es de si la política hídrica general debería ser diseñada para flexibilizar la asignación de este recurso básico. En vista de la creciente escasez del agua, de los beneficios que los agricultores obtienen de los mercados de derechos de aguas frente a los aumentos administrativos del precio de agua, y las demás consideraciones hechas en este capítulo parece claro que la respuesta es afirmativa. De hecho, la creación de mercados de derechos de aguas depende de si se pueden satisfacer sus requisitos básicos, tema que se examina más adelante en esta sección.

6.5.6.5 *Papel de las asociaciones de usuarios en los mercados de derechos de aguas*

Uno de los requisitos de estos mercados es contar con fuertes asociaciones de usuarios de agua. Antes se examinó el papel que cabe a las AUA en la aprobación y vigilancia de las transacciones, e incluso en la posesión de sistemas de riego. Hearne y Easter concluyen su estudio empírico de los mercados del agua en Chile subrayando el papel positivo de las AUA en la redistribución del agua a través del mercado, especialmente en el valle del Limarí, que tiene un activo comercio de derechos de aguas, y en el valle del Elqui donde predomina el intercambio intrasectorial¹³⁷.

Las AUA juegan un papel principal en la resolución de conflictos entre usuarios del agua. Cuantos más conflictos se resuelvan localmente, a través de la mediación de estas asociaciones, más bajos serán los costos globales de la gestión del agua. Las AUA también son responsables de llevar a cabo y financiar la operación y el mantenimiento de los sistemas. Esta función incluye la recaudación de las tarifas de sus miembros. Por lo tanto, ***los precios de los derechos de aguas establecidos en el mercado no reflejan la totalidad del costo de oportunidad, sino el costo de oportunidad menos los costos de O&M.*** Si el comprador no es miembro de la AUA, deberá cubrir los costos de O&M en el nuevo uso del agua, así como los costos de transacción.

6.5.6.6 *Mercados de derechos de aguas y protección del ambiente*

Las preocupaciones sobre los efectos ambientales de los mercados del agua derivan de que, por lo general, los criterios del mercado ignoran las externalidades ambientales. No obstante, los códigos que rigen los derechos de aguas pueden establecer medidas para proteger el ambiente, como es el caso de la nueva ley mexicana. Las disposiciones de esta ley regulan la calidad mínima de las aguas descargadas a los usuarios no agrícolas y la Comisión Nacional del Agua tiene el derecho de imponer restricciones sobre el uso del agua en casos de severa escasez, daño ambiental y excesiva explotación de los acuíferos.¹³⁸

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ R. R. Hearne y K. W. Easter, 1995, pág. 39.

¹³⁸ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1620.

En principio, la protección del ambiente frente al uso del agua no debería ser más difícil en los sistemas de derechos transferibles que en los de distribución administrativa, siempre que exista el marco legal adecuado:

... que los derechos al uso del agua estén en manos privadas no necesariamente reduce la posibilidad de un manejo adecuado del medio ambiente. Las regulaciones de la calidad del agua tienen que ser establecidas y cumplidas independientemente de cual sea el sistema de distribución del agua¹³⁹.

El código del agua chileno es menos estricto que el mexicano en lo que respecta a la protección ambiental, aunque sí requiere que la autoridad nacional del agua revise los efectos medioambientales y sobre terceros que puedan tener los grandes proyectos de infraestructura, antes de que sean autorizados. En los demás aspectos, la protección ambiental con relación al agua es competencia del código ambiental.

En los países en desarrollo, la experiencia acumulada sobre los efectos ambientales de los mercados del agua es demasiado breve como para permitir evaluar el funcionamiento de las diversas medidas de protección. No obstante, el caso de California es ilustrativo. Ese estado mantiene regulaciones estrictas sobre el comercio de derechos de aguas, con el fin de proteger el ambiente y los derechos de terceros. Muchos grupos ambientalistas de California consideran al mercado de derechos de aguas como una manera de satisfacer las crecientes demandas del recurso sin necesidad de construir nuevas infraestructuras, que son percibidas como más dañinas al ambiente que las transferencias del agua¹⁴⁰.

Tentativamente, la experiencia de California sugiere que la protección del ambiente puede ser incluso superior en el sistema de mercados del agua que en el regulado administrativamente. Por supuesto, en la práctica el resultado dependerá no sólo del marco legislativo sino también del grado del compromiso con la protección ambiental de las autoridades nacionales y regionales, y de la fortaleza del sistema judicial. Estas calificaciones se aplican a cualquier sistema de distribución del agua.

6.5.6.7 La equidad en los mercados de derechos de aguas

Así como se teme que los mercados de tierras lleven a la concentración de la tenencia en las manos de unos pocos, se han expresado preocupaciones de que los mercados de derechos de aguas conduzcan a concentraciones semimonopólicas en el dominio del agua. Desde ya cabe señalar que los mercados del agua son fundamentalmente diferentes a los de la tierra, en el sentido de que los primeros mantienen un mayor control comunitario (AUA) sobre las transacciones. Aunque este rasgo distintivo no elimina el peligro, sí reduce la probabilidad de que las ventas de derechos de aguas resulten en que pocas personas se apropien de gran parte de esos derechos. Además, si la emisión inicial de derechos de aguas se hace de manera equitativa y sin ningún costo, como recomiendan los investigadores citados en este capítulo, otorga a las familias pobres un activo valioso. Aún si, eventualmente, deciden venderlo estarán mejor que antes de que los derechos transferibles fueran creados.

¹³⁹ R. R. Hearne y K. W. Easter, 1995, pág. 41.

¹⁴⁰ M. W. Rosegrant, R. Gazmuri y S. N. Yadav, 1995, pág. 215.

Thobani ha argumentado que los mercados de los derechos de aguas ayudan a reducir la pobreza por varias razones:

Los derechos de aguas seguros y transferibles reducen la pobreza de varias maneras. Primero, permiten que recursos escasos sean reasignados a usos más productivos, favoreciendo así el aumento de la producción y el empleo. Esto ocurrió, por ejemplo, en Chile y México cuando los agricultores vendieron sus derechos a agricultores más productivos o a actividades no agrícolas. En segundo lugar ... fomentan nuevas inversiones en actividades que requieren grandes cantidades de agua. La fruticultura probablemente será más atractiva si los inversionistas saben que el agua no será transferida a las ciudades vecinas en épocas de escasez y que pueden comprar agua adicional a otros agricultores en esos períodos. En México, algunos inversionistas construyeron una planta embotelladora de agua después de haber comprado los derechos de aguas de un productor agrícola. El productor se benefició y la mayor inversión generó empleo adicional.

... Tercero, la participación de grupos de usuarios en las decisiones acerca de de la creación o transferencia de derechos de aguas seguros y transables ayuda a proteger a los pobres. Cuando las autoridades conceden estos derechos sin ningún costo, normalmente son los ricos y los políticamente influyentes quienes tienen un acceso más fácil a ellos, a menudo a expensas de los pobres. Cuarto, los derechos de aguas seguros y transables aumentan el valor de esos derechos, los cuales a menudo son los activos más preciados de los agricultores pobres. En México, muchos agricultores pobres aprovecharon la posibilidad de vender sus derechos de aguas, pero permanecieron en la tierra.

Además, los mercados hacen más fácil que las ciudades obtengan agua, lo que favorece a los pobres que son los residentes urbanos normalmente excluidos del servicio de agua potable. Chile proporciona cobertura casi universal de agua por tubería a las zonas urbanas ... Finalmente, las transferencias de agua a usos de mayor valor tienen lugar sin que se confisque agua a los usuarios menos productivos (agricultores) y sin construir nuevas infraestructuras, lo que es más barato y justo que otras alternativas tales como aumentar considerablemente las tarifas del agua¹⁴¹.

Bárbara van Koppen observa que los mercados de derechos de aguas pueden beneficiar a las familias rurales pobres aumentando su acceso al riego, lo que algunas veces les es negado por las estructuras de poder político local prevalecientes:

En mercados del agua privados y competitivos, los servicios de riego a los agricultores pobres son buenos ... como ocurre en el sur de Asia, donde los agricultores pobres compran agua. Estos mercados de aguas subterráneas ofrecen buenos servicios de agua, a precios bajos, a millones de pequeños agricultores sin recursos ... Implicaciones: los mercados del agua, incluso los relacionados a los canales de riego, pueden favorecer aún más a los pobres si existen tecnologías relativamente pequeñas, pero que aún así provean agua en exceso que los dueños no puedan usar en sus propias tierras. (B. Van Koppen, "From Bucket to Basin: Managing River Basins to Alleviate Water Deprivation", Instituto Internacional de Ordenación del Agua, Colombo, Sri Lanka, 2000, pág. 10-11).

¹⁴¹ M. Thobani, 1997, págs 169-170.

6.5.7 Potencialidades y prerequisites de los mercados de derechos de aguas

El análisis precedente sugiere que los mercados de derechos de aguas ofrecen varias clases de beneficios. Según Thobani:

Los principios económicos y las lecciones de la experiencia sugieren que la creación formal de derechos de aguas transables permite modificar rápida y voluntariamente la distribución del agua en respuesta a cambios en la demanda, mejorándose así el uso del agua. Estos mercados también fomentan la participación de los usuarios en la distribución del agua y en la planificación de las nuevas inversiones, y permiten que las empresas inviertan en actividades que requieren acceso seguro al agua. El incremento resultante en el empleo y la generación de ingresos puede ayudar a reducir la pobreza¹⁴².

Sobre todo, los mercados del agua hacen que el precio del agua refleje su pleno valor (incluyendo los costos de O&M), lo que fortalece las posibilidades de alcanzar los objetivos i), ii), iii) y v) indicados en el apartado 6.5, sin imponer aumentos en los precios administrados; estos aumentos equivalen a la confiscación de derechos básicos de muchos agricultores, aún cuando estén basados en normas consuetudinarias o informales.

La adopción de sistemas de derechos transferibles de aguas comenzó en América Latina, pero también han despertado interés en otras partes del mundo. Sharma *et al.* recomiendan:

Los países de África Subsahariana deben (cuando sea posible y adecuado) adoptar soluciones vinculadas al mercado ... Los principales instrumentos para ello son: (a) leyes, políticas, regulaciones y paquetes de incentivos, orientados a la economía de mercado; (b) mercados del agua con derechos de aguas transables; c) mayor utilización del sector privado¹⁴³.

Sampath hace una recomendación similar para todas las regiones del mundo, a la luz de la creciente demanda de agua para riego y usos municipales, asociados al aumento de la población. Su conclusión es que resulta difícil exagerar la necesidad de mejorar los sistemas de precios de los servicios de aguas y de fomentar los mercados de derechos de aguas¹⁴⁴. La FAO considera que el análisis de los diferentes sistemas de precios y formas de los mercados del agua apuntan a la conclusión de que los sistemas de derechos de aguas transferibles son los que mejor reflejan el costo de oportunidad del recurso¹⁴⁵.

Los beneficios potenciales de los mercados del agua los hacen atractivos; pero, antes de adoptarlos, conviene asegurar que todos sus requisitos previos sean satisfechos. Según Thobani:

... los derechos de aguas transables no son una panacea, y no es fácil poner en marcha un sistema eficaz. La experiencia de Chile y la demostrada superioridad del mercado sobre la gestión pública en lo que concierne a la

¹⁴² *Op. cit.*, pág. 177.

¹⁴³ N. P. Sharma *et al.*, 1996, pág. 60.

¹⁴⁴ R. K. Sampath, 1992, pág. 974.

¹⁴⁵ FAO, 1993, pág. 274-275.

asignación de los recursos, en general sugieren que los mercados son preferibles cuando el agua es escasa, cuando la infraestructura de conducción existe o puede desarrollarse a bajo costo, cuando hay un mínimo de capacidad institucional para llevar a cabo los intercambios, y cuando existe la decisión política para establecer una legislación adecuada¹⁴⁶.

Hearne y Easter resumen algunos de los requisitos de estos mercados:

- a) [para establecer derechos de aguas] en zonas en que la oferta es muy variable, es necesario definir la forma en que el agua será repartida en épocas de escasez;
- b) conviene tener mucho cuidado en la asignación inicial de los derechos de uso del agua, con el fin de evitar que esos derechos sean capturados por pocas personas;
- c) las tecnologías e instituciones adecuadas (tales como compuertas móviles y eficientes AUA) pueden reducir considerablemente los costos de transacción;
- d) [definir claramente] las funciones de las autoridades que administran el agua en materias de cumplimiento de los derechos y de resolución de los conflictos¹⁴⁷.

A esta lista cabe agregar:

- e) definir procedimientos para el tratamiento de los flujos de retorno y los derechos de terceros.
- f) divulgar cuidadosamente, entre los participantes potenciales, informaciones acerca del funcionamiento de los mercados de derechos de aguas¹⁴⁸.

Probablemente el requisito más elemental de los sistemas de derechos de aguas es:

- g) compromiso político claro y fuerte y paciencia para formular y adoptar los sistemas.

La mayoría de estos requisitos se aplican también a los sistemas administrados de riego y las fallas en cumplir adecuadamente con todos ellos han sido la causa determinante de muchos de los problemas observados en los sistemas de riego.

En los países en desarrollo, los mercados de derechos de aguas aún están en fases muy tempranas de implantación. El ritmo de adopción de estos mercados probablemente será lento, pero cabe recomendar la realización de estudios profundos de esta opción cuando parezca que se han satisfecho sus requisitos. En el largo plazo, probablemente la inevitabilidad de mejorar la gestión del agua acelerará su adopción. En todos los casos, sin embargo, conviene comenzar lentamente y consolidar las estructuras institucionales necesarias para manejar y vigilar las transferencias de los derechos de aguas. Generalmente es preferible que al inicio se limiten las transacciones

¹⁴⁶ M. Thobani, 1997, pág. 177 [el énfasis es añadido].

¹⁴⁷ R. R. Hearne y K. W. Easter, 1995, pág. 41.

¹⁴⁸ “La experiencia muestra que es esencial explicar a los usuarios y otros grupos afectados las ventajas de los derechos formales de aguas. Una campaña de información bien diseñada puede superar la oposición a la reforma de parte de intereses creados poderosos” (M. Thobani, 1997, pág. 173).

a los agricultores del mismo valle, y las transacciones con otros usuarios se abran después.

6.6 ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE PROCEDIMIENTO EN LA GESTIÓN DEL AGUA

6.6.1 Aspectos institucionales sectoriales

Una buena tecnología de riego, incentivos de precios adecuados, o la combinación de ambos, son de por sí insuficientes para asegurar el funcionamiento satisfactorio de los sistemas de riego. El contexto institucional es igualmente importante, si no lo es más. Los aspectos institucionales se refieren tanto a *la gestión de los sistemas de riego, en diferentes ámbitos*, como *al proceso temporal mediante el cual esos sistemas son creados y puestos en práctica*. Esta es la dimensión humana del sistema: las maneras como los diferentes actores se agrupan en organismos, las formas en que trabajan juntos (o fallan en hacerlo), los roles que juegan las personas y los organismos, y los objetivos que persiguen.

El establecimiento de una estructura institucional para la distribución del agua es uno de los cometidos básicos de la política de cualquier país. La elección de dicha estructura consiste, en última instancia, en un compromiso entre la naturaleza física del recurso, las respuestas humanas a las políticas y los objetivos sociales que entran en pugna. No resulta, pues, sorprendente que sociedades diferentes adopten distintas soluciones de compromiso, en función de la importancia relativa de sus objetivos nacionales. Los países ensayan diversos medios para lograr un equilibrio entre la eficiencia económica (la obtención del máximo rendimiento posible de una base de recursos dada) y la equidad (la garantía de un tratamiento igual). La libertad individual, la equidad, la participación popular, el control local y la ordenada resolución de los conflictos son otros importantes objetivos que las sociedades tienen que combinar a la hora de elegir una estructura para la distribución del agua¹⁴⁹.

En suma, una estructura institucional es eficaz si establece papeles claros y adecuados para todas las personas y grupos involucrados, y los motiva a cumplir satisfactoriamente esas funciones. La motivación puede requerir incentivos, pero sobretodo requiere creer en la legitimidad y justificación de sus propios papeles así como en los de las demás instituciones que concurren a la gestión del agua. Es difícil exagerar la importancia de la credibilidad en que las instituciones y los procedimientos son justos y están esencialmente bien fundados. De allí la referencia de la FAO a las “respuestas humanas” en la cita anterior.

La llamada buena “governabilidad” es lo que motiva a los individuos a trabajar juntos para fines comunes. Esto se aplica tanto a la administración del riego como a cualquier otro campo. “La mejora de los resultados del riego depende de la buena administración o gobierno ... La buena gobernabilidad comprende cuatro elementos principales, que se aplican tanto a nivel nacional como en el plano local: *la legitimidad; la responsabilidad; la competencia; y el respeto por los derechos humanos y por el imperio de la ley*”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ FAO, 1993, pág. 268.

¹⁵⁰ FAO, 1993, pág. 291 [se agregó el énfasis].

El contexto institucional es tan importante que actualmente recibe prioridad tanto en los proyectos como en el ámbito sectorial del riego. Si desde el inicio no se adoptan medidas para fortalecer las instituciones, los directores de proyectos deberán ocuparse de resolver problemas inmediatos y no se logrará ningún cambio en la capacidad institucional vigente. Para el sector, la opinión general es que habría que otorgar prioridad a la descentralización y devolución de la propiedad de los sistemas, lo mismo que a la formalización de mecanismos de participación en la planeación y la gestión del riego. En efecto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales requiere una participación amplia en todos los niveles de adopción de decisiones y todas las etapas del proceso, incluyendo la formulación de las políticas y los proyectos: "... el proceso de formulación, evaluación y análisis crítico de la política de recursos hídricos debe incluir a un mayor número de grupos abiertos que sean representativos de las asociaciones políticas, técnicas, administrativas y, sobre todo, de los usuarios del agua. Consultados antes de establecer las políticas, estos grupos pueden aportar retroinformación y proponer ajustes basados en la experiencia ... Los propósitos son identificar un espectro más amplio de opciones para la política de recursos hídricos, reducir la práctica de esperar los momentos de crisis para adoptar medidas normativas y aumentar la capacidad para resistir a las presiones externas"¹⁵¹.

Dos razones fundamentales justifican la participación en la formulación de las políticas hídricas y en el desarrollo de los sistemas de riego, una relacionada con objetivos o valores societarios y la otra con aspectos prácticos. Estas son: ***promover la imparcialidad*** y ***mejorar la calidad de las políticas y los proyectos***. Las personas afectadas normalmente tienen opiniones valiosas sobre las políticas y los proyectos, incluyendo la forma en que deben diseñarse. La participación también fortalece su interés en el buen funcionamiento del sistema.

Existe otra razón práctica importante: lograr que las políticas y los sistemas de riego sean robustos, para poder así enfrentar circunstancias o cambios inesperados (la capacidad de resistencia a que se refiere la FAO). Si los sistemas y sus marcos de regulación son desarrollados en parte por los usuarios del agua y otros grupos afectados por ellos, lo que les confiere legitimidad, los participantes se esforzarán para que funcionen bien y para adaptarlos, cuando sea necesario, a los cambios no previstos en la situación. Así, el contexto institucional tiene una responsabilidad directa en la ***sustentabilidad*** de los sistemas de riego.

Vermillion ha resumido, con términos prácticos, los argumentos a favor de transferir la administración del riego a los grupos de usuarios:

Por lo general, los esfuerzos de los gobiernos para financiar y administrar los sistemas de riego, y para recaudar las tarifas del agua de los agricultores, no han tenido mucho éxito. Financiación insuficiente y mala administración de los sistemas han conducido al rápido deterioro de la infraestructura, reducción de las áreas a las que se proporcionan servicios, reparto poco equitativo del agua y baja productividad agrícola. Los gobiernos esperan que la transferencia de la administración del riego reduzca su peso fiscal y eleve la productividad y rentabilidad de la agricultura de regadío, lo suficiente como para compensar posibles aumentos del costo del riego para los agricultores¹⁵².

¹⁵¹ FAO, 1993, pág. 296.

¹⁵² D. L. Vermillion y Juan A. Sagardoy, 1999.

La buena gobernabilidad es esencial para los sistemas de riego, por diversas razones:

Legitimidad. Cuando se planifica un nuevo proyecto, ¿se consulta a los habitantes de la zona sobre el diseño del plan? ¿Existen grupos reconocidos que representen a los agricultores, con inclusión de las mujeres? ¿Los funcionarios son elegidos por los miembros y rinden cuentas ante ellos? ¿Participan estos grupos en las decisiones que los afectan? ...

Responsabilidad. ¿Se dan a conocer los planes financieros del proyecto de riego y se hace lo necesario para explicárselos a los agricultores? ¿Existen criterios de desempeño, con mecanismos de verificación, para asegurar que los funcionarios se ciñan a las normas y para pedirles cuentas si los resultados no son satisfactorios? ¿Cuál es el grado de sensibilización o interés de los funcionarios?

Competencia. ¿Está el personal profesional en condiciones de preparar presupuestos exactos y prestar eficazmente servicios tales como el mantenimiento oportuno de los canales? ¿Existen mecanismos para impartirles capacitación o para sustituirlos por funcionarios competentes si no cumplen cabalmente con sus tareas?

Imperio de la ley. ¿Existe un claro marco jurídico ... para evitar la sobreexplotación de los acuíferos? ¿Se asegura su cumplimiento? ¿Es posible reglamentar la contaminación provocada por la industria o por aguas salinas de proyectos de drenaje situados corriente arriba? ¿Se vigila la extracción ilegal de agua por los agricultores de la cabecera de los canales, y se castiga a los infractores mediante procesos judiciales justos, tempestivos, objetivos y exentos de toda discriminación ...?

(Tomado de: FAO, 1993, pág. 291.)

El otro lado de la moneda de la participación y el consenso es la **descentralización**, incluso dentro de las mismas estructuras de gobierno. La validez de este enfoque ha sido indicada por el Banco Mundial, en su documento de políticas de administración de los recursos hídricos:

Debido a sus limitados recursos financieros y administrativos, los gobiernos tienen que seleccionar cuidadosamente las funciones que asumen en materia de recursos hídricos. ***El principio es que nada que pueda hacerse, de forma satisfactoria, en ámbitos más bajos de gobierno, debe hacerse en ámbitos superiores.*** Así, cuando existe la capacidad local o privada y se puede crear un sistema adecuado de regulación, el Banco apoyará los esfuerzos gubernamentales para descentralizar actividades a los gobiernos locales y transferir funciones de los servicios de abastecimiento, al sector privado, a corporaciones financieramente autónomas y a organizaciones de la comunidad tales como las asociaciones de usuarios del agua¹⁵³.

Rosegrant y Binswanger han sugerido algunos tipos de reformas específicas para mejorar la autonomía y la rendición de cuentas de las instituciones públicas de regadío, y para aumentar la participación de los agricultores en la adopción de las decisiones:

Las posibles reformas comprenden: pasar de un departamento de la estructura jerárquica a uno semi independiente o con categoría de servicio público; aplicar criterios de factibilidad financiera a las instituciones de regadío; dar en concesión los derechos de operación de instalaciones construidas con fondos

¹⁵³ Banco Mundial, 1993, pág. 15 [el énfasis es agregado]. Véase también Banco Mundial, 1994, pág. 23.

públicos; y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, por ejemplo, mediante la vigilancia de las entidades por parte de los agricultores. Muchas de estas reformas representan la introducción de incentivos de cuasi-mercado en la administración de los sistemas públicos de riego¹⁵⁴.

Con un ánimo similar, el citado documento de políticas subraya la importancia de la autonomía financiera de las instituciones de riego, junto a la firme decisión de que el déficit financiero no sea cubierto por el gobierno central:

Las lecciones de la experiencia sugieren que un principio importante para la reestructuración de los organismos de servicios públicos es el de convertirlos en entidades financieras autónomas, con autoridad efectiva para establecer y recaudar las tarifas y con administración libre de interferencias políticas. Tales entidades deben trabajar bajo fuertes restricciones presupuestarias que incentiven su eficiencia y generación de ingresos propios. Muy importante es también el hecho de que la rigidez presupuestaria impulsa a cobrar tarifas y a proporcionar los servicios que demandan los consumidores y los agricultores¹⁵⁵.

Al mismo tiempo que se recomienda una mayor autonomía de las instituciones de regadío y su descentralización, en muchos casos también hay que mejorar la capacidad de dichas instituciones. La FAO ha indicado que, además de las “fallas de mercado”¹⁵⁶ que caracterizan a un recurso como el agua, las “fallas del gobierno” están bastante extendidas, en parte por las siguientes razones:

Los “productos” son difíciles de definir. Los resultados de las actividades no comerciales son difíciles de definir ... los beneficios recreativos o de control de las inundaciones que brindan los embalses son resultados no fáciles de cuantificar. Los objetivos internos de un organismo público de abastecimiento de agua, así como los fines públicos del mismo, proporcionan las motivaciones ... del desempeño individual. Como ejemplos de fines internos contraproducentes pueden citarse el aumento máximo del presupuesto, las soluciones técnicas caras e inapropiadas, y el franco incumplimiento de las funciones. Además, los organismos pueden considerar las soluciones de alta tecnología, o la calidad técnica, como un fin en sí mismas. ... Por último el personal del organismo de riego puede ser inducido, por medio de obsequios u otros alicientes, a infringir las normas de funcionamiento para favorecer a unas pocas personas¹⁵⁷.

En condiciones óptimas, la administración pública de los sistemas de riego puede desempeñarse bien, pero estos casos son la excepción, como observan Ruth Meinzen-Dick *et al.*:

Los sistemas de riego con buenos resultados, por ejemplo en Malasia, demuestran que la administración pública del regadío puede ser factible ... Muchos proyectos de riego se han basado en la introducción de innovaciones tecnológicas para mejorar la eficiencia de los sistemas ... Sin embargo, sin una

¹⁵⁴ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1614.

¹⁵⁵ Banco Mundial, 1993, pág. 55.

¹⁵⁶ Los monopolios naturales, creados por las economías de escala existentes en el abastecimiento del agua, no permiten la internalización de las externalidades por parte de los que adoptan las decisiones económicas relativas a la distribución del agua.

¹⁵⁷ FAO, 1993, pág. 264 [énfasis en el original].

adecuada administración, tales innovaciones son incapaces de proporcionar los servicios de riego deseados ...

Por lo general, los países han confiado la gestión de sus sistemas de riego a organismos públicos, suponiendo que tendrían la capacidad y motivación para alcanzar altos estándares de desempeño. La fuerte participación del Estado se ha justificado por la índole de bien público del riego, en particular por las externalidades positivas y negativas, la importancia estratégica y la dimensión de los sistemas ... En la práctica, los organismos públicos no pueden ser omniscientes ni omnipotentes, particularmente en el tratamiento de los problemas de ámbito local. Además, los incentivos privados del personal del organismo a menudo están en contradicción con los objetivos oficiales de la administración del riego, lo que conduce a “comportamientos de búsqueda de rentas”. Los resultados han sido desempeños subóptimos de los sistemas...¹⁵⁸.

Meinzen-Dick *et al.*, también destacan la dificultad de buscar soluciones incrementando administrativamente las tarifas de riego (apartado 6.5), y de allí la necesidad de buscar otros medios para mejorar el desempeño del regadío:

... el simple aumento de las tarifas del agua es políticamente impopular y no proporciona los incentivos necesarios para que los organismos o los agricultores mejoren el desempeño de los sistemas de riego. La solución económica tradicional de “establecer los precios correctos” ha sido difícil de adoptar y de escasa utilidad para mejorar el regadío ... Las soluciones de mercado, como los derechos transables de aguas, están siendo exploradas por los gobiernos y los analistas, pero las dificultades para definir derechos claros y que puedan hacerse cumplir, y los altos costos de transacción, las externalidades positivas y negativas y otros tipos de fallas de mercado en los sistemas de riego han limitado la eficacia de esta estrategia. Por ello, las reformas institucionales que reducen los costos y mejoran los incentivos al mejor desempeño de los sistemas de riego resultan esenciales¹⁵⁹.

Por razones similares, la Oficina Regional del Banco Mundial para Oriente Medio y el África septentrional ha concluido que “La debilidad de muchos organismos públicos es un asunto de seria preocupación, que no puede pasarse por alto ... Ya que hay pocas evidencias de que los cambios institucionales *ad hoc* proporcionen bases satisfactorias para una eficaz administración, los aspectos institucionales tienen que ser abordados de una manera integral y coherente¹⁶⁰.”

La estrategia para mejorar el desempeño de los organismos encargados del regadío debe incluir la capacitación de sus directores y la introducción de mecanismos para hacerlos responsables ante los usuarios así como ante sus superiores jerárquicos. Otro elemento crítico es:

asegurar que el personal del organismo tenga incentivos adecuados para trabajar con los agricultores. Los incentivos más fuertes y duraderos para que el personal colabore con las AUA resultan de vincular los presupuestos a las

¹⁵⁸ R. Meinzen-Dick *et al.*, 1997, pág. 11-13.

¹⁵⁹ *Op. cit.*, pág. 13.

¹⁶⁰ Banco Mundial, 1994, pág. 52.

tarifas de los usuarios, y las remuneraciones y premios al aumento de los servicios brindados a los productores¹⁶¹.

Una causa frecuente de incapacidad institucional es la dispersión de las funciones entre varios organismos, lo cual inhibe el enfoque integrado de la planificación y las políticas de gestión del agua. A menudo las responsabilidades sobre los recursos hídricos están altamente fragmentadas entre diferentes sectores e instituciones y existe una confianza excesiva en el suministro público de estos servicios.¹⁶² Como consecuencia, la FAO recomienda la integración de estas instituciones, tal como se examinó antes en el apartado 6.3.

Una excepción a esta integración es la de ***separar claramente el papel de definir la política hídrica del de proporcionar (o coordinar) los servicios de aguas***. La responsabilidad de la política a menudo se ha ubicado en las instituciones encargadas de la gestión y el abastecimiento del agua, pero esto puede crear conflictos de interés y, cuando menos, conduce a que se diluya la eficacia de una de las dos funciones. Sharma *et al.* expresan este punto de manera convincente:

Una estrategia importante es la de promover la separación de las funciones regulatorias de las funciones de suministro, en el abastecimiento del agua y en la recolección y transporte de aguas de desecho, a fin de evitar conflictos de interés y asegurar el cumplimiento. Para que la regulación sea exitosa, la buena gobernabilidad es tan importante como los funcionarios públicos con experiencia y sujetos a rendición de cuentas.

Una de las primeras reglas de la administración de los recursos hídricos es separar la regulación del abastecimiento ... Sin embargo, no existe un marco institucional “correcto” que garantice el manejo eficaz de esos recursos: las soluciones evolucionan y se adaptan a los escenarios constitucionales y culturales, de modo de alcanzar los objetivos y los compromisos políticos necesarios para hacer cumplir las medidas de política ... El desarrollo y la reforma institucional son un largo “camino”, que generalmente se escoge sin conocer claramente el destino eventual. No obstante, un principio importante es separar las funciones de regulación de las de abastecimiento. Algunos países asignan la administración de los recursos hídricos a los ministerios de agricultura, o también tienen ministerios de aguas responsables del agua de uso municipal y de las aguas de desecho; ambas soluciones hacen imposible administrar eficientemente los recursos hídricos¹⁶³.

La distribución macro y micro del agua también requieren una separación administrativa. El principio general es que la administración macro debe estar a cargo de un organismo distinto de los sectoriales (de energía hidroeléctrica, riego, aguas municipales, etc.). El caso de España es ilustrativo de este principio. Desde 1927, la regulación de los recursos hídricos ha estado a cargo de un organismo central, pero la gestión ha correspondido a las autoridades descentralizadas de cada cuenca. El organismo central es la Autoridad Nacional del Agua (del Ministerio del Medio Ambiente), responsable de la política hídrica nacional y de la regulación. Las

¹⁶¹ A. Subramanian, N. V. Jagannathan y R. Meinzen-Dick, “Executive Summary”, en: A. Subramanian, N. V. Jagannathan y R. Meinzen-Dick (eds.), 1997, págs xii-xiii.

¹⁶² N. P. Sharma *et al.*, 1996, pág. xvi.

¹⁶³ *Op. cit.*, pág. 68 [énfasis en el original].

autoridades de cuencas manejan los recursos hídricos de forma integrada, participativa y descentralizada, con financiamiento compartido entre los usuarios y el Estado. Su papel termina con la llegada del agua a los diferentes tipos de usuarios, cuando comienza la responsabilidad de las instituciones subsectoriales (AUA, municipalidades, etc.).

Para poner en práctica sistemas de gestión participativos adaptados a las propias tradiciones culturales, algunos países pueden considerar útil la experiencia francesa de comités de cuencas, ya mencionada anteriormente. Por ejemplo, en Senegal:

Se creó un Servicio de Planificación y Administración de los Recursos Hídricos ... responsable de la administración y la distribución de todos los recursos hídricos y de la emisión de los permisos de extracción. Se propuso una Junta Consultiva del Agua ... como comité de dirección para la formulación y administración de la política de recursos hídricos, con representantes de las asociaciones de consumidores, asociaciones de agricultores y de ganaderos, industriales, asociaciones hídricas y forestales, comunidades rurales, alcaldes, la compañía nacional de abastecimiento de agua ... y organismos gubernamentales.¹⁶⁴

Como establece la [Ley Nacional de Aguas], los consejos de cuencas hidrográficas tienen un papel central en la planificación y la gestión de las cuencas ... Actualmente funciona, desde 1993, el consejo de la cuenca del Lerma-Chapala. Además, cerca de 20 consejos de cuenca están en varias etapas de desarrollo. La experiencia ha demostrado que el establecimiento de eficientes consejos de cuencas de ríos es difícil y toma tiempo. Organizar a todos los diferentes usuarios en grupos funcionales, que después eligen representantes en los consejos, con la comunicación adecuada tanto con los usuarios como con los funcionarios de gobierno, ha sido mucho más difícil de lo previsto por los funcionarios. La experiencia ha demostrado que las cuencas con problemas serios de escasez de agua y de administración tienen menos dificultades para adoptar los consejos (Karin E. Kemper y Douglas Olson, 2000, pág. 350).

En el mismo sentido, Zimbabwe y Sudáfrica consideran la creación de “parlamentos del agua” al nivel de las cuencas de los ríos (Sharma *et al.*, pág. 50). Estos autores han resumido los requisitos institucionales para administrar los recursos hídricos en términos de **conciencia, capacidad y administración**. La conciencia es un eslabón clave de la cadena, a menudo el más débil. Se necesitan diferentes tipos de conciencia:

- en los ámbitos regional, subregional y de la cuenca, para crear un clima de comprensión y conocimiento mutuos;
- en el ámbito político nacional, para crear el compromiso;
- en el ámbito de la ejecución, como parte de la creación de capacidades; y
- entre el público, para crear capacidad de gestión en toda la sociedad¹⁶⁵.

La creación de conciencia no es necesariamente una empresa costosa pero requiere esfuerzos bien planificados y persistencia. Sharma y sus colegas (pág. xx) citan los “casos exitosos de Namibia y Bostwana, donde la conservación del agua se ha transformado en una ética nacional”. Como otro ejemplo de la importancia de la conciencia señalan que (pág. 53):

¹⁶⁴ *Op. cit.*, pág. 50.

¹⁶⁵ *Op. cit.*, pág. 63.

... la capacidad participativa está firmemente incorporada a la cultura de muchas partes de [África] y es un recurso valioso. Sin embargo, contar con las capacidades nativas y las tradiciones culturales sólo puede tener éxito cuando existe conciencia de los problemas y las posibles soluciones.

La misma observación podría hacerse con relación a otras regiones del mundo.

Crear conciencia societaria y competencia administrativa en todos los ámbitos pertinentes del servicio público son condiciones necesarias pero no suficientes para el buen funcionamiento de los sistemas de riego. Como se indicó, el sector público por sí solo no puede hacer todo el trabajo; enfrenta inherentes limitaciones que lo llevan a operar de manera costosa, en términos institucionales, especialmente en el ámbito local; y tiene grandes dificultades para reunir los diferentes tipos de información necesarios para actuar localmente. Por tanto, la capacidad y la competencia para la gestión tienen que ser cultivadas también entre los usuarios y en otros grupos privados. Subramanian, Jagannathan y Meinzen-Dick subrayan este requisito:

Debido a los dos problemas gemelos de altos costos institucionales para implementar las normas de distribución del agua y para planificar y manejar la infraestructura del agua con información incompleta, los responsables de las políticas han volcado su atención a la posibilidad de utilizar para esas funciones a los grupos de usuarios del agua. Los argumentos utilizados para utilizar las AUA descansan en que los usuarios ... tienen informaciones mucho más completas sobre las condiciones locales y por ello deben ser incorporados al proceso de planificación y gestión. Por lo demás, los usuarios del agua también tienen normas y convenciones tradicionales, que a menudo son más eficaces que las medidas de arriba-abajo para lograr que se cumplan los contratos entre los usuarios de los sistemas terciarios y secundarios de distribución¹⁶⁶.

6.6.2 Beneficios de la administración local del agua

Las AUA son la forma principal de administración local del riego. El número de estas asociaciones ha crecido rápidamente en años recientes, en lugares tan diversos como Indonesia, Filipinas, Tailandia, Taiwán, Bangladesh, India, Pakistán, Nepal, Sri Lanka, Egipto, Marruecos, Zimbabwe, Senegal, Camerún, Malí, Nigeria, Kenya, Guyana, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, República Dominicana y más de otros 20 países (Vermillion, 1999). Una red (la Red Internacional de Manejo de Riego Participativo) facilita los intercambios de información y experiencias¹⁶⁷. Por ejemplo, en Indonesia, “hasta 1992 el gobierno había transferido a las AUA más de 400 sistemas de riego, que cubrían 34 000 ha”¹⁶⁸. En la India, el estado de Andhra Pradesh ha “optado por un enfoque de “Big Bang” constituyendo 10 292 AUA que comprenden todos los sistemas de riego del estado, una superficie de 4,8 millones de ha¹⁶⁹.

Es claro que las AUA responden a necesidades bien definidas y, con toda probabilidad, generan beneficios significativos. Sin embargo, antes de examinar su

¹⁶⁶ A. Subramanian, N. V. Jagannathan, y R. Meinzen-Dick, 1997, págs 5-6.

¹⁶⁷ La dirección del sitio web del INPIM es: <http://www.inpim.org>.

¹⁶⁸ FAO, 1993, pág. 293.

¹⁶⁹ Oblitas y Peter, 1999, págs 1 y 2.

papel y la índole de esos beneficios, es bueno señalar que las AUA no siempre mejoran los resultados de los sistemas y que a menudo su creación requiere un esfuerzo consciente y sostenido de parte de las instituciones de apoyo. Se afirma que, en general:

... ha sido difícil determinar si los enfoques comunales de gestión del agua han realmente elevado la producción y los ingresos de las fincas ... En la práctica, los resultados de los sistemas de riego (para sus usuarios) han legitimado la transferencia de las operaciones y la administración a los agricultores, lo que ha reducido los costos de personal de los organismos públicos, casi siempre en dificultades financieras. Los resultados en términos de costos y cambios administrativos, sin embargo, no han sido acompañados por mejoras en el acceso al agua a través del establecimiento y concesión de derechos transables de aguas, ni por una clara demarcación de tareas entre los funcionarios del gobierno y los grupos privados de usuarios del agua. Como resultado, no ha habido cambios en los incentivos fundamentales que gobiernan el uso del agua¹⁷⁰.

Aparte de estas precauciones, ya se han mencionado algunas de las razones para promover la formación de AUA. El Banco Mundial las presenta así:

La participación de los usuarios de los servicios hídricos trae muchos beneficios. Su participación en la planificación, funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de riego y en las instalaciones para servicios de aguas y saneamiento aumenta la probabilidad de que estos sean bien mantenidos y contribuye a la cohesión y empoderamiento de la comunidad en formas que pueden extenderse a otras actividades de desarrollo ... Además, los gobiernos se benefician directamente ... sus costos financieros y administrativos para la distribución del agua pueden reducirse con la participación de los usuarios, tanto en zonas rurales como urbanas ...¹⁷¹.

La FAO ha concluido que la creación de AUA proporciona diversos tipos de beneficios:

Estudios realizados en todo el mundo demuestran que la participación de usuarios en los servicios de riego mejora el acceso a la información, reduce los costos de vigilancia, genera un sentido de propiedad entre los agricultores y aumenta la transparencia y la rendición de cuentas en la adopción de decisiones¹⁷².

Expresándolo de otra manera, probablemente la principal ventaja de las AUA sea que, bien organizadas, constituyen eficaces mecanismos de control para reducir o eliminar el problema del “viajero libre”, que en este caso consiste en que algunos productores reciben agua sin contribuir proporcionalmente al funcionamiento y mantenimiento del sistema¹⁷³.

México ha avanzado rápidamente en el traspaso de la gestión de los sistemas de riego a las AUA, siguiendo un esquema en el cual estas manejan la distribución

¹⁷⁰ M. W. Rosegrant y H. P. Binswanger, 1994, pág. 1615 [el énfasis es agregado].

¹⁷¹ Banco Mundial, 1993, pág. 55.

¹⁷² FAO, 1993, págs 292-293.

¹⁷³ Véase al respecto: Elinor Ostrom, Larry Schroeder y Susan Wayne, *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993, págs 136-137.

terciaria, con frecuencia en superficies de decenas de miles de ha. Los usuarios también forman parte de corporaciones, cuyos accionistas algunas veces son AUA que controlan y operan los canales principales. Como era muy pronto para evaluar los efectos a largo plazo de ese programa, después de uno o dos años de experiencia se evaluaron sus resultados sobre la base de una encuesta efectuada en cuatro distritos de riego. Gorriz, Subramanian y Simas resumen así los principales resultados:

Cerca del 80 por ciento de las fincas encuestadas ... dijeron que, con la transferencia del distrito a las AUA, habían habido mejoras en la gestión del agua, en su distribución oportuna y adecuada, y en el mantenimiento de los sistemas de riego. Cerca del 45 por ciento de los agricultores pensaban que las tarifas de agua eran altas. Alrededor del 30 por ciento tuvieron problemas de salinidad, principalmente debido a sistemas de drenaje inadecuados y mala utilización del agua en las fincas ...

La mayoría de los distritos de riego han alcanzado la autosuficiencia financiera, pero las grandes variaciones en la disponibilidad del agua han afectado los ingresos de las AUA, las cuales atraviesan dificultades financieras en los años de sequía o de fuertes lluvias.

En su mayoría ... los usuarios dicen que el servicio de riego ha mejorado: las estructuras recibían mejor mantenimiento, aún cuando necesitaban rehabilitación; tenían interés en mejorar los sistemas de riego dentro de las fincas, modernizar la tecnología de distribución del agua y recibir asistencia técnica. Los usuarios apreciaron sobremanera la capacitación y asistencia técnica que les proporcionaron la [Comisión Nacional del Agua] y el [Instituto Mexicano de Tecnología del Agua].

No obstante, las calificaciones a estos resultados positivos son importantes y es probable que surjan en otras circunstancias:

La transferencia de cuatro distritos de riego a las AUA redujo el personal, causando descontento entre los funcionarios de la Comisión Nacional del Agua.

Aunque los agricultores han aumentado su influencia en la administración del agua, han tenido que elevar considerablemente sus contribuciones a la O&M del subsistema que administran y a las mejoras de capital en sus fincas¹⁷⁴.

Los ahorros de costos resultantes del manejo local del riego fueron considerables en una experiencia analizada en Chile:

... el manejo estatal de una zona de riego de 60 000 ha en el Río Digullín requería 5 ingenieros, 8 a 10 técnicos, 15 a 20 camiones y 5 bulldozers, mientras la misma zona manejada por los agricultores utiliza un ingeniero, dos técnicos, una secretaria y dos camiones. Debido a que los agricultores trabajan en cooperación con los ingenieros y los técnicos, ellos están muy al tanto de los “verdaderos” costos del funcionamiento de los sistemas de riego, y por esta razón perciben que las tarifas de agua que pagan, aún si son elevadas, son costos “creíbles... (R. Meinzen-Dick *et al.*, 1997, pág. 90).

¹⁷⁴ Cecilia M. Gorriz, Ashok Subramanian y José Simas, Transferencias del manejo de Riego en México: Proceso y progresos, Documento Técnico del Banco Mundial N°. 292, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995, pág. 38.

Un beneficio sistemático de las AUA es la reducción de los gastos del gobierno en el manejo de proyectos de riego, en cambio de mayores contribuciones de parte de los agricultores, en efectivo y mano de obra. Con frecuencia, la gestión de los agricultores es también más eficiente, de modo que el costo total de la administración se reduce, independientemente de quien financia estos costos. Meinzen-Dick *et al.* han documentado este beneficio de forma amplia:

La ganancia más tangible y bien documentada de la participación de los agricultores en el regadío es la reducción de los gastos del gobierno. Estos ahorros resultan de la reducción de los costos de administración y operación, a medida que disminuye el personal de campo, mejora el diseño de los proyectos, aumenta la recaudación de las tarifas y decrece el deterioro de las instalaciones. Numerosas experiencias apoyan esta afirmación. Bagadion y Korten (1991¹⁷⁵), por ejemplo, han estimado que los ahorros anuales del Gobierno de las Filipinas alcanzan a 12 dólares EE.UU., por ha, resultantes de la contribución de las asociaciones de regantes en términos de horas-hombre invertidas en actividades de administración, mantenimiento, reparación y mejoras; distribución del agua y recaudación de las tarifas; y desembolsos directos para reparación de canales y compra de materiales y suministros¹⁷⁶.

Es evidente que, ***cuando los sistemas de riego se administran localmente, al menos una parte del ahorro público se origina en los aumentos de costos de los agricultores.*** La principal ganancia de los agricultores sería la mayor confiabilidad del servicio, pero en casi todos los casos terminan pagando más que antes:

Aunque es posible que se reduzcan los costos totales, de hecho, con la transferencia del riego a las AUA los costos de los agricultores generalmente aumentan ... Parte de la razón es que con la transferencia del manejo se eliminan los subsidios del Estado. Si las tarifas de riego no cubrían los costos totales de O&M y se espera que después de la transferencia las AUA asuman los costos totales, las contribuciones de los agricultores tienen que aumentar, a menos que las ganancias de eficiencia sean tan grandes que compensen la cancelación de los subsidios del Estado. Por ejemplo, las tarifas del riego en México aumentaron entre cuatro y seis veces cuando las AUA se hicieron cargo y tuvieron que cubrir todos los costos de O&M. Johnson¹⁷⁷ muestra que la expansión de la participación local en los proyectos de bombeo en Indonesia resultó en tarifas de agua cinco a siete veces más altas que las del gobierno, si bien las nuevas tarifas cubrían sólo del 30 al 50 por ciento de los costos de bombeo¹⁷⁸.

Por esta razón, la viabilidad financiera de las AUA depende de la magnitud de los costos monetarios y de transacción que los productores deben asumir, en relación a sus niveles de ingresos (Meinzen-Dick *et al.*, 1997, pág. 21)

¹⁷⁵ B.U. Bagadion y F. F. Korten, "Developing Irrigators' Organizations: A Learning Process Approach", en: M. M. Cernea (ed.) *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, 2^{da} ed., Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.

¹⁷⁶ R. Meinzen-Dick *et al.*, 1997, págs 88-89.

¹⁷⁷ S. H. I. Jonson, *Can Farmers Afford to Use the Wells alter Turnover? A Study of Pump Irrigation Turnover in Indonesia*, Short Report Series on Irrigation Management Transfer N^o. 1, International Irrigation Management Institute, Colombo, Sri Lanka, 1993.

¹⁷⁸ R. Meinzen-Dick *et al.*, 1997, pág. 89.

Después de los ahorros fiscales, el segundo beneficio más comúnmente observado con las AUA es el aumento en la eficiencia en la operación de los sistemas de riego. Meinzen-Dick *et al.* (pág. 87) han recopilado varios ejemplos:

La mejora en la eficiencia (menores pérdidas de agua) ahorraron de 25 a 30 por ciento del agua después que la AUA se hizo cargo de Azúa, en República Dominicana. A su vez, esto redujo las necesidades de drenaje e inversiones asociadas ... En Nepal, durante la estación de lluvias, los pequeños sistemas controlados por los agricultores distribuyen más eficientemente el agua que los sistemas más grandes ... La distribución más equitativa del agua ha sido un atributo positivo de los sistemas de bombeo manejados por las fincas en Bangladesh ... lo mismo que de la creación de AUA en Gal Oya, Sri Lanka.

Parte de las ganancias de eficiencia se pueden atribuir a tasas más bajas de daño en las instalaciones y a respuestas más rápidas en caso de daño o deterioro:

Con el fin de proporcionar suficiente agua a sus miembros, las AUA están dispuestas a dar más atención al mantenimiento de los canales y las cabeceras de los sistemas. En Taiwán, los agricultores miembros realizan visitas de rutina e inspecciones para asegurar el funcionamiento de los sistemas ... Los técnicos contratados por las asociaciones de usuarios hacen “patrullajes” de rutina en Chile. Como están en contacto directo por radio con los agricultores, los problemas generalmente son corregidos en una hora, frente a semanas de retraso cuando la administración estaba a cargo del organismo público ... En Sri Lanka, [se] indicó que los agricultores que habían dañado las instalaciones comenzaron a cuidarlas más después que se organizaron en grupos con interés común en los sistemas de riego¹⁷⁹.

Estas ganancias de eficiencia algunas veces están asociadas a la solución eficaz de los conflictos. Otra observación sobre el proyecto Gal Oya en Sri Lanka fue que:

Los grupos [de usuarios] discutieron sus problemas y se comunicaron con el personal del departamento de riego del gobierno. Este proceso ha mejorado mucho la comunicación entre los agricultores y los funcionarios de gobierno. Los conflictos entre agricultores se han reducido y los sistemas mejorados proporcionan más agua a los productores ubicados al final de los canales. Además de separar sus organizaciones de los partidos políticos, los productores han logrado reducir las tensiones étnicas¹⁸⁰.

Las AUA también pueden aumentar la flexibilidad de los patrones de cultivos, lo cual puede traducirse en ingresos más altos para las fincas. Un ejemplo es el siguiente:

En Túnez, las AUA han existido durante la mayor parte del siglo, y el gobierno colonial francés les otorgó base legal en 1913. El Gobierno reafirmó el estatus legal de las asociaciones mediante la legislación promulgada en 1975 y en 1987. Sin embargo, durante los años setenta, el gobierno aumentó su participación en la expansión del riego. Reconociendo el peso financiero y la ineficiencia de esta situación, a mitad de la década siguiente el gobierno comenzó a fortalecer las AUA y a permitir una mayor intervención del sector privado ... El mayor éxito se ha tenido en el sur, donde ahora las asociaciones

¹⁷⁹ *Op. cit.*, págs 87-88.

¹⁸⁰ Banco Mundial, 1993, págs 103-104.

prácticamente controlan todos los sistemas de riego de pozos, que varían de 50 a 200 ha. Los agricultores son responsables de toda la O&M, incluyendo la contratación de mano de obra y el pago de electricidad. Las asociaciones están técnica y financieramente bien estructuradas, y realizan las reparaciones de rutina, mientras el Gobierno se encarga de las más grandes, recibiendo una pequeña contribución de las asociaciones. Un resultado notable de involucrar a las asociaciones de usuarios es que los agricultores tienen mayor flexibilidad para responder a los cambios en la demanda de los diferentes productos. Previamente, los controles del gobierno limitaban mucho esa flexibilidad¹⁸¹.

Los efectos positivos de las AUA también han alcanzado el proceso de identificación y diseño de proyectos y la calidad de la construcción de las obras. En el caso del riego de pequeña escala en Etiopía “Más de 40 AUA se formaron de manera voluntaria al comienzo y luego participaron plenamente en la identificación y construcción del proyecto. Estos grupos han asumido la responsabilidad total de la operación y el mantenimiento”¹⁸².

El Instituto Internacional de Ordenación del Riego ha analizado sistemáticamente las experiencias de transferencia de la gestión del riego en Sri Lanka, Colombia, Indonesia e India, después de tres a cinco años de haber sido efectuadas. Algunos de los principales resultados de ese estudio, que muestran que los efectos de las AUA no siempre son claramente positivos, han sido resumidos por Vermillion:

- *¿La transferencia de la administración del riego (TAR) reduce los gastos públicos de operación y mantenimiento?* La respuesta es definitivamente “sí”, con la calificación de que algunas veces no causa esa reducción de forma directa; pero, como mínimo, siempre apoya las políticas más amplias de reducción.
- *¿La TAR da como resultado una mejora en la calidad de los servicios de riego a los agricultores?* En los cuatro países de la muestra, la TAR no causó cambios dramáticos en la intensidad del riego ni en la suficiencia y equidad de la distribución del agua durante sus primeros tres a cinco años de aplicación. El caso colombiano muestra evidencias de mejora en el abastecimiento del agua en los proyectos de riego por bombeo. En los cuatro países, los agricultores señalaron mejoras en las comunicaciones y en las reacciones ante sus necesidades de parte del personal administrativo, después de la TAR ...
- *¿Mejoró el mantenimiento de la infraestructura de riego después de la TAR?* Los resultados son variados. En India y en proyectos con bocatomas de ríos en Colombia, el mantenimiento mejoró. Pero en Sri Lanka, Indonesia y en proyectos costosos de elevación del agua en Colombia, parece evidente la necesidad de mantener algún tipo de subsidio público o una política más clara de rehabilitación.
- *¿La TAR aumentó la productividad agrícola?* Los resultados son variados, entre y dentro de los países, dependiendo de muchos factores. En general, cuando los cambios han existido, no fueron significativos.
- *¿La TAR dio como resultado mayor productividad económica?* De nuevo, los resultados son variados pero es evidente que no ha perjudicado la rentabilidad de la agricultura de regadío.

¹⁸¹ *Op. cit.*, pág. 104.

¹⁸² Sharma, *et al.*, pág. 48.

- ¿Pagan los agricultores más por el riego después de la TAR? Sí, sin duda pagan más¹⁸³.

A pesar de los variados resultados empíricos de los primeros años de estas experiencias de TAR, en general sus frutos son suficientemente convincentes y el enfoque registra un impulso considerable en todas partes. La fuerza de este consenso se refleja en los comentarios hechos por Hatusya Azumi, del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial:

¿Cuán importante es la gestión participativa del riego? Yo creo la misma constituye la medida más importante que los gobiernos pueden adoptar para mejorar la productividad y la sustentabilidad de los sistemas de riego. Déjenme repetir esta afirmación: **la gestión participativa del riego es el paso más importante que los gobiernos pueden dar para mejorar la productividad y la sustentabilidad de los sistemas de riego**¹⁸⁴.

Los sistemas de riego manejados por los agricultores tienen una larga tradición en Nepal, donde controlan el 70 por ciento de todo el riego. No obstante, el gobierno ha estado muy activo en la expansión del riego nuevo, con malos resultados. Cambiando su enfoque, ahora promueve el manejo por parte de los agricultores como una forma de mejorar los resultados del riego y reducir los costos financieros del gobierno ... Los resultados son impresionantes. En los primeros dos años de funcionamiento han surgido 43 subproyectos de la Línea de Crédito para Riego [del Banco Mundial] de un total de 61 proyectos procesados ... y 81 pozos de tubo fueron perforados ... El éxito de los proyectos se debe a la cooperación entusiasta de los agricultores y al buen diálogo entre los funcionarios de gobierno y los agricultores. El hecho que las AUA hayan asumido la propiedad y responsabilidad de la supervisión mejoró la calidad de la construcción, añadiendo un necesario elemento de transparencia en el uso de los recursos del gobierno. Las asociaciones crearon organizaciones fuertes que alcanzaron una buena recuperación de costos e impusieron penalidades a los miembros que no cumplieron con las reglas. Muchas AUA también participan en otros aspectos del desarrollo comunitario. (Banco Mundial, 1993, pág. 103.)

6.6.3 Formas de administración local del riego

Aunque las AUA son la forma principal de gestión de agua de riego por parte de los usuarios, se están evaluando otros enfoques. En el caso antes mencionado de la Provincia de Shaanxi, en China, además de las AUA y la propiedad de los sistemas por parte de los usuarios a través de compañías por acciones, se están utilizando las siguientes formas:

Contratos. El organismo de gobierno, que posee la infraestructura de riego y ha sido tradicionalmente responsable de su funcionamiento y mantenimiento, firma un contrato con una persona, generalmente un agricultor local o un antiguo funcionario de la institución. El organismo mantiene los derechos de propiedad de la infraestructura del distrito de riego. Sin embargo, los derechos y la responsabilidad de la gestión del sistema se transfieren al contratista, quien opera y mantiene al sistema por un período

¹⁸³ Doug Vermillion, "Impacts of Irrigation Management Transfer: Results from IIMI's Research", INPIM Newsletter, N° 7, abril de 1998, pág. 3.

¹⁸⁴ Citado en: David Groenfeldt, recopilador, Manual sobre el manejo del Riego Participativo, El Instituto de desarrollo Económico, Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 1998, pág. 2.

establecido, generalmente de 10 a 30 años. El contratista toma las decisiones relativas a la gestión del agua y es el único responsable de las ganancias o pérdidas del contrato. En la mayoría de los casos, el organismo requiere que el contratista invierta una cantidad especificada de dinero para alinear y mejorar los laterales y sublaterales. También requiere que el contratista suministre una cantidad específica de agua al año. El contratista debe pagar una multa si no suministra el volumen de agua prefijado. El contratista determina las tarifas que los agricultores pagan por el servicio, dentro de una banda establecida por el organismo. Él también debe recaudar las tarifas y transferirlas al organismo local de riego que, en cambio, le paga la cuota por la gestión convenida en el contrato¹⁸⁵.

Alquiler. Comporta ligeras variaciones respecto al sistema de contrato. Generalmente se aplica sólo cuando la infraestructura de riego está en relativamente buenas condiciones ... y no se requiere que el contratista haga inversiones significativas.

Subasta. Este modelo se utiliza ampliamente en el Distrito de Jinghuiqu ... Es una variación del modelo del contrato, en el cual el organismo de riego local “preidentifica” los tres o cuatro contratistas que podrán ofertar por los contratos de gestión y mantenimiento de los canales laterales.

Compañías abastecedoras de agua. En contraste con los modelos anteriores [incluyendo las AUA y compañías por acciones], que principalmente se concentran en uno o dos laterales, las compañías abastecedoras de agua cubren una rama o subrama y por lo tanto sirven a todos los laterales que extraen agua de la rama. Esta puede incluir hasta 20 laterales. Hasta ahora, en la mayoría de los casos, las compañías de aguas han utilizado el modelo de empresas por acciones, a fin de poder realizar las grandes inversiones necesarias para mejorar la rama del canal y sus múltiples laterales. Las acciones de la compañía generalmente se venden a los agricultores, al personal del organismo de riego y a los funcionarios de los gobiernos locales, con algunas restricciones en cuanto al número de acciones que cada inversionista puede tener¹⁸⁶.

Un aspecto importante para definir el papel de las AUA se refiere al punto del sistema donde termina la responsabilidad de los agricultores en materia de O&M y comienza o continúa la responsabilidad del gobierno. En sistemas pequeños, los agricultores pueden ser propietarios de todo el sistema, como se indicó anteriormente, pero esta solución es más difícil de adoptar en los sistemas más grandes. De manera que, normalmente, se especifica una división del trabajo según la cual el gobierno es responsable de los canales principales y los agricultores de los sistemas terciarios. El espectro de opciones es amplio:

El gobierno lo hace todo. En Malasia, el Departamento de Riego y Drenaje se ocupa de la operación y el mantenimiento del canal principal y los canales secundarios, mientras que las organizaciones de agricultores patrocinadas por el gobierno proporcionan agua a las fincas individuales. Los agricultores no tienen responsabilidad ni toman decisiones sobre la gestión del agua más arriba de sus salidas.

¹⁸⁵ Este modelo es similar al de derechos de franquicia para operar instalaciones de riego construidas con fondos públicos, indicado por Rosegrant y Binswanger, 1994, citado *supra*.

¹⁸⁶ “Six Irrigation Management Models from Guanzhong”, *op. cit.*, 2001, págs 8 y 9.

El Estado domina, los usuarios ayudan. La división convencional de la gestión de los grandes sistemas de riego es que el Estado se responsabiliza de la operación y el mantenimiento de las cabeceras, tales como embalses o desvíos de ríos, y de los canales principales, secundarios y terciarios más grandes, mientras que los agricultores se encargan del reparto del agua y el mantenimiento en los canales de nivel inferior. Normalmente esto implica grupos de agricultores de entre 10 y 50 fincas familiares, quienes definen por sí mismos los acuerdos para compartir la tarea.

Los usuarios dominan, el Estado facilita. En algunos países, las AUA entran en acuerdos contractuales con los organismos del Estado para la provisión de servicios de agua específicos. En México, la Comisión Nacional del Agua administra las cabeceras y los canales principales de los sistemas, mientras reconoce legalmente a las AUA que emplean su propio personal para la gestión de los niveles secundarios y terciarios de la red de canales. Los agricultores pagan a sus asociaciones por el agua y una porción pequeña de esa cuota se traslada a la Comisión Nacional del Agua por sus servicios.

Los agricultores lo hacen todo. En las regiones montañosas de Nepal, la mayoría de la superficie regada está en manos de las comunidades locales, las cuales han construido sus propios sistemas de canales, generalmente aprovechando pequeñas fuentes de agua. Ejemplos similares de sistemas administrados localmente por agricultores existen en casi todos los países en que el riego es importante ...¹⁸⁷.

Meinzen-Dick *et al.* proponen una taxonomía sucinta, pero algo más precisa, de las opciones para la administración del riego:

- Control total por parte del organismo público;
- El organismo se encarga de la O&M, los usuarios de los insumos;
- Administración compartida;
- La AUA se encarga de la O&M;
- Propiedad de la AUA, regulación a cargo del organismo;
- Control completo de la AUA.

Como sugieren las citas anteriores, la cuestión operacional es la elección del punto intermedio en el cual la responsabilidad pasa de una parte a la otra. Otro tipo de solución puede involucrar la promoción de **federaciones de AUA**.

Por ejemplo, en el África septentrional y el Medio Oriente:

En los sistemas de riego públicos, se están promoviendo las AUA (Túnez y Marruecos) ... Generalmente, sus responsabilidades han sido limitadas a la O&M de los sistemas terciarios. En algunos países, las AUA se federan para atender la O&M de los canales grandes y participar en la administración de todo el sistema; a menudo se puede estudiar también la posibilidad de transferir totalmente los sistemas públicos pequeños¹⁸⁸.

¹⁸⁷ D. Groenfeldt, 1998, págs 4-5.

¹⁸⁸ Banco Mundial, 1994, pág. 50.

En Argentina se ha buscado activamente crear federaciones de AUA:

En Mendoza, las asociaciones tradicionales de riego comprendían de 100 a 500 ha y no eran suficientemente grandes como para cubrir los costos de la gestión. El mantenimiento era insuficiente, la administración mediocre y los que estaban en la parte superior del canal los más beneficiados. La situación cambió cuando las pequeñas AUA se fusionaron en 21 grandes asociaciones de entre 5 000 y 15 000 ha que abarcan 200 000 ha. Cada organización es autónoma y formula su propio presupuesto y reglamento interno, de acuerdo con la recién promulgada ley de aguas. Contratan gerentes profesionales para todos los asuntos administrativos, como el suministro del agua, la recuperación de costos y el mantenimiento. Los costos administrativos se redujeron con la disminución del número de asociaciones. Las más grandes han aumentado la eficiencia de la conducción en 10 por ciento, mediante una distribución más eficiente¹⁸⁹.

El vínculo entre las federaciones de AUA y el reparto más equitativo del agua ha sido puesto en evidencia por el estudio de Rice sobre los sistemas del sudeste de Asia:

El estudio muestra que el tratamiento equitativo es menos evidente en los sistemas terciarios más largos y dentro de los sistemas terciarios de un mismo distribuidor. Más que los agricultores del final del sistema, es el comando de esas áreas finales el que presenta el reto más grande para la distribución justa. A este nivel, las asociaciones y las federaciones formales de AUA primarias pueden determinar diferencias considerables. En Lam Pao [Tailandia], a medida que las AUA que comparten los mismos canales secundarios adquieren fuerza, las funciones y la importancia de las AUA del final del sistema tienden a disminuir. Esto es predecible, pues una vez que la asociación de las AUA líderes ha determinado las fórmulas adecuadas para repartir el agua o los calendarios para la limpieza, se puede prescindir de las reuniones de los agricultores de niveles inferiores. En los próximos años, la transferencia de la O&M de los organismos públicos a los regantes tendrá que poner atención en estos sistemas terciarios¹⁹⁰.

La distribución de funciones entre los organismos de riego y las AUA ... varía con los niveles del sistema. En los más altos generalmente el grado de control de los organismos es mayor, mientras que las AUA asumen papeles principales en los niveles inferiores. Sin embargo, la división exacta de responsabilidades varía considerablemente entre países ... *En la parte principal del sistema* los usuarios pueden contribuir a la adopción de decisiones ... pero el organismo mantiene un fuerte papel de regulación, propiedad y O&M. Algunos sistemas más pequeños ... admiten la propiedad de las AUA incluso sobre el sistema principal. La gestión compartida se encuentra frecuentemente en *el subsistema (la distribución)*, ya sea mediante un reparto programado de las funciones de O&M o debido al hecho de que los agricultores van asumiendo informalmente algunas tareas. En los sistemas más grandes, los programas de transferencia de la administración han otorgado por lo general la propiedad y la responsabilidad de O&M a las AUA sólo al nivel del subsistema o de la distribución.

Luego de las salidas más bajas, al *nivel de los canales*, la participación del organismo de riego es mínimo... Desafortunadamente, si no han participado en el proceso de diseño y construcción, los agricultores a menudo no reconocen la propiedad

¹⁸⁹ Banco Mundial, 1993, pág. 102.

¹⁹⁰ E. B. Rice, 1997, pág. 54-55 [énfasis en el original].

de, o la responsabilidad actual por los canales; a menos que tengan algún control sobre las entregas de agua desde el sistema principal, la propiedad de esos canales tiene poco valor para ellos¹⁹¹.

El principio general es que el cambio de responsabilidad no depende del volumen del agua sino del tipo de usuario. Si a partir de un punto dado de la corriente el único uso es el riego, allí debería comenzar la responsabilidad de los agricultores, independientemente de la superficie regada y de la forma institucional elegida: AUA, federación de AUA, etc. Mientras que en Asia normalmente las AUA se encargan de los canales terciarios, en América Latina no es raro que manejen todo el sistema posterior al canal principal que toma el agua del río. Es importante indicar que algunas veces esos sistemas cubren 50 000 y hasta 100 000 ha. Los esquemas institucionales varían de acuerdo a las características del proceso de transferencia. En Perú cada distrito de riego tiene su propia AUA (Junta de Usuarios), que a su vez está dividida en Comisiones de Regantes, cada una de las cuales administra un canal secundario. En México las AUA (Módulos de Riego) se encargan de los canales secundarios y, para administrar el canal principal de cada distrito, se reúnen en federaciones que adoptan la forma de corporaciones.

El caso de Chile ilustra el papel remanente del Estado, en cualquier tipo de acuerdo con las AUA:

En Chile las AUA han asumido una amplia gama de funciones, pero el Estado continúa desempeñando tareas en la adjudicación, por ejemplo, cuando las solicitudes de derechos de aguas conciernen a fuentes de agua natural; en la resolución de conflictos de aguas altamente controvertidos, y para llegar a acuerdos sobre distribución del agua durante largos períodos secos. Aún cuando el Estado no deba participar en las disputas, su intervención potencial puede persuadir a los usuarios a llegar a acuerdos¹⁹².

Meinzen-Dick *et al.* analizan la cuestión de la propiedad de los sistemas de riego por parte de los agricultores:

La propiedad de los distintos componentes de los sistemas de riego ilustra claramente la distribución de derechos y obligaciones. Los tipos más importantes de propiedad del regadío incluyen a las estructuras, el equipo, el agua y otros activos (tales como peces o árboles). La propiedad está basada en la inversión de al menos una parte de los costos de capital e implica el compromiso de asumir todos sus costos corrientes. Al mismo tiempo, proporciona mayor control sobre la posesión y los derechos de obtener ingresos de ella. Mientras que en la mayor parte de los casos el Estado mantiene la propiedad de las instalaciones y de los derechos de aguas, la propiedad de las AUA se manifiesta en muchos sistemas tradicionales manejados por agricultores. Y se está incorporado en un número creciente de programas de transferencia ... La asignación de los derechos de propiedad a las AUA como parte de la estrategia de transferencia de la administración puede incrementar las responsabilidades locales y los incentivos para la O&M del sistema. Cuando es imposible (por razones prácticas o políticas) otorgar la propiedad a las AUA, la asignación de derechos claros (tales como el derecho de excluir a otros o de adoptar decisiones obligatorias) es el mejor modo de fortalecer las AUA y la eficacia en el manejo del sistema. (R. Meinzen-Dick *et al.*, 1997, pág. 61; énfasis en el original.)

¹⁹¹ R. Meinzen-Dick, *et al.*, 1997, págs 58, 62 y 64 [énfasis en el original].

¹⁹² *Op. cit.*, pág. 63.

6.6.4 Organización de las AUA¹⁹³

Aunque hasta ahora los resultados empíricos no siempre son claros, las razones y los ejemplos expuestos anteriormente apoyan la tesis de que las AUA, concebidas y organizadas correctamente, pueden jugar un papel útil en el desempeño de los sistemas de riego. Por ejemplo, existen pocas dudas de que responsabilizar a los agricultores de la gestión de los sistemas hace que el riego responda mejor a las necesidades de los productores, y que los patrones de cultivos puedan adaptarse con mayor flexibilidad a las señales del mercado.

La participación efectiva de los usuarios del agua no ocurre de forma espontánea, sino que requiere planificación y seguimiento. El exitoso mejoramiento de la administración del riego en las Filipinas se asentó en gran medida en progresos decisivos hacia la autonomía institucional y la participación:

La Administración Nacional del Riego (NIA) de Filipinas constituye un buen ejemplo de como el sector público puede, con el tiempo, transformar su estrategia y su estilo de trabajo. Desde mediados del decenio de los años setenta, la NIA, que se ocupaba básicamente del diseño y la construcción de sistemas de riego y comunicaba a los agricultores sus decisiones principales, se ha convertido en un organismo que concede prioridad a la gestión y el mantenimiento de los sistemas de riego, y brinda a los agricultores, a través de su participación en las AUA, la oportunidad de intervenir en la administración de tales sistemas y de adoptar decisiones fundamentales acerca del mantenimiento ... En 1974, la NIA se transformó en una empresa pública, dejando de pertenecer a un ministerio del gobierno. Se le concedió un período transitorio de cinco años para conseguir la autosuficiencia financiera en lo tocante a su presupuesto de operaciones ... La experiencia de la NIA ilustra algunos *requisitos importantes para conseguir la participación de los agricultores*: se crearon equipos de organizadores comunitarios y técnicos a fin de integrar las actividades sociales y técnicas en un único proceso; se fomentó la participación de los agricultores en todas las actividades de los proyectos desde el comienzo mismo, mejorando así su capacidad de organización; se modificaron las políticas y los procedimientos de la NIA que obstaculizaban la participación de los agricultores; y se dejó a estos suficiente tiempo para que se movilizaran y organizaran antes de iniciar nuevas actividades de construcción¹⁹⁴.

Para que alcancen todos sus beneficios, se debe organizar a las AUA en la etapa de concepción de los proyectos y concederles la oportunidad de participar en su diseño:

Las tendencias –bien ilustradas en Dau Tiene, Vietnam– han sido a que, primero, los expertos foráneos diseñaran y construyeran los sistemas de riego, después a que los donantes y gobiernos se encargaran de esas tareas, posteriormente a que los donantes y los gobiernos las financiaran, y sólo después se intentaba organizar a los agricultores para que ayudaran al desarrollo terciario. Las experiencias en otras partes confirman que esta no es la forma eficaz de organizar a los agricultores para que asuman la

¹⁹³ En el sitio Web del Instituto Internacional de Ordenación del Regadío (www.iwmi.org) se pueden consultar diversos estudios de casos sobre las AUA.

¹⁹⁴ FAO, 1993, pág. 294-295 [énfasis añadido].

responsabilidad de los sistemas. Los agricultores deben ser organizados primero, o al menos incorporados a los procesos de diseño y puesta en marcha, y persuadidos a realizar acuerdos para el financiamiento parcial, la aprobación del diseño y la participación en la construcción y, posteriormente, la gestión de los sistemas.

El fracaso del gobierno en hacer participar a los agricultores en el diseño de los proyectos ha tenido consecuencias desastrosas en Bangladesh. Consecuencias similares pueden verse en Dau Tieng. Primero, la expansión de los sistemas terciarios por parte de las autoridades provinciales prácticamente se ha estancado, y no existen grupos organizados que representen a los agricultores que y ejerzan presiones para que las instituciones concluyan su trabajo, para persuadir a las autoridades del pueblo a ceder la tierra necesaria para el paso del agua, o para que asuman la responsabilidad de la construcción. Segundo, los agricultores ubicados en lugares ventajosos tienen acceso rápido al riego, lo cual les da la percepción de una oferta abundante ... Esto fomenta hábitos y relaciones con funcionarios que han entorpecido la ampliación de las áreas de regadío¹⁹⁵.

El funcionamiento de las AUA requiere una correcta definición de sus responsabilidades financieras en la rehabilitación de los sistemas y un adecuado marco legal e institucional. Las experiencias de las AUA en muchas partes del mundo conducen al siguiente consenso acerca de las condiciones necesarias para que funcionen sostenidamente y con éxito¹⁹⁶.

6.6.4.1 Participación

- Todas las personas involucradas, incluyendo las mujeres y los arrendatarios, deben ser incorporadas a las AUA.
- Las AUA deben basarse en lo posible en los esquemas preexistentes de cooperación (capital social). Las autoridades de gobierno deben reconocer el derecho de los usuarios a organizarse en la forma que deseen y a establecer sus propias instituciones locales.
- Cuando se crean, los miembros deben estar plenamente informados de sus derechos y responsabilidades.
- Las AUA deben participar en el diseño de los nuevos sistemas y en la vigilancia de su construcción.
- Conviene otorgarles amplias funciones en lo tocante al drenaje y el control de las inundaciones, y no sólo para el regadío.
- Se deben establecer criterios claros para el reparto del agua en períodos de escasez. Por ejemplo, los cultivos permanentes y el ganado pueden merecer la prioridad y los derechos de los agricultores más pobres y del final del sistema deben ser respetados.
- En los sistemas más grandes, debe considerarse la creación de federaciones de AUA.

¹⁹⁵ E. B. Rice, 1997, pág. 55.

¹⁹⁶ En general este resumen se basa en: Ostrom, Schoeder y Wynne, 1993, págs 224-225; E. Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1992; R. Meinzen-Dick *et al.*, 1997, págs 65-66; E.B Rice, 1997, págs 58-59, y D. Vermillion, 1999, págs 12, 13 y 21.

6.6.4.2 Marco legal y de políticas

- Las AUA deben gozar de derechos de aguas legalmente establecidos y contratos que estipulen claramente la obligación de los organismos de aguas de entregarles determinadas cantidades del recurso.
- Antes de transferir los sistemas a las AUA, hay que definir quien se encarga de la rehabilitación o del potenciamiento de los sistemas. Normalmente los gobiernos asumen esa obligación.
- Se recomienda que los gobiernos pongan en claro que no financiarán la rehabilitación en los casos en que las AUA no hubieran mantenido adecuadamente los sistemas.
- Las AUA y los gobiernos deben establecer mecanismos de solución de conflictos, entre los usuarios, y entre los usuarios y el gobierno.
- También se deben crear mecanismos para supervisar el desempeño de las AUA, con diversos grados de sanciones en caso necesario. Como último recurso, los gobiernos deben tener el derecho de interrumpir el abastecimiento del agua cuando las AUA no cumplen sus compromisos de O&M.
- En los sistemas más grandes, el control debería transferirse a las AUA antes de las compuertas terciarias. Después de ese punto las compuertas desaparecen a menudo y los costos de la vigilancia del gobierno son elevados.
- Es necesario inculcar una orientación de servicio y rendición de cuentas a los organismos públicos que colaboran con las AUA y les entregan agua al por mayor. Estos organismos deben ser financieramente autónomos.
- Las AUA deben ser apoyadas por eficientes organismos especializados en la gestión de la cuencas hidrográficas.

6.6.4.3 Aspectos físicos

- Los confines de los sistemas de riego, sus componentes y las fincas que los integran deben estar perfectamente determinados.
- A veces habrá que modernizar las estructuras de control de los sistemas de riego y limitar su flexibilidad y discrecionalidad operacional, a los efectos de disminuir los conflictos entre los usuarios.
- El fortalecimiento legal de las AUA resulta fundamental, tal como subrayan Meinzen-Dick, Raby y Vermillion en sus conclusiones. Ya que las AUA tienen funciones impositivas y fiduciarias, su estructura legal tiene que ser especificada cuidadosa y claramente. El examen de la experiencia mexicana también ha llegado a esta recomendación, lo mismo que la del compromiso claro del gobierno, a los más altos niveles, de establecer nuevos tipos de relaciones con las AUA y asegurar la viabilidad financiera mediante la recuperación de costos por parte de estas últimas¹⁹⁷.

Otro requisito básico del éxito de las AUA es la participación efectiva y sostenida de los usuarios. En el enfoque rápido utilizado en Andhra Pradesh para crear las AUA, el fomento de la participación permitió triplicar las tarifas de agua:

¹⁹⁷ D. Groenfeldt y C. Gorriz, "Participatory Irrigation in México", en: D. Groenfeldt, recopilador, 1998, pág. 60.

[El Gobierno de Andhra Pradesh] llegó a dos conclusiones principales acerca de la dirección de la agenda de la reforma:

- El empoderamiento y la administración por parte de los agricultores deben ocupar el centro de las reformas.
- El proceso debe ser audaz y comprensivo, más bien que gradual.

... llegar a la comunidad ha sido un rasgo continuo del proceso de reforma ... particularmente desde 1997 hasta la fecha. Amplias discusiones han tenido lugar, incluyendo grandes convenciones nacionales, seminarios en los proyectos, y talleres más pequeños con la participación de ONG en los distritos. Las opiniones de los agricultores han sido la base para establecer la orientación de la política y la dirección del programa. Los esfuerzos para generar acuerdos han sido promovidos desde la formación de las AUA... Esta campaña masiva de participación pública ha sido fundamental para mantener el diálogo y fomentar la transparencia en todo el proceso.

Por ello es interesante evaluar porqué Andhra Pradesh pudo triplicar las tarifas del riego, mientras otros estados han fallado o han tenido que aceptar aumentos más modestos. Se considera que la razón principal ha sido la ***combinación de un proceso de consultas con amplia participación pública, con la presentación del aumento no como medida única sino como parte de un paquete que los agricultores, las comunidades rurales y los partidos políticos en general consideraron beneficioso***¹⁹⁸.

La gestión del riego es un asunto complejo y a veces conflictivo, lo que en principio desaconseja que las AUA realicen actividades diversas a las estrictamente relacionadas con el riego. Por otra parte, en los países en desarrollo escasean las organizaciones de agricultores capaces de abordar cuestiones tales como la comercialización, la transferencia de tecnología y el financiamiento. De esta manera, en ciertas circunstancias es útil tomar como base las estructuras existentes de las AUA para crear capacidades compartidas en la prestación de algunos de estos servicios. Para ello se requiere que los agricultores estén altamente motivados y que haya una clara separación entre la gestión del riego y de los otros servicios. En América Latina hay algunos ejemplos de AUA que realizan actividades más amplias, y también en las Filipinas. Namika Raby ha indicado algunas de sus ventajas y desventajas en las Filipinas:

Algunas asociaciones de regantes, especialmente entre las encargadas de los sistemas de embalse y bombeo, han acumulado capitales a través de sus contratos de O&M, obtenido préstamos del Banco de Desarrollo de Filipinas, comprado tractores, establecido molinos de arroz y comercializado el grano. La conversión de las AUA en un vehículo para canalizar actividades privadas y públicas de desarrollo rural se considera como la siguiente fase de expansión de esas asociaciones. Sin embargo, esto ha creado un dilema pues, como las AUA estaban constituidas y registradas como organizaciones sin fines de lucro, debían ser transformadas en empresas con fines de lucro. De igual modo, a fin de poder acceder a los préstamos, del Banco de Tierras por ejemplo, las AUA debían constituirse en cooperativas. La Administración Nacional del Riego teme que, entusiasmándose con las actividades mercantiles, puedan olvidar sus funciones originales de O&M. Sin embargo, para que las AUA reúnan

¹⁹⁸ Oblitas y Peter, 1999, págs 11, 13-14 [énfasis en el original].

capitales y se vuelvan sustentables, es necesario que se transformen en cooperativas ... Si el agua se considera un insumo del sector, resulta lógico que las organizaciones de agricultores se encarguen de otros servicios necesarios para el desarrollo agrícola, por ejemplo, comercialización, crédito, etc. ... Una solución alternativa puede ser la de permitir que algunas micro-organizaciones, como las actuales AUA encargadas de los canales laterales, evolucionen orgánicamente, en respuesta a las demandas del entorno, mientras el servicio del agua se concentra en una asociación de riego al nivel de la rama del canal.¹⁹⁹

6.6.5 Aspectos de género en el regadío

Hasta la fecha sólo unos pocos investigadores han tratado aspectos de género relacionados con la gestión de los sistemas de riego. Ellos indican que, por lo general, estos sistemas son administrados en su totalidad o casi totalidad por hombres, aún en los casos en que las mujeres representan una minoría significativa de los agricultores y/o usuarios del riego. Además, las mujeres son más sensibles a los aspectos de calidad del agua para el uso doméstico, pero sus voces rara vez se escuchan cuando se adoptan decisiones sobre el manejo del agua. Las tareas del riego se asignan frecuentemente a los hombres, aunque no siempre.

Por ejemplo, Elena P. Bastidas señala que en algunas comunidades de Ecuador las mujeres no salen a regar por las noches, en parte por razones de seguridad y en parte debido a sus responsabilidades en el hogar. Por razones sociales y culturales no participaban en los debates locales sobre riego, que tradicionalmente ha sido una tarea de hombres. Sin embargo, las mujeres más educadas tienden a jugar un papel más activo en las decisiones sobre el riego²⁰⁰.

Van Koppen ha encontrado situaciones similares y añade que “La evidencia muestra que los organismos de riego han jugado un papel importante. En el pasado, asumían siempre que el riego era un asunto de hombres. En algunos casos han incluso perjudicado las iniciativas de las mujeres y polarizado aún más las relaciones de género”²⁰¹. También destaca que el acceso inadecuado al agua es una característica central de la pobreza rural y que “ni los servicios [de aguas] financiados y subvencionados por el Estado, ni las inversiones privadas pueden ser calificadas como favorables a los pobres” (pág. 7).

Al menos parte del sesgo en contra de las mujeres y los pobres en el diseño y la gestión del riego puede ser corregido reduciendo el sesgo de género implícito en las actividades de los organismos de riego, incluyendo los proyectos internacionales:

La incorporación inicial de mujeres y hombres con pocos recursos a los foros locales, en todos los aspectos del relacionamiento entre el proyecto y la comunidad, resulta esencial para mejorar el acceso al agua y aliviar la pobreza. En cierto sentido, el primer paso para llegar a poseer un derecho es ser

¹⁹⁹ Namika Raby, “Irrigation Management Transfer in the Philippines”, en: David Groenfeldt, recopilador, 1998, págs 67, 68 y 70.

²⁰⁰ Elena Bastidas, “Gender Issues and Women’s Participation in Irrigated Agriculture: the Case of Two Private Irrigation Canals in Carchi, Ecuador”, Research Report N° 31, IWMI, Colombo, Sri Lanka, 1999.

²⁰¹ Van Koppen, IWMI, 2000, pág. 2.

miembro del foro que negocia los derechos. Las AUA encargadas de la operación y el mantenimiento surgieron de estos foros, cuya composición es influida fuertemente por los organismos públicos. Así, la incorporación de los que tienen pocos recursos depende principalmente de los esfuerzos de esos organismos²⁰².

Además, Van Koppen recomienda que “Los gobiernos y los organismos internacionales aprueben las nuevas políticas y programas de aguas ... sólo después que el informe de evaluación *ex-ante* establezca la existencia de efectos positivos sobre el uso del agua por parte de mujeres y hombres pobres; también deberían vigilar y evaluar la implementación”²⁰³.

El punto importante es que resulta normalmente posible reducir las barreras culturales que se oponen a la participación, especialmente gracias al apoyo de los organismos patrocinadores. En algunas ocasiones las actitudes pueden cambiar en períodos cortos. Kitty Bentvelsen encontró resultados de este tipo en Macedonia:

¿Desean las mujeres participar en las reuniones de la AUA y en otras actividades emprendidas por el proyecto de riego? Las mujeres entrevistadas, en general, no conocían las funciones de la AUA. Después de explicárselas, las mujeres tuvieron reacciones diferentes. Una de ellas, molesta por el deficiente suministro de agua en los años pasados, exclamó: “Yo seré la primera en asistir a ese tipo de reuniones!”. La mayoría de las mujeres, sin embargo, comenzaron diciendo que asistir a las reuniones era una tarea de hombres. Pero durante la discusión posterior, muchas se dieron cuenta de la importancia de [asistir a] futuras reuniones de la AUA²⁰⁴.

6.7 EL RIEGO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO RURAL

Este Capítulo se ha concentrado hasta ahora en dos temas principales: a) *eficiencia y equidad del reparto del agua*, dentro y entre sectores, a la luz de la creciente escasez del recurso; y b) *modernización del funcionamiento de los sistemas de riego*, a través de mejores y más adecuadas tecnologías, administración de los sistemas (con mayor participación de los usuarios) y contextos económicos y legales. La cuestión del papel del riego como instrumento de desarrollo rural no se ha tocado de forma directa, excepto en lo que concierne a la equidad en el acceso al agua. Sin embargo, de todos los enfoques destinados a favorecer a los pequeños productores, el riego figura sin duda entre los que tienen mayores beneficios potenciales. Como se ha comentado acerca de la experiencia chilena: “Evaluaciones *ex-post* han demostrado que el riego ha sido la inversión con mayor impacto en la productividad, el empleo y los ingresos de los pequeños agricultores”²⁰⁵. De igual manera, existen pocas dudas de que la introducción del riego genera efectos multiplicadores en otras actividades, especialmente si previamente los servicios y la infraestructura de la agricultura estaban

²⁰² B. Van Koppen, “Gendered Water and Land Rights in Rice Valley Improvement, Burkina Faso”, en: Bryan Randolph Bruns y Ruth S. Meinzen-Dick, (eds.), 2000, pág. 105.

²⁰³ Van Koppen, IMWI, 2000, pág. 23.

²⁰⁴ Kitty Bentvelsen, “PIM and Gender: Examples from Macedonia”, INPIM Newsletter, Internacional Network on Participatory Irrigation Management, N°. 7, abril de 1998, pág. 9.

²⁰⁵ Jorge Echenique, “Utilización de Subsidios para el Fomento del Riego”, informe preparado para la Oficina de la FAO para América Latina y del Caribe, noviembre de 1996, pág. 49.

poco desarrollados. Entre otras cosas, estos efectos multiplicadores incluyen “la aceleración del crecimiento de los servicios de transporte, comercio y almacenamiento, de la distribución de insumos, de servicios de asesoramiento técnico, etc., [los cuales] son una contribución adicional atribuible al nuevo riego”²⁰⁶.

La plena consideración del papel del riego en la promoción del bienestar de los pequeños productores y del desarrollo rural en general lleva directamente a la cuestión de la capacidad de los usuarios para pagar los servicios de riego. Moris y Thom plantean el asunto claramente:

... los pequeños propietarios no pueden hacer frente a mejoras importantes de sus inversiones ... algunos subsidios son inevitables si el país pretende desarrollar el riego. La cuestión práctica no es ... otorgar o no otorgar subsidios, sino ¿dónde, cuándo y con qué consecuencias?²⁰⁷

El tema también ha sido planteado por Vermillion, en su resumen de los resultados de la investigación del IMT, antes citada. El papel de los subsidios al riego de los pequeños agricultores debe considerarse explícitamente, en especial de cara al actual acento internacional en favor de la recuperación de los costos del riego. La FAO ha resumido este énfasis de forma sucinta indicando que, para el riego, “la época de las grandes subvenciones, directas e indirectas, está casi concluida”²⁰⁸. Por un lado, preocupa la capacidad de pago de los usuarios, especialmente si son agricultores pobres, lo cual ha sido expresado no sólo por Moris y Thom sino también en la recomendación de Rice de “abandonar la recuperación de costos” en situaciones de bajas ganancias de los agricultores y en la de van Koppen con relación a los regantes pobres. Por el otro lado, hay una legítima inquietud sobre la posibilidad de que los presupuestos públicos continúen garantizando los costos de riego. En términos que pueden aplicarse a otros continentes, Sharma *et al.*, concluyen que en África:

... el uso del agua está altamente subsidiado ... En consecuencia, la recuperación de costos es baja y aumenta la contribución de los gobiernos centrales al mantenimiento de los sistemas existentes y al desarrollo de las nuevas infraestructuras ... los países africanos deberían otorgar mayor prioridad a ... la recuperación de costos²⁰⁹.

¿Cómo se pueden resolver las tensiones entre los objetivos contradictorios de promover el riego de los pequeños productores y limitar el gasto fiscal? Un primer paso es examinar la naturaleza de la recuperación de los costos en el riego. Como se señaló en la sección de políticas de precios del riego, los intentos de recuperar costos raramente van más allá de recaudar los fondos requeridos para los gastos de O&M. Muy ocasionalmente se recupera una parte del valor de las inversiones y, ni aún transfiriendo la propiedad de los sistemas de riego a los usuarios cabe esperar la recuperación completa de este valor.

Por lo tanto, es importante distinguir los subsidios para construir los sistemas de los relativos a la operación de los servicios de riego. El principio de que “el usuario

²⁰⁶ *Op. cit.*, pág. 9.

²⁰⁷ J. R. Moris y D. J. Thom, 1991, pág. 560.

²⁰⁸ FAO, 1993, pág. 295.

²⁰⁹ N. P. Sharma, *et al.*, 1996, págs xv y xix.

paga” se aplica claramente a estos últimos, en los cuales los subsidios deberían llevarse al mínimo o eliminarse. Las razones para ello han sido explicadas a lo largo de este capítulo y pueden resumirse en tres formas: a) el financiamiento de la O&M por parte de los agricultores aumenta su interés personal en que la O&M se ejecute correctamente y que sus costos se reduzcan tanto como sea posible; b) la recuperación de costos reduce la carga fiscal, liberando fondos para otros proyectos de desarrollo, y c) ayuda a garantizar la sustentabilidad de los sistemas de riego, ya que no se puede contar con el indefinido financiamiento de los gobiernos en el futuro.

La construcción de los sistemas es otro asunto, y los subsidios pueden ser considerados indispensables por tres razones básicas:

- a) Los pequeños productores pueden ser simplemente incapaces de pagar toda la inversión en riego, al igual que no podían hacerlo con la tierra agrícola (Capítulo 5); el objetivo de equidad indica la necesidad de ayudarlos también en este caso.
- b) Cuando para el conjunto de la política sectorial se aceptan los argumentos en favor de un apoyo fiscal generalizado a la agricultura (Capítulo 3, apartado 3.2), contribuir al financiamiento de la construcción de sistemas de riego, especialmente para productores de pequeña escala, puede considerarse una de las formas más eficientes de proporcionar ese apoyo. Por ejemplo, si se desea contrarrestar los efectos negativos de los subsidios agrícolas internacionales sobre los ingresos de la agricultura nacional, subvencionar la expansión del riego sería una forma no distorsionante de lograr ese objetivo, en contraposición a la intervención en los precios.
- c) Se pueden justificar los subsidios a los nuevos sistemas de riego por sus externalidades económicas positivas sobre el medio rural, tal como ha indicado Echenique. Sin embargo, conviene cuidar que el diseño y la administración de los sistemas aseguren que las externalidades negativas sobre el ambiente no excedan las externalidades positivas (sin olvidar en este caso las externalidades positivas derivadas del control de las inundaciones).

Chile y Nicaragua ilustran casos recientes de subvenciones a la expansión del riego de los pequeños productores. En Chile, el programa se aplicó inicialmente sólo a los agricultores comerciales pero después se modificó y abrió una “ventanilla” para financiar la construcción de pequeños proyectos. El programa fue diseñado de manera que la identificación de proyectos pueda ser “orientada por la demanda”, es decir, que los agricultores proponen los proyectos y las firmas consultoras locales los ayudan a elaborar las propuestas. Una comisión especial evalúa las propuestas trimestralmente, sobre la base de la contribución de los usuarios a los costos del proyecto, la superficie a ser regada, y el costo total por hectárea regada.

Durante los primeros seis años de operación del programa para pequeños agricultores, 56 por ciento de las propuestas fueron aprobadas y los proyectos beneficiaron a 43 00 productores²¹⁰. El monto total de los subsidios a los costos de construcción fue de 134 millones de dólares EE.UU., y la contribución de los beneficiarios de 120 millones de dólares EE.UU. Echenique subraya que dos factores que contribuyeron al éxito del programa fueron que “el Estado proporciona el subsidio

²¹⁰ Jorge Echenique, 1996, págs 25 y 27.

sólo cuando los trabajos han sido formalmente aceptados como terminados y garantizado que la infraestructura de riego está lista para proporcionar servicios”²¹¹; y que el programa también financia los estudios realizados con el fin de formular las propuestas. Para el primer elemento una disposición fundamental fue la creación de certificados gubernamentales que permiten obtener financiamiento bancario privado a las empresas encargadas de la construcción.

Una experiencia relativamente similar ha sido iniciada recientemente por el Gobierno de Nicaragua, con el apoyo del BID, en la forma de un Programa Nacional de Desarrollo Rural. El Programa financia proyectos de pequeña escala identificados por las comunidades rurales, también con servicios de intermediación de firmas consultoras locales o de ONG. En los casos en que la utilidad de los subsidios públicos en apoyo a las comunidades rurales pobres sea ampliamente reconocida, sería difícil argumentar que la construcción de obras de riego sea excluida de tales subsidios. Como en otras experiencias de riego, el desafío principal radica en el diseño de adecuados mecanismos operacionales, en este caso para fomentar la identificación de proyectos locales, asignar prioridades a las propuestas, establecer procedimientos adecuados para evaluar y aprobar propuestas de proyectos de pequeña escala, y fomentar la participación en su gestión. Estos retos son prácticos pero no simples, y las soluciones siempre deben adaptarse al contexto local. Pero esa es la naturaleza intrínseca del desafío del desarrollo.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 6

- El riego es el principal consumidor de agua fresca en el mundo y, en los países de más bajos ingresos, utiliza las mayores proporciones de oferta de aguas. En el futuro, la mayor parte del aumento de la producción mundial de alimentos dependerá del regadío.
- La disponibilidad por habitante de agua renovable está declinando cada decenio en más de 25 por ciento, en muchos países. Más de 40 naciones experimentan actualmente seria escasez crónica de agua, al menos en algunas de sus regiones.
- Aún en países sin escasez seria de agua, la viabilidad económica del riego ha disminuido, como resultado de beneficios en fincas menores a los esperados y altos costos de construcción de los sistemas.
- Asimismo, el diseño y la administración de los sistemas de riego han sido deficientes en muchos casos, determinando la degradación e incluso el abandono de algunos sistemas. La mayor parte suministra más agua de la necesaria para los cultivos y muchos registran una distribución poco equitativa del agua entre los usuarios.
- Si bien los obstáculos para que los sistemas de regadío funcionen bien son múltiples y formidables, no existen otras tecnologías o medidas de política individuales que prometan beneficios de la magnitud del riego, siempre que se alcance su potencial. Existen muchos ejemplos de sistemas de regadío exitosos en las diversas regiones del mundo.

²¹¹ *Op. cit.*, pág. 48.

- La eficiencia, la equidad y la sostenibilidad son los principales objetivos de política a que deben contribuir los sistemas de riego. La eficiencia tiene dimensiones técnicas y económicas, a saber, uso físico eficiente de un recurso escaso como es el agua y viabilidad económica. La equidad significa otorgar igual tratamiento a todos los regantes del sistema, en términos de acceso al agua, y prioridad a los agricultores pobres en los nuevos sistemas, en la medida de lo posible. Sostenibilidad implica evitar el agotamiento del agua subterránea, y la salinización y otras formas de degradación de los suelos.
- En vista de la creciente escasez del agua, el acento de las políticas está cambiando del alumbramiento de nuevas fuentes de agua fresca y los sistemas de abastecimiento de agua, a la gestión de la demanda del agua.
- La gestión del riego es parte de la más amplia función de administrar la totalidad del recurso agua. La gestión del riego debe realizarse en un contexto integral que considere todos los usos del agua en la cuenca.
- Se dispone de numerosas opciones de instrumentos de política para llevar a la práctica las estrategias de gestión del agua, entre ellas: la administración directa de las tarifas y la distribución del agua en cada sistema; la administración de la distribución del agua, los niveles de calidad y las tarifas a través de autoridades de vertientes de agua o cuencas hidrográficas; el fortalecimiento de la capacidad de los regantes y los administradores; participación de los interesados en el diseño y la operación de los sistemas; descentralización de los organismos públicos de gestión del sector; codificación de los derechos de aguas y establecimiento de marcos de regulación; desarrollo de mercados de derechos de aguas; manejo conjunto de cuencas vecinas; e inversiones públicas en infraestructura de extracción y conducción del agua.
- La adopción de enfoques sistemáticos no implica mayor centralización de las decisiones o control sobre los recursos hídricos por parte de los gobiernos. Por el contrario, significa la creación de partenariados entre todos los interesados, incluyendo organismos de los gobiernos locales y centrales, comunidades, regantes y otros usuarios del agua.
- El marco de las políticas económicas nacionales, tanto macroeconómicas como sectoriales, es una condición de los programas de expansión del riego, como parte del crecimiento agrícola.
- El diagnóstico del agua es un antecedente básico de la política nacional de aguas, y por lo tanto de la estrategia de riego. Antes de formular proyectos de riego específicos, hay que decidir la magnitud del posible aumento del agua para riego, si es que puede expandirse, a la luz de la proyección del balance del agua en cada cuenca y para todo el país.
- Buena parte de las estrategias de inversión en riego recomiendan otorgar prioridad a la rehabilitación de áreas ya regadas, más que a la incorporación de nuevas zonas. Sin embargo, dicha prioridad debe ser calificada en diversos aspectos. Podría ser más importante mejorar los aspectos institucionales de los sistemas o el contexto de políticas, que rehabilitar las estructuras físicas.
- En los casos en que la rehabilitación física parezca útil, conviene evaluar el diseño original del proyecto y decidir si funciona lo suficientemente bien como para merecer la rehabilitación.
- Existen muchas clases de sistemas de regadío, pero la distinción más común es entre sistemas plenos *versus* complementarios, modernos *versus* tradicionales (o informales), y grandes *versus* pequeños. Las estrategias nacionales de riego pueden

recurrir a varios tipos de sistemas, lo que significa que todos ellos deben ser examinados en los diagnósticos o evaluaciones nacionales de aguas.

- El riego suplementario se utiliza para compensar los períodos secos durante la estación de lluvias, o para prolongar la disponibilidad de agua para los cultivos en esa estación. Normalmente está basado en el bombeo, sea de agua superficial o de acuíferos. Su necesidad está dictada por las condiciones climáticas; en regiones en que la estación de lluvias es irregular, puede jugar un papel vital para evitar daños graves a las cosechas. El riego suplementario puede ser esencial no sólo para aumentar el volumen de la producción sino también para asegurar la calidad de productos tales como frutas y hortalizas, ya que permite controlar la secuencia del abastecimiento de agua a las plantas.
- Por lo general, los proyectos de riego de pequeña escala han tenido más éxito que los más grandes, pero el grado de participación en la administración de los sistemas es un factor aún más importante en su desempeño.
- El propio diseño de los sistemas de riego puede generar conflictos entre los regantes, especialmente en los sistemas grandes con métodos discrecionales de control; a veces también incentiva la sobre utilización del agua. El mejoramiento del diseño, generalmente mediante la simplificación de la ingeniería del sistema, puede rendirlo más eficiente en el uso de agua y más equitativo entre los regantes.
- El adecuado diseño de los sistemas es también esencial para atender las cuestiones de género. Para asegurar esta circunstancia, es importante primero llevar a cabo un análisis de género en las comunidades involucradas, con especial acento en la identificación de las tareas agrícolas y las relacionadas con el agua a cargo de mujeres. El proceso de diseño debe ser participativo y los grupos de mujeres consultados sin la presencia de hombres.
- Conviene evitar el riego de utilizar sistemas basados en el bombeo en contextos en que no es fácil su mantenimiento. En muchos países las bombas fuera de uso son más que las que funcionan, debido a la falta de repuestos y de capacitación para el mantenimiento.
- Los métodos utilizados para manejar la demanda del agua comprenden la distribución administrativa (actualmente de lejos el más común en los países en desarrollo), sistemas de reparto controlados por los usuarios, asignación a través del mercado de derechos transables del agua, distribución conjunta por los regantes y organismos del gobierno (como los “parlamentos” de las cuencas), y el reparto hecho por los dueños de las infraestructuras privadas.
- Las reglas para establecer los precios del agua no son sistemáticas ni uniformes y varían considerablemente entre países y dentro del mismo país. La única característica regular es que las tarifas son bastante más bajas que el costo del abastecimiento del agua. La recuperación del costo operativo a través de las tarifas varía entre 20 y 75 por ciento.
- La experiencia ha mostrado que los productores están dispuestos a pagar más siempre que el abastecimiento sea confiable. Esta es una condición importante, que a menudo no se cumple en los sistemas de riego por gravedad.
- En el agua de riego los precios no cumplen su papel normal de equilibrar la oferta y la demanda, excepto en el caso de los mercados de derechos de aguas, que hasta ahora han tenido escaso desarrollo. En consecuencia, la justificación del nivel de las tarifas del agua debe ser diferente a la de equilibrar la oferta y la demanda.
- Existen cinco razones fundamentales para que los precios del agua alcancen niveles adecuados, normalmente superiores al vigente. Las primeras tres reflejan objetivos

sociales acerca del uso de un recurso escaso y las últimas dos, derivan de fines fiscales:

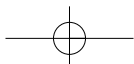
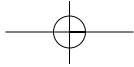
- Promover la conservación del agua.
 - Estimular el empleo del agua en los cultivos más eficientes, o en los usos no agrícolas en los que el agua sea más productiva, descontados los costos de conducción intersectorial y siempre que exista la infraestructura necesaria para hacerla llegar a los nuevos usuarios.
 - Limitar al máximo los problemas ambientales del riego, especialmente los que surgen del uso excesivo de agua.
 - Generar ingresos suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas de riego, de manera que, entre otras cosas, no sea necesario invertir en costosos proyectos de rehabilitación.
 - Recuperar los costos iniciales de inversión de cada sistema, además de proporcionar recursos para los gastos de O&M.
- Se ha sugerido que el nivel óptimo de los precios del riego es aquel que los propios regantes juzgan adecuado para mantener y operar sus sistemas, pagando cada uno lo que considera que deben pagar los demás.
 - Puede resultar difícil aumentar las tarifas del riego cuando los productores son muy pobres (los hogares encabezados por mujeres tienden a estar entre los más pobres). Sin embargo, como los sistemas de riego no son sostenibles si no se recuperan sus costos, existe un fuerte argumento para no utilizar las tarifas del agua como instrumentos para favorecer a los pobres rurales; por lo demás, las fincas de regadío casi siempre generan ingresos superiores a los de los estratos rurales más pobres.
 - El precio de oportunidad del agua en usos no agrícolas es normalmente mayor que los precios necesarios para cubrir los costos de O&M del riego. Por esta razón, cuando los precios del agua de riego se establecen en los mercados del agua, alcanzan niveles superiores a los establecidos por los organismos públicos de riego o las asociaciones de regantes.
 - Existe una diferencia fundamental entre los precios del agua determinados por el mercado y los fijados administrativamente: si los precios aumentan por razones de mayor demanda del agua, transmitida por los mercados de derechos de aguas, los agricultores pueden beneficiarse del aumento de las tarifas vendiendo sus derechos de aguas. Obviamente, lo harán sólo si los ingresos netos anuales resultantes son mayores que los que obtendrían si siguen cultivando la tierra. Por el contrario, los aumentos de los precios administrados sólo representan pérdidas económicas para ellos.
 - El sistema más comúnmente utilizado es el de tarifas basadas en la superficie regada, pero los relacionados con el volumen del agua son más eficientes y están ganando terreno. Las mejoras en los diseños del riego ayudan a aplicar tarifas volumétricas.
 - Algunos países utilizan mercados de derechos de aguas. Todavía no están muy generalizados, pero han demostrado ventajas significativas para promover el uso más eficiente del agua sin penalizar económicamente a los productores. Su adopción requiere adecuados marcos legales e institucionales para salvaguardar los flujos de retorno y demás aspectos de los derechos de terceros.
 - Los mercados informales de derechos de aguas tienden a surgir en condiciones de escasez de agua, en lugares tan diversos como Brasil, México, Bangladesh, India, Pakistán y Yemen. El reconocimiento y la formalización legal de tales mercados

mejora su funcionamiento y proporcionan la debida protección al ambiente y los derechos de terceros.

- Los mercados de derechos de aguas no funcionan como la mayoría de las otras clases de mercados. Normalmente no cumplen las condiciones de la competencia (muchos compradores y vendedores) y las transacciones requieren la aprobación de varios grupos, desde AUA en Chile y México a gobiernos de los estados en el oeste de los Estados Unidos.
- Si bien aportan beneficios, los mercados de derechos de aguas no son una panacea y su adopción requiere llenar varias condiciones, entre otras: los criterios de reparto del agua en período de escasez; la seguridad de que la distribución inicial de los derechos de aguas era equitativa; la disponibilidad de tecnologías de manejo del agua que permitan su redistribución; la existencia de fuertes AUA; la definición de roles adecuados para las autoridades reguladoras y de métodos para respetar los derechos de terceros; la difusión de información acerca del funcionamiento de los mercados de derechos de aguas; y la decisión política de poner en práctica el nuevo sistema.
- Crear adecuadas estructuras institucionales para distribuir el agua constituye una finalidad fundamental de la política de las naciones y es esencial para el funcionamiento de los sistemas de riego. La mejoría del desempeño de los sistemas de riego depende de la buena gobernabilidad. Existen cuatro elementos principales a considerar en la gobernabilidad, tanto nacional como local: la legitimidad de los gobiernos; su rendición de cuentas; su competencia; y su respecto por los derechos humanos y el imperio de la ley. Existe acuerdo en que el fortalecimiento de las capacidades institucionales requiere amplia participación, en todos los ámbitos de adopción de las decisiones y en todas las fases del proceso, incluyendo la formulación de la política y el diseño de los proyectos.
- La autonomía financiera de los organismos públicos de riego es importante, lo mismo que la formación de su personal y sus comunicaciones con los regantes. Las decisiones sobre la distribución del agua deben ser devueltas al más bajo nivel posible, y esto casi siempre significa dejar al menos ciertas decisiones de asignación en manos de las AUA.
- La fragmentación de responsabilidades es un problema que aqueja la administración pública del agua en muchos países. Los enfoques institucionales integrados funcionan mejor, salvo en lo relativo a las funciones de definición de la política del agua y de suministro de los servicios de aguas (o a su coordinación), los cuales deben estar estrictamente separados.
- Los sistemas locales de administración del agua por parte de las AUA son generalmente más eficientes (costos más bajos) y más responsables del mantenimiento de los sistemas, si bien en algunos casos se tiende a diferir excesivamente su rehabilitación por razones de costos. Las AUA también atienden las necesidades de la resolución de los conflictos. Sin embargo, la devolución de las responsabilidades de O&M a las AUA significa casi siempre mayores tarifas de riego para los agricultores.
- Existen muchos millares de AUA en el mundo y se las considera una condición *sine qua non* para el funcionamiento eficaz de los sistemas de riego. Se ha acumulado gran experiencia acerca de las formas de crearlas, capacitarlas y definir sus relaciones con las instituciones de gobierno. Definir las funciones respectivas del gobierno y las AUA en materia de rehabilitación de los sistemas es una decisión crucial de la transferencia de los sistemas a los usuarios. La experiencia indica que

es más eficaz crear las AUA antes de la construcción de los sistemas e involucrarlas en el diseño de los mismos.

- Una cuestión operacional importante es definir la división de funciones entre las AUA y los organismos públicos. En los hechos, el espectro va desde la propiedad y el control completo por parte de las AUA, hasta la propiedad y el control totales en manos del sector público. Las opciones principales se pueden resumir así: control pleno por parte del organismo público; O&M público, con insumos de los usuarios; administración compartida; AUA a cargo de la O&M; propiedad de las AUA, con regulación pública; y control pleno de parte de las AUA.
- El grado de control de las AUA es normalmente mayor en los sistemas pequeños y en los subsistemas de los grandes, mientras que los organismos públicos o federaciones de AUA controlan el funcionamiento de los canales principales de los grandes sistemas.
- Una regla práctica útil es que, en el punto del sistema debajo del cual el agua sólo se usa para el riego, el control debe pasar a los regantes, a las AUA o a federaciones de AUA.
- Algunas importantes condiciones de la participación de los agricultores en la gestión del riego son: integrar a los organizadores de la comunidad y los técnicos en equipos, a los efectos de reunir las funciones sociales y técnicas; involucrar desde el comienzo a los productores en todas las actividades del proyecto, fortaleciendo así sus capacidades de organización; modificar las directrices y los procedimientos de los organismos públicos que dañan la participación de los agricultores; y dar tiempo suficiente para que los agricultores se organicen antes de iniciar la construcción de los sistemas.
- Otras importantes directrices para desarrollar y apoyar a las AUA comprenden: reconocer que las AUA serán más fuertes si pueden aprovechar los esquemas de cooperación ya existentes; incluir entre sus miembros a todos los interesados en el riego, entre ellos los arrendatarios y las mujeres; asegurar que los beneficios de los agricultores excederán a sus costos; crear un contexto legal y de políticas favorable; asegurar que los organismos públicos de riego llevan a cabo sus funciones eficientemente; y definir claramente el papel de los gobiernos en las funciones y costos de la rehabilitación.
- El sesgo de género está muy extendido, tanto en el diseño como en el funcionamiento de los sistemas de riego. Superarlo requiere sensibilizar a los regantes y a los funcionarios del estado. La participación de las mujeres en la planeación de los sistemas de riego resulta esencial, ya que el diseño debe tomar en cuenta las diferencias entre tareas normalmente realizadas por las mujeres y por los hombres. Los grupos de mujeres también deben participar en la administración de los sistemas.
- El regadío puede ser un factor importante de aumento de ingresos de los pobres rurales y los pequeños productores en general, si está dirigido hacia esos grupos. Normalmente se requerirá subsidiar la construcción de sistemas para esos productores, pero no contribuir a los costos anuales de O&M. Chile ha puesto en marcha un programa de inversiones en riego para pequeños productores, a través de licitaciones abiertas a los proponentes; los costos de construcción son atendidos sólo cuando el sistema demuestra estar funcionando tal como ha sido planeado. Con programas innovativos de este tipo, el regadío puede tener un papel importante en la reducción de la pobreza y en el desarrollo rural.



<p>CAPÍTULO 7</p> <p>POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL</p>
--

Índice

7.1	El papel de la financiación del desarrollo agrícola.....	338
7.1.1	Naturaleza del problema	338
7.1.2	Crédito agrícola y ahorros rurales	340
7.1.3	Servicios financieros rurales	346
7.1.4	Características de los mercados financieros rurales	348
7.2	Objetivos de la política financiera rural	350
7.2.1	Objetivos de política: producción <i>versus</i> ingresos	350
7.2.2	Los objetivos de alivio de la pobreza y de igualdad de género	352
7.2.3	Objetivos de las instituciones financieras rurales	356
7.2.4	Contribuciones de las instituciones microfinancieras	358
7.3	Fundamentos de la sostenibilidad y eficiencia de la intermediación financiera..	360
7.4	El marco regulador de la financiación rural	365
7.4.1	Desafíos institucionales y de la regulación	365
7.4.2	Garantías	368
7.4.3	Relaciones contractuales	373
7.4.4	Regulaciones sobre las tasas de interés	373
7.4.5	Regulaciones bancarias en el medio rural	376
7.5	Consideraciones estructurales acerca de las instituciones financieras rurales....	388
7.5.1	Estructuras institucionales locales.....	388
7.5.2	Cooperativas de crédito.....	389
7.5.3	Bancos rurales	393
7.5.4	Organizaciones de vértice	395
7.5.5	Líneas de redescuento y financiación mediante bonos	399
7.5.6	Temas de gobernabilidad	400
7.5.7	Cuestiones de género en las finanzas rurales	402
7.6	Criterios para la dirección de las instituciones financieras rurales.....	404
7.6.1	Autonomía.....	404
7.6.2	Tasas de interés y políticas de préstamos.....	405
7.6.3	Otros incentivos para el reembolso de los préstamos.....	408
7.6.4	Técnicas de movilización del ahorro.....	409
7.6.5	Dirección cuidadosa de las instituciones financieras rurales	412
7.7	Políticas macroeconómicas de apoyo a los servicios financieros rurales.....	416
7.7.1	Crédito dirigido y subvencionado	416
7.7.2	Tasas de interés de los depósitos.....	417
7.7.3	Inflación y tasas de interés	418
7.7.4	Papel del sector público y de los donantes	419
7.8	Elementos para una estrategia de financiación del desarrollo rural	423
7.8.1	La brecha financiera.....	423
7.8.2	Elementos para un nuevo enfoque	424

7.8.3	El contexto de las políticas de género en las microfinanzas	426
7.8.4	Servicios bancarios para todos los agricultores.....	428
Temas de debate sobre el Capítulo 7		430

7.1 EL PAPEL DE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

7.1.1 Naturaleza del problema

No existen dudas sobre la antigüedad de los préstamos. Ya el segundo libro de la Biblia establecía normas respecto a los préstamos en especie: “Cuando un hombre toma en préstamo una bestia de su vecino y esta se lesiona o muere no estando en poder de su propietario, el prestatario debe restituirla plenamente” (Éxodo 22:14). Los textos cuneiformes de los antiguos sumerios describían las penas asociadas al incumplimiento del pago de los préstamos: “Los campesinos sin tierras ... a veces se venden a sí mismos, como esclavos, simplemente a cambio de alimentos y de un lugar para dormir ... Un hombre en situación financiera desesperada puede entregar su familia, incluido él mismo, a un prestamista por el tiempo pactado para satisfacer sus deudas”¹.

Mientras las antiguas normas se referían a transacciones financieras entre individuos, con el tiempo los gobiernos comenzaron a ocuparse del crédito agrícola como un asunto de política. Que los agricultores reciban suficiente crédito es un serio desafío para virtualmente todos los gobiernos de nuestra época. La influencia política sobre el crédito difiere según los países, pero todos los gobiernos del mundo han intervenido en la financiación rural². En los países en desarrollo esas medidas se han justificado por los insuficientes volúmenes de préstamos bancarios a la agricultura, lo mismo que por tasas de interés excesivas y fondos limitados en los mercados crediticios informales.

Desde hace varias décadas, la intervención en los mercados del crédito ha tendido a ser directa, frecuentemente bajo la forma de distribución dirigida de los préstamos, tasas de interés subsidiadas y propiedad estatal de los bancos. “A fines de los años setenta, por ejemplo, el Banco Central de Indonesia administraba cerca de 200 líneas de crédito dirigido, muchas destinadas a actividades agrícolas y la mayoría subsidiadas ... En Tailandia ... durante los años setenta y ochenta el gobierno requería que todos los bancos destinasen una proporción creciente de su portafolio total de préstamos a los agricultores”. Y “en las Filipinas y otros países, segmentos importantes del sistema financiero rural estaban vinculados a programas de producción de cultivos. En otros países, como Egipto y Brasil, los elevados subsidios al crédito se justificaban como compensación a los agricultores por los efectos de otras distorsiones económicas, por ejemplo, los controles de precios de los alimentos o la sobrevaloración de la tasa de cambio”³.

¹ *The Age of God-Kings*, Time-Life Books, Alexandria, Virginia, 1987, pág. 27.

² J. Yaron, M. P. Benjamin, Jr., y G. L. Piprek, *Rural Finance: Issues, Design and Best Practices*, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, N° 14, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997, pág. 20.

³ Elizabeth Coffey, *Agricultural Finance: Getting the Policies Right*, Agricultural Finance Revisited N° 2, FAO y GTZ, Roma, junio de 1998, págs 2-4.

La experiencia muestra que dichas intervenciones no lograron sus objetivos y se convirtieron en cargas fiscales insostenibles. Como resultado, el monto real del crédito formal disponible para el sector ha disminuido en las últimas dos décadas en la mayoría de las regiones en desarrollo. La satisfacción de las necesidades financieras de las agriculturas en crecimiento, en formas viables, se ha convertido en tema central de la política de desarrollo agrícola. La crisis del enfoque tradicional ha sido bien presentado por Jacob Yaron:

Por lo general, el desempeño de los servicios financieros rurales auspiciados por el estado o por donantes ha sido muy inferior a las expectativas. Muchos organismos creados o apoyados para administrar programas de crédito no han podido convertirse en instituciones financieras rurales autosostenibles. Los programas han alcanzado sólo a una minoría de la población rural, frecuentemente en forma de préstamos con tasas de interés negativas (en términos reales) que se han convertido en un subsidio no intencional captado por los agricultores más ricos e influyentes. Muchos de estos programas de crédito han terminado constituyendo un costoso drenaje de recursos públicos ... Las intervenciones administrativas han retardado la creación de mercados financieros eficientes y han tenido efectos adversos sobre otros sectores de la economía, principalmente privándoles de fondos prestables y encareciendo el costo de sus créditos. Muchas de las grandes instituciones financieras rurales han sufrido fuertes pérdidas, generadas sea por una inadecuada indexación frente a la inflación (Brasil y México) o por una pésima recuperación de préstamos en economías estables (India y Bangladesh)⁴.

Los bancos agrícolas estatales, que cubrían sus deficiencias administrativas con repetidas inyecciones de capital provenientes del presupuesto público, no han podido continuar contando con estos fondos. Muchos de ellos han tenido que cerrar o reducir sus operaciones drásticamente. La desaparición de estos bancos ha dejado a gran número de pequeños y medianos productores sin acceso al crédito institucional, a pesar de que muchos de ellos tenían sólidos antecedentes crediticios. La pérdida de estas relaciones financieras y de la información asociada, acumulada en el tiempo, representa una pérdida para la economía⁵.

Del otro lado del espectro, muchas pequeñas instituciones de crédito rural que dependían de fondos de donantes han quebrado cuando los programas que los sostenían llegaron a su fin. Las dificultades experimentadas por dichas instituciones han generado la necesidad de buscar enfoques que sean sostenibles y que al mismo tiempo aseguren volúmenes suficientes de crédito:

las reformas de mercado y las privatizaciones en curso no han producido todavía apreciables mejoras en la provisión de servicios de apoyo a la agricultura. Tampoco han aumentado la rentabilidad agrícola. Más bien, con frecuencia, los pequeños agricultores tienen menos acceso que antes a los servicios bancarios rurales y a los préstamos agrícolas institucionales. Una

⁴ J. Yaron, *Successful Rural Finance Institutions*, World Bank Discussion Paper N°. 150, Banco Mundial, Washington, D.C., 1992, pág. 3.

⁵ Ver las evidencias sobre este punto citado en Claudio Gonzalez-Vega, "Servicios Financieros Rurales: Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente", presentado en el seminario internacional *El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural*, La Paz, Bolivia, Noviembre de 1998.

razón importante es la ausencia de un adecuado marco de políticas de financiación agrícola y rural⁶.

En años recientes se ha aprendido mucho sobre la sostenibilidad de las instituciones financieras de pequeña escala y ha crecido rápidamente el número de organismos de microfinanciación que trabajan con éxito. Estas instituciones están proporcionando una parte de las necesidades crediticias de la producción agrícola, pero su contribución todavía es pequeña en relación a las necesidades. El siguiente es uno de los numerosos comentarios en este sentido:

En vista de la difícil experiencia del crédito agrícola, la ayuda al desarrollo se ha reorientado hacia el apoyo a las instituciones microfinancieras (IMF). Estas instituciones conceden predominantemente préstamos pequeños y a corto plazo a clientes marginales ... Sin embargo, las instituciones de microfinanzas concentran su atención mayormente a las zonas urbanas y periurbanas. Además, otorgan préstamos principalmente para propósitos no agrícolas tales como las actividades comerciales. Así, los requisitos financieros de la producción de los pequeños agricultores siguen estando en gran parte insatisfechos⁷.

7.1.2 Crédito agrícola y ahorros rurales

En los países en desarrollo, la agricultura es al mismo tiempo más intensiva en capital y en trabajo que el sector manufacturero. El capital por unidad de producto es, en promedio, el doble o más que el requerido por la industria, tal como lo prueban las informaciones sobre las matrices de capital de las tablas de insumo-producto. La utilización más intensa de trabajo por unidad de producto se confirma por la elevada proporción de la población activa que depende de la agricultura, en relación a su contribución al producto nacional.

De esta circunstancia se desprende que ya sea el capital o el trabajo, o ambos a la vez, tienen rendimientos más bajos en la agricultura que en la industria. En la práctica esto significa que tanto los salarios como el rendimiento medio de las inversiones tienden a ser más bajos en la agricultura que en otros sectores. Los salarios más bajos se explican en la mayoría de los casos por la abundancia relativa de mano de obra y su escasa movilidad a corto plazo hacia ocupaciones no agrícolas, mejor remuneradas pero más exigentes en capacitación. Los bajos rendimientos del capital no pueden ser explicados por su abundancia: el capital para inversión es escaso en la agricultura.

Según el pensamiento tradicional de que la industrialización es la base del crecimiento económico (Capítulo 1), la agricultura sencillamente carece de oportunidades rentables de inversión. La evidencia empírica, sin embargo, sugiere claramente que esta no es una explicación suficiente. Muchos agricultores obtienen

⁶ Brigitte Klein, Richard Meyer, Alfred Hannig, Jill Burnett, y Michael Fiebig, *Better Practices in Agricultural Lending*, Agricultural Finance Revisited N° 3, FAO y GTZ, Roma, diciembre de 1999, pág. 68.

⁷ Scheme for Agricultural Credit Development, *Report of the Eighth Technical Consultation*, FAO, the African Rural and Agricultural Credit Association, and the Central Bank of Nigeria, Abuja, Nigeria, marzo de 1999, pág. 17.

recursos en los mercados financieros informales, en los cuales pagan altas tasas de interés. Si la productividad del capital fuese baja en todo el sector, los que piden préstamos entrarían en mora y los prestamistas informales desaparecerían de la agricultura. De hecho, en todos los países existen numerosos ejemplos de empresarios que han expandido con éxito la producción agrícola mediante inversiones financiadas con préstamos. El bajo rendimiento del capital parece caracterizar principalmente a los préstamos de las instituciones financieras formales.

Una explicación plausible del aparentemente bajo rendimiento medio del capital en el sector es que los fondos no fluyen con presteza hacia los usos más productivos, en razón tanto de la manera en que se administran las instituciones de crédito como de la estructura de los mercados. Los fondos proporcionados por las instituciones públicas no necesariamente han ido a los usos con rendimientos más elevados. En el medio rural, los mercados de capitales privados están segmentados y sufren otros tipos de imperfecciones. Un estudio econométrico del crédito agrícola en Filipinas detectó fuertes evidencias de segmentación del mercado; esto facilita la selección de los prestatarios y el cumplimiento de los contratos ya que, por ejemplo, muchos comerciantes están vinculados a los grandes productores de arroz⁸. Esta clase de acuerdos puede ser eficiente para ciertos prestamistas y prestatarios, pero crea problemas al desarrollo del sector:

Debido a su especialización, los comerciantes en arroz están en mejores condiciones (y con menores gastos) para evaluar la capacidad de endeudamiento de los arroceros que de la de los productores de maíz. Si bien existe una creciente necesidad de diversificar los cultivos, debido a razones ambientales y de riesgo, dichos prestamistas informales especializados tienen dificultades para servir adecuadamente a fincas diversificadas ... Puede ser también difícil crear instituciones crediticias formales en este tipo de mercados segmentados ... Las instituciones formales tendrían que resolver esos problemas de selección de los prestatarios y de cumplimiento de los préstamos para poder competir eficazmente con los prestamistas especializados ... El bien documentado fracaso del sistema bancario rural de las Filipinas a principios de los años ochenta se debió en parte a su incapacidad de desarrollar técnicas financieras capaces de enfrentar ese desafío⁹.

Muchas de las razones del limitado progreso de la intermediación financiera privada en el sector son bien conocidas: información imperfecta acerca de los solicitantes de préstamos y de los proyectos, como se ilustró con el ejemplo de Filipinas; carencia de garantías suficientes (tenencia de la tierra sin título pleno, por ejemplo); información asimétrica entre los prestamistas y los que solicitan préstamos acerca de las expectativas y la variabilidad de los rendimientos de los cultivos;

⁸ Geetha Nagarajan, Richard L. Meyer y Leroy J. Hushak, "Segmentation in Informal Credit Markets: The Case of the Philippines", *Agricultural Economics*, vol. 12, N° 2, agosto de 1995, pág. 180.

⁹ *Ibid.* Otros estudios han documentado la segmentación de los mercados financieros rurales. Para casos en África ver "Informal Financial Markets and Financial Intermediation in Four African Countries", *Findings: Africa Region*, N° 79, Banco Mundial, Washington, D.C., enero de 1997. Esta última referencia resume los trabajos de Ernest Aryeetey, Hemamala Hettige, Machiko Nissanke y William Steel en *Financial Market Fragmentation and Reforms in Sub-Saharan Africa*, Discussion Paper N° 356, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.

covarianza entre el riesgo de los rendimientos¹⁰ y el de los precios, y así sucesivamente. Aumenta también el consenso acerca de que las inadecuadas políticas para los servicios financieros rurales son otra de las razones de su bajo desarrollo. El análisis de este problema y de las formas de mejorar esas políticas es uno de los principales temas de este capítulo.

La baja formación general del capital humano en el sector rural es también una explicación de los bajos rendimientos de las inversiones de capital: las dos formas de capital son complementarias. Sin embargo, en años recientes y en todas las regiones del mundo, muchas reformas financieras rurales han enfrentado con éxito las debilidades de los sistemas formales de intermediación. Estas experiencias sugieren que es posible, a través de políticas y programas adecuados, mejorar las inversiones de capital en el medio rural, elevando a la vez los rendimientos del recurso y los ingresos de sus usuarios.

Las inversiones de capital toman la forma de patrimonio y de deudas. En las fincas agrícolas el capital humano también puede ser convertido en capital físico, por ejemplo mediante la construcción manual de canales de riego y de cercas. Sin embargo, pocas formas de capital productivo pueden ser creadas artesanalmente y, aunque tengan capacidad de ahorro, normalmente las familias rurales no disponen de activos financieros suficientes para hacer frente a inversiones importantes. De igual modo, las sociedades de capital accionario son poco comunes en las agriculturas en desarrollo. De hecho, en todos los sectores y en casi todos los países, incluso en los más avanzados, el patrimonio propio juega un papel mucho menos importante que los préstamos en la financiación de las inversiones. Como destaca Joseph Stiglitz, “en la mayoría de los países el patrimonio es un fuente secundaria de nueva financiación”¹¹. Por lo tanto, mecanismos de préstamos más eficientes y duraderos pueden contribuir considerablemente al desarrollo agrícola.

Las instituciones y los mecanismos para movilizar ahorros líquidos son también esenciales para financiar el desarrollo agrícola y rural: contribuyen a la sostenibilidad de la intermediación financiera y proporcionan los servicios financieros requeridos por la población rural. La capacidad de ahorro de las familias rurales de bajos ingresos ha sido frecuentemente subestimada y usada como justificación para dirigir crédito hacia los agricultores, en lugar de crear instituciones financieras rurales viables. Como subraya Robert Vogel, ya en 1979-1981 un proyecto apoyado por AID en Perú demostró el potencial del ahorro rural:

Este proyecto [BANCOOP] muestra que, en zonas rurales de países de bajos ingresos, los ahorros pueden ser movilizados cuando existen los incentivos adecuados. ... Existe un mito ... que la mayoría de la población rural no tiene

¹⁰ La gran variabilidad de los rendimientos agrícolas aumenta la probabilidad de que prestatarios individuales puedan entrar en mora o solicitar la renegociación de los préstamos; pero para los bancos una mayor preocupación es que los rendimientos de todas las cosechas y todas las fincas de una determinada zona tiendan a fluctuar juntas en razón de las variaciones del clima. Este es el comportamiento *covariante* de los rendimientos.

¹¹ Joseph Stiglitz, “The Role of the Financial System in Development”, paper presented to the Fourth Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, titled *Banks and Capital Markets: Sound Financial Systems for the 21st Century*, San Salvador, El Salvador, junio de 1998, pág. 3.

ahorros. Si fuera verdad, los pobres rurales se habrían extinguido hace mucho tiempo con la aparición de las primeras emergencias, y los pequeños agricultores habrían pasado hambre mientras esperaban la próxima cosecha. ... Los pobres rurales, más que cualquiera, deben tener reservas líquidas para enfrentar las emergencias. El crédito, usualmente de fuentes informales, puede a veces complementar estas reservas líquidas, pero el crédito está disponible sólo para los que tienen ahorros reales o potenciales. Los prestamistas no prestan a alguien que no tenga un excedente acumulado o potencial, y los amigos y parientes, así como las asociaciones de ahorro y crédito, normalmente requieren la capacidad para corresponder¹².

Marguerite Robinson ha observado que la masiva movilización de ahorros por parte de los bancos de Indonesia a partir de 1986 ha destruido el mito según el cual resulta difícil movilizar ahorros rurales en los países en desarrollo¹³. Ella señala que los ahorros institucionales proveen numerosos beneficios a las familias, incluyendo los siguientes:

- **Liquidez.** El rápido acceso a algún ahorro financiero es considerado esencial por muchas familias en economías total o parcialmente monetizadas ... las personas ahorran para emergencias y oportunidades de inversión que pueden surgir en cualquier momento ...
- **Rendimientos sobre depósitos.** Fuera de las instituciones financieras, los depósitos no obtienen normalmente rendimientos reales positivos a bajo riesgo ...
- **Ahorros para consumo.** Las familias con flujos irregulares de ingresos (de la agricultura, la pesca y otras actividades con variaciones estacionales) pueden ahorrar para consumir durante los períodos de bajos ingresos ... Las familias tienden a ahorrar para otros tipos de inversiones, como la educación de los hijos, la construcción de casas y la electrificación.
- **Ahorros para propósitos sociales y religiosos,** y para la compra de bienes duraderos ...
- **Ahorros para la edad de retiro,** períodos de enfermedad o incapacidad ...
- **Ahorros para construir una solvencia crediticia** y como garantías de préstamos ...

Muchos de los beneficios que las familias obtienen de sus ahorros institucionales también son aplicables a las empresas con una elevada demanda de liquidez ... Los depósitos movilizados en conjunto con programas de crédito comercial permiten ... a las instituciones financieras [hacerse sostenibles]. En diciembre 31 de 1991 el programa KUPEDDES del BRI¹⁴ tenía 1,8 millones en créditos otorgados, totalmente financiados por depósitos bancarios por

¹² Robert C. Vogel, "Savings Mobilization: The Forgotten Half of Rural Finance", en: D. W. Adams, D. H. Graham y J. D. Von Pischke, *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Westview Press, Boulder, 1984, págs 249-250.

¹³ Marguerite S. Robinson, "Saving Mobilization and Microenterprise Finance: The Indonesian Experience", en Maria Otero y Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, West Hartford, CT, EE.UU., 1994 pág. 30.

¹⁴ Banco Rakyat de Indonesia. Los principales clientes del exitoso programa KUPEDDES son ahorristas y prestatarios de pequeña y mediana escala.

8,6 millones en cuentas de ahorro ... KUPEDDES provee una parte creciente de la amplia demanda de crédito local, a tasas de interés comerciales¹⁵.

Además de aumentar el fondo de recursos prestables y beneficiar directamente a las familias rurales, la movilización de ahorros por parte de instituciones financieras rurales genera otros beneficios. Vogel resume algunos de ellos en la siguiente forma:

Redistribución de ingresos

Las políticas que mejoran las posibilidades de ahorrar pueden hacer bastante más para redistribuir los ingresos hacia los pobres rurales que los proyectos basados en préstamos a bajas tasas de interés. Las bajas tasas de interés crean exceso de demanda por crédito y, por lo tanto, fuerzan a las instituciones financieras a racionarlo en detrimento de los pequeños prestatarios sin garantías tradicionales, considerados riesgosos y costosos de atender ... El racionamiento consiste no sólo en rechazo de solicitudes de préstamos sino también en costos de transacción que pueden fácilmente exceder a los costos por intereses que pagan los pequeños prestatarios ...

Otra experiencia que revela el potencial latente para movilizar ahorros en zonas rurales es la de la República Dominicana:

En 1984 el Banco Agrícola de la República Dominicana empezó a ofrecer servicios de libretas de ahorros, debido a que se encontraba en serias dificultades financieras y necesitaba fondos urgentemente. En 1987 los depósitos habían crecido más de veinte veces. El 60 por ciento de los depositantes eran anteriores prestatarios de la institución, pero el resto era nueva clientela que demandaba únicamente un lugar seguro y conveniente para mantener su liquidez (Banco Mundial, World Development Report 1989, Washington, D.C., 1989, pág. 119).

Asignación de recursos

La eficiente movilización de ahorros por parte de los intermediarios financieros disminuye las inversiones improductivas, especialmente las realizadas para protegerse de la inflación, pues ofrece la posibilidad de efectuar depósitos con tasas reales de interés positivas. ... Estos recursos pueden ser prestados por los intermediarios financieros a las actividades que prometen los rendimientos más elevados.

Instituciones financieras

El tercer argumento en favor de la movilización de los ahorros son sus efectos positivos sobre las propias instituciones financieras. Las entidades financieras que descuidan la movilización de ahorros son instituciones incompletas. No solamente dejan de proveer un servicio a los ahorristas rurales, sino que también se hacen ellas mismas menos viables, como resulta claramente de las altas tasas de morosidad e incumplimiento de pagos que afectan a la mayoría de los bancos de desarrollo agrícola. ... Cuando las instituciones financieras tratan con sus clientes sólo como prestatarios, pierden valiosas informaciones acerca de sus hábitos de ahorro, las cuales pueden ayudar a refinar las apreciaciones sobre su solvencia. Mas aún, [en el caso de instituciones financieras locales] los prestatarios tienden a pagar más pronto y los

¹⁵ M. S. Robinson, 1994, págs 35-38.

prestamistas a asumir la responsabilidad de recuperar los préstamos cuando saben que los recursos les llegan de los vecinos más bien que de algún lejano organismo público o donante internacional.

Incentivos

La movilización de los ahorros disciplina e incentiva no sólo los mercados y las instituciones financieras rurales sino también los gobiernos y donantes internacionales. ... las instituciones financieras tienden a perder interés en la movilización del ahorro o en la recuperación de préstamos cuando disponen de fondos baratos provenientes de préstamos gubernamentales, líneas de redescuento del banco central o fondos de donantes externos. Se ignora a menudo que los recursos obtenibles mediante programas de movilización de recursos y recuperación de préstamos son potencialmente mayores que la estimación más optimista del monto de préstamos subsidiados y donaciones disponibles de gobiernos y donantes internacionales. ... El acento en la movilización de recursos es también incompatible con los préstamos a bajas tasas de interés, pues no cabe esperar que las instituciones financieras movilicen ahorros y los presten a tasas que no cubran los intereses pagados a los depositantes y los costos administrativos. Algunas veces se argumenta que los funcionarios públicos utilizan los préstamos subsidiados como una forma de distribuir prebendas ... Si esto es cierto, constituye una razón adicional para imponer una seria movilización de los ahorros¹⁶.

La financiación rural se traslapa con el campo de las microfinanzas, y mucho del fermento y evolución creativa de los sistemas financieros en los últimos años se ha realizado en el contexto de las instituciones microfinancieras (IMF). Por lo general los prestatarios son más urbanos que rurales (BancoSol en Bolivia) y, en las zonas rurales, están constituidos más por tenderos y comerciantes que por agricultores (Banco Grameen en Bangladesh). Sin embargo, las IMF pueden contribuir mucho al desarrollo agrícola¹⁷: directamente, mediante préstamos a la producción e indirectamente, mediante el apoyo a la comercialización rural. Este capítulo se concentra en temas relacionados estrictamente con la financiación agrícola, pero los debates acerca de los sistemas financieros rurales también recogen la experiencia de las IMF.

Respecto a la microfinanciación en general, Otero y Rhyne han escrito:

La movilización de los ahorros es un ingrediente indispensable ... tan importante como el crédito. ... Cuando no existen instituciones, la gente pobre tiende a ahorrar en formas no financieras, como el ganado o las joyas pequeñas. ... El crecimiento de las instituciones financieras especializadas en atender a los pobres abre la posibilidad de considerar a las IMF como parte del más amplio sistema financiero. Esto también fuerza el cambio del enfoque, desde la generación de buenos proyectos a la creación de instituciones financieras sanas para los pobres¹⁸.

¹⁶ Robert C. Vogel, 1984, págs 249-252.

¹⁷ La microfinanza ha prestado montos significativos a los agricultores en Indonesia, Camboya, Tailandia, Albania y Malí, entre otros países.

¹⁸ María Otero y Elisabeth Rhyne, "Introduction", en M. Otero y E. Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 1994, págs 4-5.

Estas consideraciones subrayan la importancia de aumentar las posibilidades de ahorrar en formas financieras y de mejorar las técnicas de gestión del crédito, de manera que el sector y la economía rural en general lleven a cabo todo su potencial de inversiones productivas.

7.1.3 Servicios financieros rurales

Según la concepción tradicional de la política, el único papel del crédito agrícola era el de aumentar la producción. Se le consideraba como un insumo productivo, necesario para la adquisición de otros insumos, y se pensaba que debía proceder principalmente de fuera del sector. A la luz del generalizado fracaso de los programas de crédito agrícola dirigido, dicho enfoque está siendo abandonado en favor de otro que otorga un papel más amplio a los servicios financieros rurales. La necesidad de ofrecer servicios financieros a las familias rurales pobres había sido ignorada¹⁹.

Las reformas financieras rurales reemplazan el acento exclusivo en el crédito a la producción agrícola por el fortalecimiento de la intermediación financiera rural en general. Además de los servicios arriba mencionados, Dale Adams ha subrayado la necesidad de facilitar las transferencias financieras (por ejemplo, para enviar pagos a hijos que estudian en la ciudad y para recibir remesas) y la financiación a largo plazo para inversiones fijas, así como de introducir mecanismos para asignar más eficientemente los fondos de inversión entre alternativas que compiten por dichos fondos. En el medio rural existen posibilidades de canalizar fondos desde las familias que ahorran hacia aquellas que invierten.

Stuart Rutherford ha observado recientemente que:

Los servicios financieros permiten a las personas redistribuir sus gastos a través del tiempo. Esto significa simplemente que si una persona no tiene la capacidad para comprar un bien ahora con sus actuales ingresos, lo puede pagar con ingresos pasados o futuros, o con alguna combinación de ambos ... Los pobres necesitan [este servicio] no menos que otros grupos de personas. De hecho, pueden necesitarlo más. Esto no se debe sólo a que sus ingresos son inciertos e irregulares (lo que con frecuencia es verdad), sino más bien a que las cantidades absolutas de efectivo que ellos manejan son muy pequeñas. Como resultado, todo lo que supere gastos muy pequeños requiere sumas de dinero mayores a las que disponen en ese momento²⁰.

Desde el punto de vista de los intermediarios financieros rurales, las instituciones que proporcionan una variedad de servicios tienen fuentes adicionales de ingresos por comisiones y obtienen mayor lealtad por parte de sus clientes, aumentando de esta manera la posibilidad de elevar las tasas de recuperación de sus préstamos.

La gama de instituciones que proporcionan préstamos y algunos de esos otros servicios financieros es amplia, entre otros, bancos comerciales, bancos de inversión,

¹⁹ Manfred Zeller, Gertrud Schreider, Joachim von Braun y Franz Heidhues, *Rural Finance for Food Security for the Poor*, Food Policy Review 4, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1997, pág. 1.

²⁰ S. Rutherford, "Raising the Curtain on the "Microfinancial Services Era", *Focus*, Note N°. 15, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Washington, D.C., mayo de 2000, págs 3-4.

cooperativas y asociaciones de crédito, pequeñas asociaciones rotatorias de ahorro y crédito (ROSCA), ONG, proveedores de insumos, agroindustrias, comerciantes y negocios minoristas, amigos y vecinos, y prestamistas²¹. Sobre la base de estudios en cinco países asiáticos, el Banco Mundial ha subrayado la diversidad del sector financiero informal, lo mismo que su importancia y ventajas operativas, señalando también que los prestamistas profesionales representan sólo una pequeña proporción del crédito informal total²².

El fundamental estudio de Fry sobre las políticas monetarias de países en desarrollo ofrece testimonios adicionales acerca de la eficacia y la sostenibilidad de las instituciones financieras informales:

Cuatro características explican porqué los bancos locales tienen menores costos de transacción que los bancos modernos. Primero, los banqueros del lugar conocen sus clientes mejor que los bancos comerciales. Esto reduce los costos de información. Segundo, los costos administrativos de los bancos locales son menores que los de los bancos modernos porque pagan menos a sus empleados (cuya educación es menor), su estructura es menos compleja y la documentación es más simple. ... Tercero, las tasas de interés de los bancos locales no son reguladas y pueden por lo tanto ajustarse plenamente a las fuerzas del mercado. La competencia [por los préstamos] debida a factores distintos a los precios se reduce de este modo al nivel óptimo. Cuarto, los bancos locales no están sujetos a los requisitos de reservas que deben cumplir los bancos modernos²³.

El crédito informal puede ser igualmente productivo:

En la más amplia, aunque necesariamente incompleta, encuesta sobre instituciones financieras nativas de países en desarrollo, Wai (1977, pág. 301)²⁴ informa que 55-60 por ciento de la demanda de crédito no institucional es para propósitos puramente productivos, resultado que difiere de la creencia común de que los préstamos informales con altos intereses se usan invariablemente para financiar gastos de consumo²⁵.

Algunas instituciones financieras informales no son capaces de recibir depósitos o de ofrecer servicios de transferencias a largas distancias. Además, sus métodos de préstamo se basan más en el conocimiento de los prestatarios que en las garantías,

²¹ Una lista más extensa de instituciones financieras formales e informales se encuentra en Richard L. Meyer y Geetha Nagarajan, "An Assessment of the Role of Informal Finance in the Development Process", en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds., *Sustainable Agricultural Development: The Role of International Cooperation*, Proceedings of the 21st International Conference of Agricultural Economists, Tokyo, 1991, Dartmouth Publishing Company, 1992, pág. 646. Ver también un análisis detallado en Joanna Ledgerwood, *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

²² Banco Mundial, 1989, págs 112-113.

²³ Maxwell J. Fry, *Money, Interest and Banking in Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995, pág. 346. En este caso, Fry cita el trabajo de T. A. Timberg y C. V. Aiyar, "Informal Credit Markets in India", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, N^o. 1, octubre 1984, págs 43-59. © 1994, reimpresso con permiso de "The Johns Hopkins University Press".

²⁴ U. Tun Wai, "A Revisit to Interest Rates Outside the Organized Money Markets of Underdeveloped Countries", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N^o. 122, septiembre de 1977, págs 291-312.

²⁵ M. J. Fry, 1995, pág. 345.

característica que restringe su ámbito de expansión pero que mejora su eficacia para manejar los riesgos.

Sin embargo, estas instituciones son esenciales para el sector agrícola y las microempresas en general. Los marcos de políticas para los servicios financieros rurales deben ir más allá de las instituciones financieras *per se* y facilitar la participación de otros tipos de agentes.

A veces los marcos reguladores inhiben la posibilidad de que las instituciones no financieras presten a los agricultores:

... los comerciantes de alimentos, fertilizantes, insecticidas y maquinarias ... con frecuencia ... están dispuestos a conceder crédito sin garantías. Sin embargo, como carecen de la base de depósitos de los bancos, deben obtener préstamos para poder ofrecer esos créditos. En un buen sistema de transacciones con garantías, dichos oferentes de crédito podrían usar sus inventarios y cuentas por cobrar para obtener préstamos del sector formal y poder así ampliar sus créditos. Sin embargo, comerciantes de herbicidas en Bulgaria, de equipos en Uruguay y Argentina, y de insecticidas y fertilizantes en Bangladesh han informado que no han podido hacerlo. La ausencia de un buen marco para transacciones garantizadas puede hacer inviables las vinculaciones entre los créditos de los abastecedores rurales y los préstamos del sector formal urbano.

Así, los defectos del sistema de transacciones reducen la disponibilidad de fondos para los que toman prestado pequeñas cantidades o no pueden ofrecer la tierra en garantía (J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, 1997, pág. 57).

7.1.4 Características de los mercados financieros rurales

Es más difícil proporcionar servicios financieros a la población rural de los países emergentes que ofrecerlos a los habitantes urbanos. Aquella está espacialmente dispersa y los costos de transporte son altos en relación con los ingresos, lo que origina problemas de acceso. El tamaño de los préstamos tiende a ser pequeño en promedio, lo que ocasiona mayores costos unitarios para su procesamiento. Las tasas de alfabetización son más bajas que las urbanas, generando a veces dudas sobre la documentación y creando problemas de elegibilidad para la firma de los contratos. Por lo general no existen antecedentes crediticios bien documentados.

Las actividades agrícolas están sujetas a riesgos climáticos y de precios mucho mayores que las urbanas. Por consiguiente, además de ser menores a los urbanos, los ingresos son más susceptibles a las fluctuaciones. Es también menos probable que los prestatarios rurales tengan garantías tangibles y documentadas. Hoff y Stiglitz han resumido algunas características de los mercados financieros rurales de la siguiente manera:

Los mercados del crédito rural no parecen trabajar como se supone deben hacerlo los clásicos mercados competitivos. Las tasas de interés pagadas pueden exceder el 75 por ciento anual y, en ciertos períodos, no existe disponibilidad de crédito a ningún precio. ... ni el monopolio tradicional [de los prestamistas] ni los mercados perfectos pueden explicar las siguientes características del crédito rural, que son, por lo menos, tan importantes e igualmente desconcertantes que las altas tasas de interés:

- Los servicios formales e informales coexisten, a pesar de que las tasas de interés de los primeros son mucho más bajas de las cobradas por los segundos.
- Las tasas de interés pueden no equilibrar la oferta y la demanda de crédito: el crédito puede estar racionado y, en períodos de malas cosechas, no estar disponible a ningún precio.
- Los mercados del crédito están segmentados. Las tasas de interés de los prestamistas varían, según las zonas, en magnitudes mayores que las que razonablemente pueden explicar las diferentes probabilidades de incumplimiento.
- En el sector informal el número de prestamistas comerciales es limitado, a pesar de las altas tasas de interés percibidas.
- En el sector informal son comunes las vinculaciones entre las transacciones crediticias y las de otros mercados.
- Los prestamistas formales tienden a especializarse en zonas donde los agricultores tienen títulos sobre la tierra. ...

Los nuevos enfoques sobre los mercados del crédito rural se basan en las siguientes observaciones:

- Las probabilidades de incumplimiento de los prestatarios difieren mucho y es costoso determinar la magnitud del riesgo de cada prestatario. Esto es convencionalmente conocido como el problema de la selección.
- Es costoso asegurar que los prestatarios adopten acciones que aumentan sus probabilidades de devolver los fondos. Este es el problema de los incentivos.
- Es muy difícil obligar a la restitución de los préstamos. Este es el problema de la obligatoriedad del cumplimiento.

El nuevo enfoque sostiene que las respuestas de los mercados a estos tres problemas, ya sea separada o conjuntamente, son las que explican muchas de las características observadas en los mercados del crédito rural. Por lo tanto, esas respuestas deben ser debidamente consideradas cuando se diseñan intervenciones específicas de política²⁶.

Todos estos factores explican porqué muchos bancos comerciales prefieren la menos problemática tarea de prestar a la industria, a los servicios y a los consumidores urbanos, en vez de enfrentar las dificultades e incertidumbre de prestar a la agricultura. También explican las tendencias a la segmentación de los mercados financieros rurales, antes mencionada. Finalmente, la presencia de esos factores constituye una clara señal de que los diseños institucionales y los procedimientos administrativos deben ser diferentes para la intermediación financiera rural, tal como sugieren Hoff y Stiglitz. Pero el medio rural también ofrece ventajas que facilitan el trabajo de los intermediarios financieros. Posiblemente la principal ventaja es la estabilidad y solidez de las relaciones sociales en el ámbito de las comunidades. Muchos intermediarios financieros innovadores utilizan esta ventaja para alcanzar y mantener altas tasas de recuperación de los préstamos. Otra ventaja es la gran multiplicidad de los productores, los cuales verdaderamente forman una amplia muestra que permite estimar adecuadamente los

²⁶ K. Hoff y J. E. Stiglitz, "Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets – Puzzles and Policy Perspectives", *The World Bank Economic Review*, vol. 4, N° 3, 1990; reprinted in *From the World Bank Journals, Selected Readings*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995, págs 269-272.

costos de producción y sus posibles bandas de variación, al menos para los principales cultivos y productos ganaderos. En sectores industriales con una o dos firmas, calcular los costos de producción esperados por una nueva empresa que incorpora tecnologías renovadas puede resultar un ejercicio bastante especulativo, dada la falta de experiencia al respecto.

Se han dado ya grandes pasos para adaptar las instituciones financieras a los retos del medio ambiente rural. Sin embargo, la proporción del crédito rural suministrado por instituciones formales es aún muy pequeña y el camino por recorrer es todavía largo. “No existe una única fórmula para el éxito de las instituciones financieras rurales. Las formas más apropiadas de operación están determinadas por las necesidades y características socioeconómicas de la clientela potencial, así como por el contexto físico, económico y de la regulación”²⁷.

Otra nota de cautela es que, hasta el momento, la mayoría de las innovaciones en materias institucionales y técnicas de los préstamos se ha ocupado de clientes de bajos ingresos en zonas rurales, a través del ya mencionado esquema de microfinanzas. Aunque esto es importante, menor atención se ha prestado a los agricultores de mediana escala cuyas fuentes tradicionales de crédito se han agotado con el estrechamiento o desaparición de las carteras de los bancos agrícolas estatales. A los efectos de llegar a todas las categorías de prestatarios y ahorristas se necesita continuar innovando y adaptando otras experiencias de servicios financieros rurales.

7.2 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL

7.2.1 Objetivos de política: producción *versus* ingresos

El enfoque tradicional de dirigir y subsidiar el crédito agrícola, sea por parte de bancos estatales o líneas de redescuento a través de la banca comercial, ha estado fuertemente asociado a la producción de los principales cultivos y productos ganaderos. México constituía un ejemplo clásico. Todos los años los departamentos ministeriales centrales realizaban pronósticos de siembras para cada cultivo, en particular para los distritos de riego, y sobre esa base estimaban las necesidades de insumos y de crédito, así como los calendarios de los préstamos, utilizando fórmulas estandarizadas cultivo por cultivo basadas en la experiencia real. Los fondos eran luego puestos a disposición de los agricultores a través de las instituciones bancarias estatales. Esta tarea requería la atención de altas autoridades de gobierno y era vigilada de cerca desde una perspectiva política²⁸.

Muchos otros países han seguido procedimientos similares. Aunque una parte de este crédito podría haber sido sustituido por fuentes privadas, no se puede negar su efecto neto sobre la producción: las cosechas de los cultivos seleccionados habrían sido

²⁷ J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, 1997, pág. 7.

²⁸ A principios de los años setenta el autor trabajó en una oficina de planeación agrícola en lo que era entonces el Ministerio de la Presidencia de México. Una de las principales responsabilidades del jefe de la oficina era la determinación anual de las necesidades de crédito agrícola y la justificación de la propuesta de presupuesto ante el Ministerio de Finanzas. Ver, por ejemplo, Secretaría de la Presidencia, Dirección Coordinadora de la Programación Económica y Social, *Sector Agropecuario: Aspectos Metodológicos de la Programación*, México, 1976.

menores en ausencia de los recursos financieros así canalizados al sector²⁹. En este capítulo se presentan evaluaciones de este enfoque del crédito agrícola; el punto a resaltar es que su propósito era aumentar la producción agrícola, no necesariamente el ingreso agrícola y mucho menos el ingreso rural. Aunque el crédito dirigido haya satisfecho en parte su objetivo de aumentar la producción de cultivos seleccionados, su utilidad privada y social ha sido casi siempre baja. En general su eficacia para promover el desarrollo agrícola ha sido limitada, por las siguientes razones:

- a) La autorización de los préstamos no se basaba en criterios de selección asociados a la rentabilidad de la inversión (la mayoría eran créditos a corto plazo). Tampoco se consideraban las ventajas comparativas o la rentabilidad económica de los productos favorecidos. En México y América Central, por ejemplo, la mayor parte del crédito dirigido se destinó a la producción de granos básicos, y los estudios han demostrado que muchos de estos productos no tenían ventajas comparativas.
- b) Las tasas de interés estaban subsidiadas, por lo que era posible pagarlas aún invirtiendo los fondos recibidos en actividades de bajo rendimiento.
- c) Como la obligación de restituir los préstamos era poco imperativa, la tasa de interés real media, *ex post*, resultaba aún menor y frecuentemente negativa. Así, parte de los créditos se transformaba en donaciones que ayudaban a mantener la producción de cultivos cuyas siembras, en otras circunstancias, habrían disminuido por falta de rentabilidad.

Retrasando la sustitución de los cultivos poco rentables, los programas dirigidos de crédito subsidiado han tenido con frecuencia efectos negativos sobre el crecimiento del sector. En contraste con esta forma de administrar el crédito, los enfoques que racionan los fondos prestables a través de las tasas de interés del mercado, acompañados de gestiones de la cartera que generan altas tasas de recuperación de los préstamos, aseguran un uso más productivo de los fondos. Esta modalidad de operación se adecua al objetivo de política de aumentar los ingresos sectoriales, en lugar del de elevar la producción de bienes seleccionados. En el Capítulo 2 se ha argumentado que el ingreso es un objetivo más apropiado que la producción.

Muchas de las inversiones rentables en el medio rural corresponden a actividades no agrícolas, especialmente las relacionadas con la comercialización de productos e insumos. El conocido Banco Grameen, en Bangladesh, otorga una alta proporción de sus préstamos a mujeres rurales que comercializan productos agrícolas y artesanías: a fines de los años ochenta, el 91 por ciento de sus prestatarios eran mujeres³⁰. Más tarde, sus préstamos para teléfonos celulares rurales se hicieron tan cuantiosos que determinaron que esta actividad fuera objeto de una empresa separada. Las familias rurales, especialmente las de bajos ingresos, han tendido a diversificar sus fuentes de ingreso y, por lo tanto, los servicios financieros que mejor sirven sus intereses no son los dirigidos únicamente a la agricultura.

²⁹ “La adicionalidad de los programas de crédito agrícola dirigido no puede cuantificarse, pero en el corto plazo frecuentemente resultaron en aumentos de inversión y de crédito estacional que benefician a la agricultura” (J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, 1997, pág. 22).

³⁰ J. Yaron, 1992, pág. 76.

Las carteras de préstamos con destinos diversificados son menos riesgosas que las especializadas en préstamos agrícolas. El exitoso Bancafé en Honduras se inició como una institución que prestaba sólo a agricultores cafeteros, pero se expandió y consolidó su posición financiera diversificando significativamente sus préstamos, hasta que más de la mitad de estos se dirigía a otros productos³¹.

Así, el apoyo a la expansión del ingreso rural se ha convertido, justificadamente, en el objetivo principal de la reforma de los servicios financieros rurales en los países en desarrollo.

7.2.2 Los objetivos de alivio de la pobreza y de igualdad de género

Una característica principal de las instituciones innovadoras en la financiación rural es que trabajan principalmente con clientelas de bajos ingresos. Como consecuencia, el importe promedio de los préstamos es pequeño. En 1995 el monto medio inicial de los préstamos del BancoSol en Bolivia, que tiene un portafolio que excede los 40 millones de dólares y más de 70 000 préstamos en sus libros, era de alrededor de 108 dólares³². A principios de los años noventa, el saldo medio de los préstamos de otras conocidas instituciones financieras rurales era como sigue: Badan Kredit Kecamatan (BKK) en Indonesia, 26 dólares; Banco Rakyat Indonesia (Unidad Desa), 290 dólares; Banco Grameen en Bangladesh, 150 dólares³³. En Camboya ACLEDA, una IMF relativamente nueva que ganó estatus formal de banco en el 2000, tenía 60 000 clientes a fines de 1998, con un promedio de 150 dólares por préstamo³⁴.

Estas y muchas otras instituciones financieras rurales están llegando a un gran número de prestatarios (muchos de ellos mujeres), cuyos bajos niveles de ingreso los habría excluido del acceso a la financiación hace dos décadas. Sin embargo, Dominique van de Walle ha cuestionado las formas de focalización hacia los pobres de muchos programas financieros rurales:

La evidencia de que las mujeres y los analfabetos conforman una buena parte de los participantes de los programas africanos se presenta como prueba de que estos son pro-pobres. La literatura que examina los numerosos programas de Bangladesh también toma como cierto que los grupos objetivo de mujeres y las personas sin tierra representan a los pobres de ese país. ... Pero existen razones para cuestionar esta suposición. Se ha encontrado que lo que constituye pobreza según los estándares culturales y sociales está con frecuencia lejos de ser idéntico a lo que, definido con criterios objetivos, constituye la pobreza. ... Un estudio ... en Bangladesh ... concluyó que una estricta focalización hacia las personas sin tierra acarrea una filtración significativa de no pobres y una imperfecta cobertura de los pobres: algunos pobres eran propietarios de tierra

³¹ Fuente: conversación con el presidente de Bancafé, Tegucigalpa, 1992.

³² Greg Chen, "The Challenge of Growth for Micro-finance Institutions: The BancoSol Experience", *Focus*, Note N°. 6, The Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Washington, D.C., marzo de 1997, pág. 4.

³³ J. Yaron, 1992, pág. 78. Estimaciones más recientes muestran saldos promedio de préstamos más altos: 494 dólares en BRI, y 530 dólares en BancoSol (Robert Peck Christen, "Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance", Cap. II, en: Rachel Rock y Maria Otero, *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, Acción Internacional, enero de 1997, pág. 36).

³⁴ Fuente: conversación con los administradores de ACLEDA, Phnom Penh, abril de 2000.

mientras que algunos ricos (incluyendo profesores, doctores y tenderos) no lo eran (Ravaillon y Sen, 1994)³⁵.

¿Los programas focalizados alcanzan a los pobres? Las características del diseño pueden ayudar a mejorar la focalización hacia los pobres. Dado el tamaño de los préstamos y el hecho de que programas como los del Banco Grameen imponen costos a los participantes, los ricos seguramente tendrán mejores alternativas. Pero los más pobres entre los pobres no están siendo comúnmente alcanzados por los programas de microcrédito³⁶.

Una opinión más optimista sobre la capacidad de las instituciones financieras rurales para alcanzar a los pobres la proporcionan Robert Christen, Elisabeth Rhyne, Robert Vogel y Cressida McKean. Ellos examinaron 11 IMF de países en desarrollo y encontraron que el saldo promedio de los préstamos (por institución), que utilizan como indicador de los ingresos de los prestatarios, “se concentran en el rango de 200 a 400 dólares ... con varias instituciones muy por debajo de ese monto”³⁷. Estos autores concluyen que:

El estudio demuestra que los programas de mucho éxito no muestran claras relaciones inversas entre alcanzar a los pobres y llegar a gran número de personas. Varios programas muy grandes (BKK, Grameen) figuran con los importes más pequeños de préstamos. Los programas mixtos, que sirven a diferentes clientes y no sólo a aquellos con montos mínimos por préstamo, han llegado a los clientes muy pobres. Lo que determina la posibilidad de alcanzar a los más pobres es la escala y no la focalización exclusiva³⁸.

Examinando el Juhudi Credit Scheme de Kenya y otras experiencias de crédito rural financiado por las ONG, A. K. Mutua distingue entre orientaciones de bienestar y orientaciones de desarrollo, a los efectos de concentrar los programas de crédito hacia los pobres:

Las ONG tradicionalmente orientadas al bienestar consideran al desarrollo desde una perspectiva muy amplia. Por lo general, los programas de bienestar buscan aliviar la pobreza mediante servicios gratuitos o subsidiados. Los programas enfocados a la sostenibilidad proporcionan servicios que los pobres desean y por los que están dispuestos a pagar. Cuando las ONG de bienestar operan programas de crédito, su orientación general tiende a concentrarlas hacia la selección de los clientes más necesitados –los más pobres entre los pobres– más que al uso eficiente del crédito ...

³⁵ Martin Ravaillon y Binayek Sen, “Impacts of Land-Based Targeting on Rural Poverty: Further Results for Bangladesh”, *World Development*, vol. 22, N^o. 6, 1994, págs 823-838.

³⁶ D. van de Walle, “Comment on ‘Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor’, by E. Aryeetey”, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington, D.C., 1997, pág. 183.

³⁷ R. P. Christen, E. Rhyne, R. C. Vogel y C. McKean, “Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs”, *Evaluation of USAID Program and Operations Assessment Report N^o. 10*, citado en: M. Malhotra, “Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs”, *Focus*, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., octubre de 1995, pág. 2.

³⁸ *Ibid.*

Las ONG de Kenya están tratando de definir quienes deben ser los beneficiarios objetivo de sus programas de crédito: ¿la gente más pobre o los pobres que son ya empresarios? ... Cuando se utilizan criterios de bienestar para seleccionar a los beneficiarios, los programas de crédito se concentran en prestatarios que no son empresarios. ... [y] probablemente orientan los préstamos hacia las necesidades más urgentes.

Las ONG argumentan en favor de tasas de interés inferiores a las de mercado pues consideran que los más pobres no pueden enfrentar tasas más altas. Pero estudios en Kenya y otros lugares han demostrado que los empresarios pobres están más interesados en las ventajas del préstamo que en el precio que pagan por ese servicio. Así, el mayor obstáculo de las ONG para hacer la transición hacia un sistema [sostenible] basado en criterios financieros parece radicar en sus propias percepciones y no tanto en la realidad³⁹.

En un estudio sobre trece IMF de siete países, David Hulme y Paul Mosley proporcionan informaciones estadísticas detalladas sobre las orientaciones del crédito rural⁴⁰. En la mayoría de las instituciones estudiadas, una parte significativa o una “vasta mayoría” de los prestatarios estaba por debajo de la línea de pobreza, pero el efecto benéfico de los préstamos fue proporcionalmente mucho menor para los prestatarios más pobres que para aquellos por encima de la línea de pobreza.

Algunos de los resultados del estudio Hulme-Mosley se muestran en la Tabla 7.1. El grupo de control fue cuidadosamente definido como personas cuyas solicitudes de préstamos habían sido aprobadas pero todavía no desembolsadas. Este procedimiento ayudó a reducir las posibles diferencias socioeconómicas del grupo de control con el grupo de la muestra, en los clientes de cada institución. El número total de prestatarios varía ampliamente, de 223 en el Mudzi Fund de Malawi a 12 millones en el RRBs de India. Sin embargo, siete instituciones tienen más de 400 000 prestatarios y otras tres al menos 25 000. Los siguientes resultados emergen claramente de la tabla:

- a) La mayoría de las instituciones fueron capaces de llegar a una considerable cantidad de hogares muy pobres.
- b) Los beneficios del acceso a los préstamos fueron elevados, para el promedio de la muestra.
- c) Los beneficios del acceso a los préstamos fueron marginales para los muy pobres.

Los autores señalan que los ingresos de algunos de los más pobres se han reducido como resultado de los préstamos, debido al aumento del endeudamiento sin un correspondiente crecimiento de su capacidad para reembolsarlos. Probablemente, los muy pobres pidieron más para propósitos de consumo que la gente por encima de la línea de pobreza. Sin embargo:

³⁹ Albert Kimanathi Mutua, “The Juhudi Credit Scheme: From a Traditional Integrated Method to a Financial Systems Approach”, en: M. Otero y E. Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 1994, págs 270-271.

⁴⁰ D. Hulme y P. Mosley, *Finance Against Poverty*, Routledge, Londres, 1996. Este estudio es resumido por Paul Mosley en “Financial Sustainability, Targeting the Poorest, and Income Impact: Are There Trade-offs for Micro-finance Institutions?” *Focus*, Note 5, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., diciembre de 1996.

A pesar de la tendencia general a que los clientes más solventes disfruten de mayores beneficios en sus ingresos, algunos prestatarios por debajo de la línea de pobreza también consiguen aumentos considerables de ingresos debidos al microcrédito. Análisis preliminares ... indican que, en particular, estos clientes pobres pidieron prestado para inversiones de capital de relativamente bajo riesgo, tales como pequeño riego, semillas de alto rendimiento en zonas de secano y nuevos telares para tejer alfombras⁴¹.

Tabla 7.1 - Beneficios de los clientes de instituciones microfinancieras seleccionadas

Institución	Proporción de prestatarios por debajo de la línea de pobreza	Crecimiento promedio en los ingresos de los prestatarios como proporción del correspondiente al grupo de control	
		Muestra total	Debajo de la línea de pobreza
BancoSol, Bolivia	29	270	101
BRI Unit Desa, Indonesia	7	544	112
BKK, Indonesia	38	216	110
KURK, Indonesia	29	n.a.	n.a.
Grameen Bangladesh	vasta mayoría	131	126
BRAC, Bangladesh	vasta mayoría	143	134
TRDEP, Bangladesh	vasta mayoría	138	133
PTCCs, Sri Lanka	52	157	123
KREP Juhudi, Kenya	n.a.	133	103
RRBs, India	44	202	133
KIE-ISP, Kenya	0	125	n.a.
Mudzi Fund, Malawi	vasta mayoría	117	101
SACA, Malawi	7	175	103

En Bangladesh, muchos de los más pobres entre los pobres fueron incorporados sosteniblemente a las redes de microfinanzas, proporcionándoseles primero ayuda alimentaria y capacitación junto con cantidades muy pequeñas de crédito. Para poder calificar a este programa, conocido por las siglas IGVGD (Income Generation for Vulnerable Groups Development), las familias tuvieron que cumplir los siguientes criterios:

- Ser encabezadas por viudas o mujeres abandonadas
- Poseer menos de un cuarto de hectárea de tierra
- Ganar menos de 6 dólares por mes

Después de un período de 18 meses de ayuda alimentaria, dos tercios de los participantes se hicieron clientes regulares de instituciones microfinancieras. Este programa fue diseñado y administrado por el BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee), organización que, para lograr el objetivo de aliviar la pobreza rural, siempre ha otorgado la misma prioridad a la capacitación y otros insumos que al crédito.⁴²

⁴¹ Paul Mosley, *Focus*, Note 5, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., diciembre de 1996, pág. 4.

⁴² Esta experiencia es descrita en: Syed Hashemi, Maya Tudor y Zakir Hossain, "Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: The Case of IGVGD in Bangladesh", *Focus Note 21*, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Washington, D.C., mayo de 2001.

Estos estudios y experiencias permiten concluir que las IMF son capaces de llegar a un número significativo de familias muy pobres, pero que se deben tener especiales cuidados para asegurar que este grupo se beneficie efectivamente de los fondos prestados. El alivio de la pobreza es un objetivo posible para las instituciones financieras rurales pero el desafío no es fácil de cumplir. Es más fácil generar beneficios para los hogares rurales de ingresos modestos y moderadamente bajos que hacerlo para los que están debajo de la línea de pobreza. Con los actuales conocimientos acerca de la financiación rural, el alivio de la pobreza no parecería ser necesariamente el objetivo principal de todos los intermediarios financieros rurales, pero sí puede ser uno de los objetivos principales o subsidiarios de muchos de ellos. Es importante tener en cuenta que en los programas orientados hacia los pobres, las mujeres pobres tienden a constituir una gran parte de los prestatarios. También es cierto que los muy pobres pueden beneficiarse indirectamente de los programas financieros rurales a través del aumento de los puestos de trabajo que generan.

Sin embargo, en muchos contextos la microfinanciación no constituye el único y ni siquiera el principal instrumento para aliviar la pobreza. Las familias pobres pueden ser incapaces de devolver los préstamos, en cuyo caso las inversiones en educación e infraestructura productiva serían más eficaces para aumentar sus condiciones de vida y para hacerlos posteriormente sujetos del microcrédito.

Shahidur Kandker ofrece la siguiente perspectiva:

Los programas de microcrédito no son una opción viable para mucha gente pues dichos programas requieren ciertas capacidades, como la contable, que muchos en el grupo objetivo no tienen. Es mejor focalizar las intervenciones crediticias hacia los pobres que pueden usar productivamente los préstamos para convertirse en, o para continuar siendo, autoempleados, mientras los programas de obras públicas se orientan a los extremadamente pobres que no poseen la capacidad para beneficiarse del microcrédito.

El microcrédito que financia actividades de autoempleo llevadas a cabo en los hogares es especialmente apropiado para las mujeres rurales con dificultades para trabajar fuera del hogar debido a costumbres sociales. Sin embargo, muchas mujeres carecen de las capacidades empresariales para convertirse en autoempleadas. Para las mujeres que no pueden participar en programas de microcrédito por no poseer los requisitos en el mercado laboral por restricciones sociales, es necesario promover la alfabetización y el entrenamiento, de forma que puedan beneficiarse del microcrédito⁴³.

7.2.3 Objetivos de las instituciones financieras rurales

Las instituciones financieras que funcionan adecuadamente pueden atender, en alguna medida, los dos objetivos nacionales de la política: aumentar el ingreso rural y aliviar la pobreza. Para cumplir este papel, las instituciones deben concentrarse en sus propios objetivos. Por encima de todo, necesitan hacerse sostenibles, pues de lo contrario sus ventajas para la población rural serán transitorias y, tal vez, sus problemas dañarán a otras instituciones financieras rurales emergentes. La sostenibilidad puede ser

⁴³ S. R. Khandker, *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*, Oxford University Press, Nueva York, EE.UU., 1998, pág. 143.

definida en dos formas básicas: eliminación de la dependencia de fondos donados o subsidiados, y lograr la rentabilidad. Ambas son importantes e indispensables para la sostenibilidad a largo plazo.

Para los programas de crédito que empiezan dependiendo de fondos donados o subsidiados y que deben alcanzar su sostenibilidad a largo plazo, Rhyne y Otero definen cuatro niveles de autosuficiencia:

El más bajo (nivel uno) está representado por programas tradicionales altamente subsidiados. En este nivel, los gastos de operación son cubiertos por donaciones o préstamos blandos y se crea un fondo de préstamos rotatorios. Cuando los programas están fuertemente subsidiados y mal administrados, el valor del fondo de préstamos se erosiona rápidamente a causa de la inflación y el incumplimiento de los pagos. ...

En el nivel dos, los programas obtienen fondos mediante préstamos a intereses cercanos, pero todavía por debajo, a las tasas de mercado. Los ingresos por concepto de intereses cubren el costo de los fondos y una porción de los gastos de operación, pero se requieren aún donaciones para financiar algunos aspectos de las operaciones. ...

En el nivel tres se eliminan la mayoría de los subsidios, pero resulta difícil erradicar una persistente dependencia de algunos de estos. Esta es la situación de la mayoría de los más conocidos programas de crédito; probablemente es necesario alcanzar por lo menos este punto para poder mantener operaciones de gran escala. ... El Banco Grameen, por ejemplo, conserva dos tipos de subsidios: sus costos de capital están varios puntos por debajo del mercado y recibe ingresos de créditos blandos colocados en depósito. ... El programa BKK ha eliminado los subsidios de su red de sucursales pero necesita donaciones para apoyar la supervisión. ...

La autosuficiencia máxima, nivel cuatro, se alcanza cuando los programas se financian plenamente con los ahorros de sus clientes y por fondos conseguidos de instituciones financieras formales a tasas comerciales. Los ingresos por comisiones e intereses cubren el costo real de los fondos, las reservas por malos préstamos, los gastos de operación y la inflación. Los únicos programas de IMF importantes que han alcanzado este nivel son las uniones de crédito de ciertos países y el sistema BRI Unit Desa en Indonesia⁴⁴.

Otros objetivos de las instituciones financieras que pueden contribuir a los objetivos nacionales de política son el aumento de la clientela (cobertura), el aumento del número de clientes pobres, y el mejoramiento de la calidad y la variedad de los servicios financieros. Sin embargo, conviene evitar que la consecución de estos objetivos perjudique la viabilidad financiera o la sostenibilidad de las instituciones.

⁴⁴ María Otero y Elizabeth Rhyne, eds., "Financial Services for Microenterprises: Principles and Institutions", en: M. Otero y E. Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 1994 págs 17-18.

7.2.4 Contribuciones de las instituciones microfinancieras

Además de su capacidad para llegar a los pobres, incluyendo en algunos casos a los más pobres, las IMF han creado numerosas posibilidades para los pequeños empresarios de los países en desarrollo. Los enfoques seguidos por estas instituciones y sus capacidades han evolucionado con rapidez en los últimos años, hacia clientelas más amplias y mejores técnicas de préstamo que aumentan la sostenibilidad de las operaciones⁴⁵. En el mismo sentido, se ha tendido a tratar a los prestatarios como clientes comerciales, en vez de como beneficiarios de programas asistenciales⁴⁶. Aunque “han habido muchos más fracasos que éxitos” ahora es claro que “existe un número creciente de éxitos innovadores bien documentados en lugares tan diversos como las zonas rurales de Bangladesh y Malí, y el medio urbano en Bolivia. Esto contrasta significativamente con la experiencia de las instituciones financieras especializadas del Estado, que recibieron grandes recursos en décadas pasadas pero fracasaron tanto en términos de sostenibilidad financiera como de atención a los pobres”⁴⁷.

Una de las más rigurosas evaluaciones de programas microfinancieros ha sido llevada a cabo por Khandker en Bangladesh, para los casos del Banco Grameen, el BRAC y un programa de desarrollo rural con un componente de crédito conocido como RD-12. Se los evaluó en relación al costo de oportunidad de los fondos subsidiados que utilizaban y con respecto a otros tipos alternativos de programas, por ejemplo de inversiones en infraestructura.

Khandker comenta que “los llamados indicadores de alcance, como el grado de cobertura de los programas, por ejemplo, no revelan si la participación en el programa beneficia a los pobres y, si así fuera, cómo y a qué costo. Préstamos repetidos y con altas tasas de recuperación pueden no indicar que los participantes se benefician de los programas de microcrédito. De hecho, dado que muchos prestatarios carecen de fuentes financieras alternativas, las bajas tasas de deserción de los miembros con bajas tasas de incumplimiento pueden señalar su dependencia del programa. Aún peor, los prestatarios recurrentes pueden utilizar otras fuentes de fondos, como los prestamistas informales, para mantenerse en una buena posición frente a la IMF. ... Para poder establecer la eficacia en relación al costo para donantes y gobiernos de los programas de microcrédito, la investigación debe mostrar que los ingresos y otros beneficios generados son mayores que los obtenidos en usos alternativos de los fondos subsidiados asignados al microcrédito”⁴⁸.

Se presentan a continuación algunas de sus conclusiones, entre ellas una importante observación sobre un efecto de género: los mayores beneficios de prestar a las mujeres en vez de a los hombres en el medio rural:

El objetivo de estos programas [microfinancieros] consiste en ayudar a promover el autoempleo entre los pobres desempleados y las mujeres, con el propósito de reducir la pobreza. Una reducción sostenida de la pobreza requiere

⁴⁵ Rachel Rock, “Introduction”, Cap. I, en: R. Rock y M. Otero, 1997, pág. 3.

⁴⁶ J. Ledgerwood, 1999, pág. 5.

⁴⁷ *Op. cit.*, pág. 4.

⁴⁸ S. Khandker, 1998, págs 146-47 [énfasis añadido].

acciones y políticas que ayuden a mejorar el capital productivo y humano de los pobres. Las medidas de política deben estar adecuadamente focalizadas, para que los beneficios lleguen sólo a los pobres. En Bangladesh las políticas agrícolas aumentaron la producción y los ingresos de las fincas pero fracasaron en mejorar el capital físico y humano de los pobres, pues sus efectos sobre el crecimiento no era ni de amplia base ni tecnológicamente neutral. Medidas focalizadas para combatir la pobreza sin un componente de crédito ... han estabilizado el consumo de los pobres que dependen de ingresos salariales pero han fracasado en ampliar su capital humano y físico.

En contraste, los programas de microcrédito han sido capaces de llegar a los pobres y mejorar su capital productivo y humano mediante la generación de autoempleo. Estos programas promueven el desarrollo del capital humano a través de medidas de alfabetización y acción social, concentradas en mujeres. ... Cuan efectivos son los programas de microcrédito en reducir la pobreza y llegar a los pobres es un importante tema de política, que merece cuidadosa ... evaluación. ...

La microfinanciación reduce la pobreza aumentando el consumo por habitante de los participantes en los programas y de sus familias. Los gastos anuales de consumo por hogar aumentan en 18 Tk por cada 100 Tk de préstamos adicionales a las mujeres y en 11 Tk por cada 100 Tk adicionales de préstamos a los hombres. ... Estimaciones de reducción de la pobreza basadas en los efectos del crédito sobre el consumo muestran que cerca del 5 por ciento de los beneficiarios pueden salir de la pobreza, cada año, como resultado de los préstamos recibidos de programas microfinancieros.

Los programas de microcrédito ayudan a estabilizar el consumo y la estacionalidad de la oferta de trabajo. ... El crédito focalizado también mejora la situación nutricional de los niños. Los efectos nutricionales del crédito son especialmente importantes para las niñas y son mayores en el caso de préstamos hechos a mujeres. ...

“El éxito de las microfinanzas ha destruido tres mitos comúnmente sostenidos acerca de la financiación rural: que el pobre no es sujeto de crédito, que la mujer representa un mayor riesgo crediticio que el hombre, y que el pobre no ahorra” (S. R. Khandker, 1998, pág 150).

Las mujeres han demostrado ser excelentes riesgos crediticios, con tasas de incumplimiento de préstamos de sólo 3 por ciento, mucho menores al 10 por ciento de los hombres. Las mujeres se han beneficiado claramente de los programas de microcrédito. Su participación en estos ha ampliado los medios productivos de las mujeres, debido a su mayor acceso a los ingresos en efectivo generados por actividades orientadas al mercado y al aumento de la propiedad de bienes distintos a la tierra. Estas mejoras amplían el poder social de las mujeres dentro de los hogares, lo que influye en su propio consumo y en el de sus hijos, así como en otros factores de bienestar (como la educación). ...

Los préstamos de las IMF están adecuadamente focalizados. Los grandes agricultores ... recibieron más del 82 por ciento, los pequeños y medianos agricultores casi el 13 por ciento, y los agricultores pobres y marginales sólo el 5 por ciento del total de los préstamos desembolsados por la banca formal. En contraste, los agricultores sin tierra y marginales recibieron el 72 por ciento, los pequeños y medianos el 24 por ciento, y los grandes el 4 por ciento de los préstamos de las IMF.

El microcrédito reduce la pobreza pero también lo hacen otros programas de lucha contra la pobreza. ... En términos de sus efectos sobre el consumo por habitante, el Banco Grameen y los proyectos de inversiones en infraestructura parecen más eficaces en relación al costo que otros programas, incluyendo BRAC, RD-12, bancos de desarrollo agrícola y programas alimentarios focalizados. Sin embargo, debido a que los beneficiarios difieren según los tipos de programas, la mayor eficacia de aquellos programas puede no indicar que se les deba reasignar recursos de otros programas⁴⁹.

En resumen, con frecuencia los programas microfinancieros bien manejados proporcionan beneficios reales a grupos de la población difícilmente alcanzables mediante otros tipos de programas. El reto es hacer los programas de microcrédito eficaces y sostenibles.

7.3 FUNDAMENTOS DE LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

A la luz de las, en gran parte, decepcionantes experiencias de los programas de crédito agrícola en las décadas pasadas, los objetivos de sostenibilidad institucional y eficiencia han adquirido primordial importancia para las instituciones financieras rurales. Las instituciones de crédito que no son sostenibles o autosuficientes sólo pueden proporcionar pequeños beneficios a las familias rurales a largo plazo. La eficiencia operacional de las instituciones contribuye a su sostenibilidad y también les permite alcanzar mayor número de clientes.

Varios tipos de estrategias institucionales contribuyen a la sostenibilidad de los intermediarios financieros rurales. En su ámbito interno, los principales determinantes de la sostenibilidad institucional, algunos de los cuales están interrelacionados, son los siguientes:

- a) **Movilización del ahorro.** Las ventajas de la movilización del ahorro ya han sido mencionadas. Una consideración básica es que las instituciones que no generan sus propias fuentes de fondos prestables probablemente encontrará, más pronto o más tarde, que las fuentes externas no son confiables. Además, el compromiso de los prestatarios hacia la devolución de los préstamos mejora cuando toman conciencia de que los fondos en riesgo son los de sus propias comunidades. Con frecuencia, los receptores de fondos provenientes de gobiernos y donantes los consideran casi como donaciones. La mayoría de las IMF no inician sus operaciones con capacidad para administrar cuentas de ahorros, pero la adquisición de esa capacidad es fundamental para su viabilidad a largo plazo⁵⁰.

⁴⁹ Nota del autor: como BRAC y RD-12 ponen más énfasis en el suministro de capacitación y otros insumos a los participantes, algunos de sus beneficios pueden presentarse rezagados en el tiempo.

⁵⁰ En este contexto, las ventajas de la movilización de ahorros se analizan principalmente para las instituciones financieras rurales y el sector rural. Para el conjunto de la economía, las evidencias cuantitativas sobre la respuesta del ahorro privados a las tasas de interés en países en desarrollo no son claras. Sin embargo, esto puede deberse al hecho que estos países sólo recientemente han avanzado hacia la liberalización financiera. Véase al respecto: P. R. Masson, T. Bayoumi y H. Samiei, "International Evidence on the Determinants of Private Saving", *The World Bank Economic Review*, vol. 12, N^o. 3, septiembre de 1998, págs 483-501.

Programas de ahorro forzoso que requieren que los clientes “depositen” una cierta proporción del préstamo recibido en la institución que presta el dinero han sido una práctica común de los programas de microfinanzas; en muchos casos han mejorado la capacidad de los clientes para ahorrar regularmente. La evidencia sugiere que, cuando disponen de servicios adecuados, los pobres ahorran voluntariamente en grandes proporciones. Los programas de ahorro voluntario son decisivos por dos razones: son la fuente potencial de financiación más grande e inmediatamente disponible de los programas de microcrédito, y constituyen un servicio financiero muy necesitado y demandado por los pobres. (De: Rachel Rock, “Introduction”, en R. Rock y M. Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, Monograph Series No. 11, Action International, enero de 1997, pág. 7)

- b) ***Dependencia mínima de los subsidios. Las donaciones o los préstamos de redescuento a bajo interés de los gobiernos e instituciones donantes con frecuencia substituyen la movilización de ahorros por parte de las instituciones financieras.*** Pero, aún cuando complementan los depósitos de los ahorristas, la experiencia muestra concluyentemente que cuanto más se usan dichos fondos externos, menor es la sostenibilidad de la institución. En parte, esto se debe a que el acceso a fuentes de recursos de bajo costo tiende a debilitar el esfuerzo de las instituciones para mejorar su eficiencia operacional. Además, por razones ya mencionadas, dichos fondos pueden orientar el comportamiento de los prestatarios hacia menores tasas de devolución de los préstamos. También pueden estimular a que las instituciones ofrezcan préstamos a tasas de interés más bajas que las del mercado, una política que crea otras dificultades.
- c) **Tasas de interés de mercado.** Los argumentos en contra de las tasas de interés subsidiadas son también poderosos. En efecto:
- i) Por lo general implican también bajas tasas reales para los depósitos, lo que debilita la movilización del ahorro, salvo que sean compensadas con subsidios significativos, lo que a su vez genera sus propios problemas.
 - ii) Erosionan la base de capital de las instituciones financieras, disminuyendo progresivamente su capacidad para servir a los clientes.
 - iii) Estimulan los préstamos a actividades de bajo rendimiento, debilitando las posibilidades de que el crédito contribuya a aumentar el ingreso agrícola.
 - iv) Debido a que las bajas tasas de interés real no pueden ser usadas como instrumento de selección entre solicitantes o entre proyectos, el racionamiento del crédito tiende a ser efectuado con base en criterios no económicos
 - v) Los pequeños préstamos implican altos costos administrativos por unidad prestada, y se requieren tasas de interés más altas para cubrir estos costos.
 - vi) Los préstamos agrícolas son en promedio más riesgosos; para mantener su sostenibilidad, las instituciones financieras deben incluir una prima de riesgo en las tasas de interés que cobran.

Dale Adams, uno de los primeros defensores del uso de tasas de interés de mercado en los préstamos agrícolas, resume así sus argumentos contrarios a los subsidios:

Las tasas de interés son fundamentales para determinar el comportamiento de los mercados financieros, y las políticas del crédito barato son una razón principal del mal desempeño de los mercados financieros rurales en países de

bajos ingresos: destruyen el incentivo de las familias rurales a ahorrar en forma financiera y distorsionan seriamente la forma en que los prestamistas asignan los préstamos⁵¹.

Respecto a las instituciones financieras rurales orientadas hacia los prestatarios de pequeña escala, una nota del CGAP ha señalado:

La experiencia mundial ha demostrado que los microempresarios no necesitan subsidios y que los microprestamistas no pueden permitirse subsidiar a los prestatarios. Los empresarios de bajos ingresos necesitan un acceso continuo y rápido a los servicios financieros, en vez de subsidios. La mayoría de los clientes de las microempresas consideran que la “tasa de interés de mercado” es la que cobran los prestamistas privados o mercados paralelos, que a menudo duplica las tasas de interés cobradas por las IMF. Los subsidios frecuentemente constituyen una señal a los prestatarios de que el dinero proviene del gobierno o de donantes que consideran a los pobres como sujetos de caridad; y los prestatarios toman esto como una sugerencia para no devolver los préstamos. Pocos empresarios de bajos ingresos terminan beneficiándose de los programas subsidiados, pues estos quiebran antes de alcanzar un número significativo de clientes. Los intermediarios financieros eficientes tienen que cobrar altas tasas para cubrir el costo de hacer préstamos pequeños. (De Nancy Barry, “The Missing Links: Financial Systems That Work for the Majority”, Focus, Note 3, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, Octubre 1995, pág. 3).

- d) **Buena gobernabilidad.** Un requisito básico es la autonomía institucional. En su ausencia, existen con frecuencia fuertes presiones para otorgar préstamos siguiendo criterios políticos. Un análisis de la cartera de préstamos del banco estatal de desarrollo agrícola de Honduras, BANADESA reveló que los préstamos grandes, comúnmente conocidos por los funcionarios del Banco como “préstamos políticos”, tenían una tasa de recuperación menor que los préstamos pequeños⁵². El mismo patrón se manifiesta en otros países⁵³. La buena gobernabilidad también requiere estructuras institucionales que eviten conflictos de interés en la adopción de decisiones sobre los préstamos y que aseguren la rendición de cuentas. La capacitación es otro componente esencial.
- e) **Administración competente.** La buena selección de los administradores y la capacitación de los gerentes y funcionarios son aspectos centrales de la eficacia y viabilidad de las instituciones financieras rurales. El entrenamiento puede ser costoso, pero sus beneficios justifican los gastos. Una evaluación del Banco Grameen, por ejemplo, señala: “El entrenamiento de los funcionarios incluye seis meses intensivos, principalmente de trabajo de campo y algún tiempo en el salón de clases. También se proporciona entrenamiento a los prestatarios y a los jefes de los centros. El éxito del Banco Grameen se debe, al menos parcialmente, a su intenso programa de formación”⁵⁴. Uno de los determinantes de la sostenibilidad de las instituciones financieras es el mantenimiento de bajos

⁵¹ Dale W. Adams, “Are the Arguments for Cheap Agricultural Credit Sound?” en: D. W. Adams, D. H. Graham y J. D. Von Pischke, 1984, pág. 75.

⁵² Secretaría de Recursos Naturales, Grupo Técnico de Trabajo sobre el Sector Financiero Agrícola, *Las Políticas y la Estructura del Sector Financiero Agrícola*, Tegucigalpa, Honduras, 1990.

⁵³ Una experiencia similar en Costa Rica se describe en: Robert C. Vogel, “The Effect of Subsidized Agricultural Credit on Income Distribution in Costa Rica”, Cap. 11, en D. W. Adams, D. H. Graham y J. D. Von Pischke, 1984.

⁵⁴ J. Yaron, 1992, pág. 111.

costos administrativos: un entrenamiento adecuado ayuda a orientar a los funcionarios en esa dirección. Los enfoques para administrar las instituciones y sus carteras de préstamos también deben adecuarse al medio rural. Se requieren métodos muy diferentes para los prestatarios rurales de pequeña escala que para los grandes prestatarios industriales. Este tema es tratado en la apartado 7.6 más adelante.

- f) ***Diseño de los servicios financieros con una orientación de mercado***⁵⁵. La mayoría de los trabajos innovadores sobre instituciones rurales se ha dirigido en años recientes a las políticas de préstamos y a las técnicas para la movilización del ahorro. En ambos aspectos se ha ensayado un gran número de nuevos enfoques compatibles con los mercados rurales; aunque no hay fórmulas aplicables a todos los contextos, existen algunos lineamientos generales y enfoques que pueden ser adaptados a diferentes circunstancias. Por ejemplo, “En Indonesia, a principios de los años ochenta, los funcionarios del BRI preguntaron a los campesinos las razones de su desinterés en ... el programa nacional de ahorros administrado por el banco central. ... Las respuestas fueron casi unánimes ... el programa permitía retiros sólo dos veces al mes, restricción que era inaceptable”⁵⁶. Hoy en día se reconoce que la creación de instrumentos de ahorro y otros servicios financieros en los países en desarrollo debe estar basada en una evaluación cuidadosa de las preferencias de los clientes.

Un estudio de cuatro ONG en Gambia concluyó que la sostenibilidad institucional de los programas financieros depende de su capacidad para: movilizar depósitos ofreciendo tasas de interés atractivas; cubrir los costos operativos sin subsidios; diversificar las carteras para reducir los riesgos que surgen de la covarianza entre los ingresos de los prestatarios; apoyarse en comités locales de aprobación de préstamos; crear sustitutos eficaces de las garantías físicas, y mantener altas tasas de recuperación de los préstamos⁵⁷.

Aún con la mejor de las estrategias institucionales, la viabilidad de las entidades financieras no está enteramente en sus manos. Sus políticas operativas y resultados contables están afectados por las políticas nacionales que influyen en la rentabilidad de la producción agrícola y en las condiciones de operación de esas instituciones. Las dos principales políticas que determinan la viabilidad de las instituciones financieras rurales son:

- a) ***El marco nacional de regulación del sistema financiero.*** Se requieren regulaciones adecuadas sobre diversos aspectos, entre ellos, las garantías, la supervisión bancaria, las tasas de interés y los contratos. En algunos casos (tasas de interés), la ausencia de regulación puede ser preferible a las intervenciones equivocadas. Políticas inapropiadas de supervisión bancaria y de garantías mobiliarias, por ejemplo, no sólo fallan en incentivar el crecimiento de la

⁵⁵ Este principio ha sido subrayado por Elisabeth Rhyne y María Otero, 1994.

⁵⁶ Marguerite S. Robinson, 1994, pág. 38.

⁵⁷ Douglas H. Graham, Geetha Nagarajan y Korotoumou Quattara, “Financial Liberalization, Bank Restructuring and the Implications for Non-Bank Intermediaries in the Financial Markets of Africa: Lessons from The Gambia”, en: Roger Rose, Carolyn Tanner y Margot A. Bellamy, eds., *Issues in Agricultural Competitiveness*, Occasional Paper N°. 7, International Association of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company, 1997, pág. 253.

intermediación financiera rural sino que frecuentemente lo inhiben realmente, tanto en la banca comercial como en las microfinanzas.

- b) **La política económica nacional.** Las políticas macroeconómicas desfavorables a la agricultura también restringen el acceso de los productores al crédito. Como destacan Yaron, Benjamin y Piprek, una política sensata al respecto empieza por la tasa de cambio:

Las distorsiones del tipo de cambio son particularmente dañinas para los mercados financieros rurales. Tipos de cambio fijos que no reflejan las condiciones macroeconómicas distorsionan las indicaciones de los precios externos y determinan que los mercados financieros canalicen recursos excesivos a sectores ineficientes y pocos a los que cuentan con ventajas comparativas. La liquidez y la solvencia de las instituciones financieras rurales pueden ser erosionadas si estas basan sus decisiones crediticias en precios relativos que luego son modificados significativamente⁵⁸.

Yaron, Benjamin y Piprek identifican ocho principales tipos de sesgos de las políticas macroeconómicas en contra del sector rural y las instituciones financieras rurales. Sus observaciones, derivadas en parte del trabajo de Schiff y Valdés (1992) mencionado en el Capítulo 4, son las siguientes:

El desempeño de los mercados financieros y de bienes reales están estrechamente interrelacionados. Debido a que los mercados financieros competitivos son guiados por las señales de precios, las distorsiones en los precios de los bienes reales llevan a una mala asignación de recursos en los mercados financieros. Durante años la mayoría de países en desarrollo sometió a sus actividades rurales a fuertes cargas impositivas.

Los ocho pilares de las políticas sesgadas en favor de actividades urbanas han tenido un efecto devastador sobre las ganancias de las empresas no agrícolas. Las políticas y las inversiones públicas en favor de las actividades urbanas impregnan los esfuerzos de desarrollo. Este enfoque está normalmente asociado al objetivo de acelerar el proceso de industrialización y a presiones políticas en favor de bajos precios de los alimentos, ejercidas por una activa población urbana. Los ocho pilares de las políticas prourbanas ... [son]:

- 1) Tasas de cambio sobrevaluadas.
- 2) Precios de productos agrícolas bajos, controlados y sin cambios estacionales.
- 3) Altas tasas de protección efectiva a la industria nacional, cuyos productos son usados como insumos por la agricultura.
- 4) Asignaciones presupuestarias desproporcionadamente altas para el medio urbano, respecto a aquellas para infraestructura rural.
- 5) Inversiones en recursos humanos desproporcionadamente altas en zonas urbanas en comparación con las rurales (salud y educación).
- 6) Leyes sobre usura (que impiden los préstamos más comunes en zonas rurales: préstamos pequeños, riesgosos y de alto costo).
- 7) Normas legales y regulaciones poco eficaces para la titulación de tierras y las garantías de activos rurales típicos (tierra, cultivos y equipos agrícolas) en relación a los activos urbanos (automóviles, bienes duraderos y casas).
- 8) Impuestos excesivos sobre las exportaciones agrícolas.

⁵⁸ J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, 1997, págs 47-48.

Este enfoque ha reprimido el desarrollo agrícola y rural en muchos países emergentes, durante varias décadas⁵⁹.

Finalmente, como varios autores han subrayado, la sostenibilidad requiere que los programas microfinancieros se conviertan en rentables, sin subsidios y a los costos vigentes para la obtención de los fondos prestables, a los efectos de evitar su descapitalización:

Una condición básica de la sostenibilidad es la eficiencia financiera, esto es, la capacidad para cubrir los gastos ... Un programa sostenible opera en forma tal que los costos de los préstamos –el costo de los fondos más los gastos administrativos y de incumplimiento de pagos– es igual a o menor que el precio (es decir la tasa de interés) que se cobra a los prestatarios. [Alternativamente] cuando se usan fondos subsidiados, un programa debe ser económicamente viable, en el sentido de que cubre los gastos al costo de oportunidad de los fondos⁶⁰.

7.4 EL MARCO REGULADOR DE LA FINANCIACIÓN RURAL

7.4.1 Desafíos institucionales y de la regulación

Las operaciones de préstamo son de naturaleza intertemporal e incierta, basadas en una promesa de pago en el futuro. Si las demás condiciones se mantienen igual, cuanto más seguros estén los prestamistas de obtener la devolución de sus préstamos, tanto mayor será la oferta de fondos prestables. El grado de certeza a su vez depende del contexto institucional y legal, por ejemplo, cuan rápido y barato resulta hacer cumplir los acuerdos contractuales. También depende de los métodos de préstamo utilizados. La oferta de fondos está en parte vinculada a las utilidades del servicio y de la intermediación financiera en general. Si bien las ganancias dependen de la eficiencia de la institución intermediaria, también son determinadas por las regulaciones (por ejemplo, las relativas a las tasas de interés).

Una de las estrategias más importantes para promover la financiación rural es el fortalecimiento del marco regulador, a los efectos de proporcionar tanto a los depositantes como a los prestatarios mayores seguridades e incentivos. Un inadecuado conjunto de leyes y regulaciones puede inhibir la expansión de los servicios de depósitos y préstamos rurales.

Los requisitos de la sostenibilidad de las instituciones microfinancieras -buena gobernabilidad y administración competente- se reflejan en los riesgos que ellas significan para sus clientes, para las agencias reguladoras y para ellas mismas. Administrar esos riesgos satisfactoriamente es el reto que enfrentan las autoridades reguladoras y supervisoras. Berenbach y Churchill han descrito esos riesgos claramente y los han diferenciado de los que caracterizan a los bancos comerciales, con palabras que revelan la diversidad y complejidad de la gestión de las microfinanzas.

Las instituciones microfinancieras (IMF) tienen muchos factores de riesgo comunes con otras instituciones financieras. Por ejemplo, las IMF y los bancos

⁵⁹ *Op. cit.*, pág. 49.

⁶⁰ S.R. Khandker, 1998, pág. 84.

comerciales son ambos vulnerables a los problemas de liquidez causados por los desfases de los vencimientos, la estructura de los plazos y/o de las monedas.

Por su parte, muchos factores de riesgo de los bancos comerciales no son directamente aplicables a las IMF. Por ejemplo, los bancos comerciales son vulnerables a la concentración del riesgo, cuando un gran préstamo a un único prestatario pone en riesgo el capital total del banco o cuando múltiples préstamos están expuestos al riesgo de un grupo empresarial. Los préstamos internos son otro elemento de preocupación para los bancos comerciales, cuando los gerentes o los propietarios utilizan su influencia para obtener préstamos poco sólidos por importes considerables. En cambio, estos asuntos no presentan riesgos importantes para las instituciones microfinancieras, debido al elevado volumen de las transacciones y a sus pequeños montos.

Los cuatro principales elementos de riesgo específicos a las IMF son: la propiedad y gobernabilidad, la administración, las carteras y las industrias nuevas.

Riesgos de la propiedad y la gobernabilidad. ... Estos riesgos se presentan cuando los dueños y directores de las IMF carecen de la capacidad necesaria para proporcionar una adecuada supervisión gerencial. Este es un punto importante debido a la índole de las instituciones y las personas que normalmente son propietarias de las IMF, o forman parte de sus consejos de administración. ... los directores de una organización sin fines de lucro pueden no tener la capacidad y experiencia necesarias para gobernar instituciones financieras formales ... *Propiedad y estructura organizativa:* Algunas IMF sujetas a regulación tienen estructuras organizativas y de propiedad poco claras, que derivan de las ONG o las instituciones públicas que les dieron origen. Se pueden generar escenarios de alto riesgo. Si una ONG, financiada con recursos públicos y sin propietarios, supervisa la administración y determina las políticas del intermediario financiero regulado, su misión social puede tomar prioridad sobre sus objetivos financieros. ... Si bien las IMF pueden obtener de sus accionistas suficiente capital inicial, los propietarios pueden carecer de la capacidad financiera o de la flexibilidad para responder a demandas adicionales de capital, si fuese necesario.

Riesgos administrativos. Los riesgos administrativos que afectan a las carteras de las IMF son generados por los métodos específicos de prestación de servicios requeridos para atender este mercado. ... *Sistemas operacionales descentralizados:* ... la estructura descentralizada de organización ... es un elemento principal para los métodos de los servicios microfinancieros. Dichos métodos descentralizados de operación presentan desafíos administrativos en cualquier tipo de actividad. Las deficiencias en la infraestructura de transportes y telecomunicaciones pueden complicar este desafío. Aún más, dichos métodos descentralizados generan un medio ambiente que puede ser objeto de prácticas fraudulentas si los controles internos no son suficientes. *Eficiencia administrativa:* Las instituciones microfinancieras ofrecen un alto volumen de servicios repetitivos, que operan con bajas tasas de rendimiento por préstamo. Si una sucursal o unidad no alcanza a cumplir los volúmenes de préstamos proyectados, las utilidades pueden rápidamente convertirse en pérdidas. ... La calidad de la administración para asegurar servicios rápidos y oportunos es esencial para el éxito financiero de las carteras microfinancieras. *Información gerencial:* La columna vertebral de la administración de las IMF es el sistema de información gerencial. Si bien esto es así para todas las instituciones

financieras, los métodos de operación descentralizados, el alto volumen de préstamos a corto plazo, la rápida rotación de la cartera y los requisitos de eficiencia en la prestación de servicios hacen que la información detallada y actualizada sobre sus carteras sea esencial para la administración eficaz de las IMF. ... Inadecuados sistemas de información gerencial pueden demorar la vigilancia de los préstamos incumplidos y erosionar rápidamente la calidad de las carteras.

Riesgos de cartera. Las características básicas de los productos y servicios microfinanciero conducen a un conjunto de riesgos de cartera diferentes a los que normalmente enfrentan las instituciones de préstamos comerciales. *Préstamos no asegurados:* La mayor parte de los micropréstamos no están asegurados en términos tradicionales. ... Los enfoques no tradicionales utilizados por las microfinanzas son generalmente tan eficaces como las garantías tradicionales, pero pueden no funcionar y exponer a las instituciones durante las crisis económicas. *Manejo de los incumplimientos:* Algunas IMF han sido afectadas por oscilaciones significativas en la puntualidad con que se pagan sus préstamos. Aunque las tasas de morosidad pueden ser bajas durante largos períodos, sus cambios son a veces abruptos ... Dado que los costos de operación son altos con relación al tamaño de las carteras, los problemas temporales de morosidad se vuelven serios más rápidamente que en la banca tradicional. ... *Concentración geográfica o sectorial del riesgo:* A diferencia de la concentración del riesgo que enfrenta por lo general la banca comercial, donde un gran préstamo individual o préstamos a un grupo de empresas vinculadas pueden poner en riesgo al banco, las IMF están sujetas a riesgo si muchos clientes proceden de una misma zona geográfica o segmento de mercado vulnerable a trastornos económicos. ... Cabe señalar, sin embargo, que se trata de un riesgo mayormente teórico. Hasta la fecha se han dado muy pocos ejemplos de concentración de riesgos en un sector o zona geográfica que hayan afectado las carteras microfinancieras⁶¹.

Riesgos de nueva actividad. Numerosos riesgos que enfrenta la actividad microfinanciera surgen del hecho de que sus técnicas son relativamente nuevas y no comprobadas. *Experiencia profesional adecuada:* Existen muy pocos profesionales con experiencia bancaria previa que también estén directamente familiarizados con los métodos microfinancieros. ... Debido a que ... muchas IMF no pueden ofrecer remuneraciones atractivas, tienen dificultades para atraer funcionarios capaces. *Crecimiento administrativo:* Las IMF pueden experimentar crecimientos considerables en sus primeros años de operación. ... [cuyo] sostenimiento ... significa un reto administrativo para ampliar el personal entrenado, adoptar normas de política y procedimientos, y mantener la calidad de la cartera. *Nuevos productos, servicios y métodos:* A pesar de que se ha avanzado considerablemente en el diseño de los productos y servicios microfinancieros, el campo es todavía nuevo y poco probado. Es difícil evaluar si un nuevo producto, servicio o método es una desviación inconveniente de las metodologías existentes o constituye el gran descubrimiento de un nuevo servicio para el mercado. ... *Instituciones jóvenes:* ... queda mucho por

⁶¹ Nota de autor: la crisis agrícola de Nicaragua en el año 2001, ocasionada por el colapso en los precios del café, determinó que muchas IMF afiliadas a la federación ASOMIF sufrieran pérdidas y, en su mayoría, dejaran de prestar a la agricultura.

aprender acerca del comportamiento de como estas instituciones durante una crisis. ¿Cuál es la curva de aprendizaje institucional?⁶²

Las siguientes secciones de este capítulo examinan temas relacionados con la forma de enfrentar estos retos.

7.4.2 Garantías

La seguridad de la situación de los prestamistas puede lograrse con o sin garantías tangibles, vale decir, mediante préstamos asegurados y no asegurados. Los últimos requieren mayor conocimiento acerca de los prestatarios, o capacidad para castigarles en caso de mora. Debido a que es menos caro evaluar las garantías tangibles que adquirir toda la información necesaria acerca de los prestatarios no asegurados, los prestamistas conceden créditos más grandes y baratos cuando están respaldados por garantías tangibles⁶³.

El resultado de los préstamos no asegurados también depende en buena parte del avance de las *garantías sociales*. Las instituciones microfinancieras han creado un tipo de garantía social que fomenta la formación de grupos de prestatarios en los que cada miembro garantiza los préstamos de los demás. Como señala Khandker (citando a Besley y Coate, 1995⁶⁴):

... los préstamos basados en grupos son una condición necesaria pero no suficiente para una mejor recuperación de los préstamos o el mejor funcionamiento del grupo. Esto último requiere que el método de grupos cree garantías sociales que impongan ciertas acciones disciplinarias sobre los miembros del grupo. Los métodos basados en grupos pueden fallar en la aplicación de los criterios de elegibilidad, por ejemplo, si todo el grupo confabula para hacerlo así. Para evitar este problema y asegurar que el grupo cumpla los criterios de elegibilidad, los programas de microcrédito utilizan organizaciones mejor asentadas en la comunidad⁶⁵.

Las políticas públicas pueden facilitar los préstamos, tanto los asegurados como no asegurados. Uno de los grandes obstáculos a la expansión del crédito garantizado en el medio rural de los países en desarrollo es la falta de títulos legales sobre la tierra que puedan ser utilizados como garantías, como se mencionó en el Capítulo 5. Desde el punto de vista de las transacciones financieras, hay dos aspectos de los títulos de tierras que son cruciales: la confirmación de la propiedad y el registro de todos los gravámenes sobre la tierra. Esto último es esencial para que los prestamistas puedan *perfeccionar sus reclamos*, o establecer públicamente la prioridad de ellos. Por esta razón, es importante tanto la titulación de las tierras agrícolas como la existencia de eficaces sistemas de registro de tierras.

⁶² Berenbach y Churchill, *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions*, The Micro-finance Network, Occasional Paper No. 1, Washington, D.C., 1997, págs 19-24.

⁶³ Yaron, Benjamin y Piprek, 1997, pág. 54.

⁶⁴ Timothy Besley y Stephen Coate, "Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral", *Journal of Development Economics*, vol. 46, N^o. 1, 1995, págs 1-18.

⁶⁵ S. R. Khandker, 1998, pág. 31.

Los títulos sobre la tierra son de poco valor para propósitos financieros, a no ser que el sistema judicial permita una rápida solución de los reclamos en caso de incumplimiento del pago. Procedimientos judiciales largos, costosos o inciertos disminuyen considerablemente el valor de las garantías y, por lo tanto, reducen los incentivos a prestar. Por la misma razón, los procedimientos ágiles y definitivos para la solución de los reclamos estimulan a los prestatarios a pagar sus préstamos, reduciendo la probabilidad de incumplimientos.

En su mayor parte, estas consideraciones son aplicables a las fincas grandes y medianas. En muchos países, aunque no en todos, es difícil para los prestamistas embargar propiedades de pequeños agricultores, aun cuando los títulos estén registrados⁶⁶. En algunos casos existen restricciones legales para hacerlo respecto a propiedades por debajo de cierto límite de tamaño. Frecuentemente el sistema judicial duda en aprobar embargos sobre agricultores de bajos ingresos, y los propios prestamistas pueden compartir esa reticencia. Sostenedores del desarrollo financiero señalan que el derecho legal a embargar se ejercita raramente, pero aún consideran que su presencia ayuda a ampliar el acceso de los pequeños agricultores al crédito. Es posible que la reticencia a permitir embargos siga prevaleciendo en muchos países, por una comprensible preocupación social y, adicionalmente, por el costo del embargo en relación al valor del bien.

En estas circunstancias, un método alternativo para utilizar la tierra como seguro de préstamos, no muy utilizado hasta la fecha, es la *anticresis*. Mediante la anticresis, el prestatario acuerda ceder el control de su tierra, en caso de incumplimiento del pago, hasta que el crédito se pague con las cosechas o hasta el término de un determinado período. Para aliviar las consecuencias sobre los hogares de los pequeños agricultores, el acreedor puede aceptar contratar a miembros de la familia del prestatario para trabajar la tierra durante ese periodo. En muchos países en desarrollo, esta especificación sería más aceptable que el riesgo de perder la tierra. Bangladesh ofrece ejemplos de este enfoque⁶⁷ (véanse en el Capítulo 5, apartado 5.7 mayores detalles al respecto). Muchos países en desarrollo todavía no disponen de legislación que haga posible la anticresis.

Además de la tierra, los prestamistas pueden utilizar otras formas de garantías u otorgar préstamos no asegurados. Entre las otras formas de garantías cabe destacar a los cultivos y el ganado. Los derechos sobre futuras cosechas son instrumentos usuales aunque, debido al riesgo de los rendimientos, obviamente no otorgan el mismo grado de seguridad que los conferidos por la tierra. Es relativamente común que los agroprocesadores y exportadores presten a los agricultores contra promesas sobre sus futuras cosechas. En el caso de ganado, los riesgos incluyen no sólo la posibilidad de que una enfermedad diezme el hato sino también la de que el prestatario venda los productos o los animales sin advertir al comprador la existencia de la obligación ya asumida (en Colombia el principal problema para la participación de pequeños agricultores en contratos de comercialización de larga duración con los procesadores y

⁶⁶ “Al Banco Grameen no le resulta eficaz en relación al costo ejercitar los embargos” (Yaron, Benjamin y Piprek, 1997, pág. 125).

⁶⁷ Ver K. A. S. Murshid, “Informal Credit Markets in Bangladesh Agriculture: Bane or Boon?”, en: G. H. Peters y B. F. Stanton, eds., *Sustainable Agricultural Development: The Role of International Cooperation*, Proceedings of the XXI International Conference of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company, 1992, pág. 660.

los modernos canales de comercialización es su tendencia a romper esos acuerdos ante precios mejores en el corto plazo). Así, los cultivos y el ganado son una forma imperfecta de garantía, pero una institución crediticia puede utilizarlos cuando son complementados por el conocimiento del prestatario. También en este respecto se requiere una legislación adecuada pues, en algunos países, no permite que los bienes y la propiedad mobiliaria sirvan como garantía⁶⁸.

Los *productos almacenados* constituyen otra forma de garantía. Obviamente este instrumento es aplicable sólo a bienes no perecibles, principalmente granos, pero también algunos otros como algodón y café. Cuando los almacenes están registrados, los depositantes reciben documentos conocidos como *certificados de depósito de granos o recibos de almacén*, que pueden ser posteriormente utilizados como garantía de préstamos bancarios. Una ventaja importante de dichos préstamos es permitir a los agricultores esperar mejores precios estacionales antes de vender sus cosechas. Estos sistemas también requieren una legislación específica que establezca los requisitos que tienen que cumplir los *almacenes autorizados* lo mismo que las normas de *grados de calidad* de los productos almacenados y reglas que permitan a los bancos aceptar esta forma de garantía⁶⁹. La legislación debe ser suficientemente amplia para cubrir la rotación de los inventarios y los cambios en el grado de procesamiento de los bienes, como se señala en el recuadro siguiente:

Los obstáculos legales a las garantías mobiliarias pueden representar restricciones formidables a la expansión de la financiación agrícola. Por ejemplo:

Pocos países tienen disposiciones que permitan el mantenimiento de la prenda cuando el producto en garantía es transformado. Un prestamista con garantía de la lana depositada en un almacén la perderá si la lana es vendida. Algunas veces, los altos costos hacen prohibitivas ciertas transacciones. En Uruguay registrar una prenda cuesta 6 por ciento del monto del instrumento mientras en Rusia esto cuesta 3 por ciento. Estas comisiones de registro para almacenar los inventarios agrícolas, calculadas a su tasa anual, pueden exceder a las tasas de interés de los préstamos a corto plazo. ... En Argentina y Bolivia, bienes que todavía no existen no pueden ser objeto de préstamos. Como resultado, los agricultores no obtienen crédito con base en los huevos de sus gallinas, la leche de su ganado o el vino de sus viñedos. En Perú, la rotación de inventarios requiere la redefinición del préstamo, por lo que los jugos de frutas en almacén no pueden servir como garantía pero la harina de pescado almacenada en contenedores de tamaño fijo si lo pueden. Por razones similares, el trigo en los silos argentinos no puede garantizar préstamos pero el azúcar en un almacén si puede. Estos problemas son fatales para la financiación porque el prestamista sabe que en caso de incumplimiento el prestatario puede sostener que el contrato suscrito no tiene fundamento legal. Estas dificultades legales no tienen una base válida en términos de política (Yaron, Benjamin y Piprek, 1997, págs 55 y 57).

⁶⁸ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 55; Heywood Fleisig, "The Right to Borrow: Legal and Regulatory Barriers That Limit Access to Credit by Small Farms and Businesses", *Viewpoint*, Note 44, Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 1995, pág. 3.

⁶⁹ Algunas veces se requiere paciencia y persistencia para implementar nuevas regulaciones. El autor participó en un grupo que, entre otras reformas de política, formuló y puso en práctica un sistema de certificados de depósito para granos en Honduras. Luego de la aprobación de la propuesta detallada y el borrador del decreto por parte del Ministro de Recursos Naturales (Agricultura), tomó dos años y medio obtener las demás aprobaciones gubernamentales necesarias para poder hacer efectivo el nuevo mecanismo.

Otra forma potencialmente viable de garantía son las cuentas por cobrar y los préstamos. Los abastecedores de insumos agrícolas y los minoristas rurales otorgan frecuentemente créditos a los agricultores, pero su capacidad para prestar puede estar limitada por su capacidad para obtener préstamos garantizados por sus cuentas por cobrar. En forma similar, los prestamistas locales podrían aumentar sus operaciones si les fuera posible utilizar sus carteras de préstamos como garantía.

Como han señalado Yaron, Benjamin y Piprek:

Comparado con los bancos, los dueños de tiendas conocen mejor a sus clientes y pueden seleccionar buenos riesgos con mayor seguridad. Sin embargo, en la mayoría de países en desarrollo los reglamentos de las transacciones con garantía no permiten a los bancos crear, perfeccionar y hacer cumplir garantías de créditos basadas de cuentas por cobrar. Estos problemas limitan el acceso al crédito a los dueños de tiendas y estrangulan una fuente potencialmente promisorio de crédito rural. La misma historia, con pequeñas variaciones, puede ser contada para todos los proveedores de crédito rural y prestamistas no bancarios (1997, pág. 59).

Heywood Fleisig agrega:

Cuando los comerciantes y prestamistas no bancarios tienen la posibilidad de refinanciar el crédito que otorgan, la oferta de dichos créditos se expande y su costo disminuye. Pero esto requiere que la legislación permita el registro público fácil y barato de las prendas en forma de cuentas por cobrar o documentos mobiliarios, lo mismo que la transferencia de estas cuentas si los prestatarios (comerciantes o prestamistas no bancarios) incumplen. De otra forma a estos comerciantes y prestamistas no bancarios les será imposible conseguir suficiente dinero para financiar los préstamos que, en otras circunstancias, podrían realizar rentablemente⁷⁰.

La mayoría de los países en desarrollo deberían ampliar las normas que regulan las garantías, si desean incentivar la oferta de crédito privado. Sin embargo, formular esta nueva legislación es una tarea delicada pues pueden surgir temas difíciles concernientes a los derechos de los prestamistas *versus* los derechos de los prestatarios. Cuando se usan los bienes mobiliarios como garantía, obviamente se ponen condiciones sobre ellos para el caso de incumplimientos del crédito. Precisamente por tratarse de bienes muebles, la legislación tiende a permitir que los acreedores actúen rápidamente para incautar dichos activos. Se puede argumentar que esto es necesario a los efectos de proteger los derechos del acreedor y que de otra manera no se harían préstamos con garantías mobiliarias. Sin embargo, el otro lado de la moneda es que con el incumplimiento, posiblemente temporal, los agricultores pueden perder bienes esenciales para ganarse la vida o para el bienestar de su familia, entre otros, ganado, granos, herramientas agrícolas y tractores. El tema se complica porque los agricultores pobres de zonas remotas pueden no comprender cabalmente las implicaciones de los acuerdos de crédito con garantías mobiliarias y tampoco son capaces de dirigirse al sistema judicial para rectificar la situación.

⁷⁰ H. Fleisig, 1995, pág. 3.

Una posible vía de solución sería crear tribunales rurales especiales que puedan juzgar estas disputas financieras con prontitud, a costos mínimos o sin costo para los litigantes de bajos ingresos. Cualquiera sea el enfoque adoptado, la legislación que autoriza las garantías mobiliarias es un importante instrumento para promover el aumento de la financiación agrícola.

Los seguros subsidiados a los cultivos han tenido un desempeño decepcionante y financieramente insostenible en todos los países en desarrollo que los han ensayado. Luz María Bassoco, Celso Cartas y el suscrito han efectuado una evaluación cuantitativa de los efectos del programa de seguros de cultivos en México, llegando a las siguientes conclusiones:

existe una considerable pérdida social neta como resultado del seguro subsidiado. ... Si el programa no fuera subsidiado, habría igualmente una pérdida social neta de bienestar, comparada con la situación de inexistencia del seguro. Esta pérdida deriva de la obligatoriedad del seguro, y de que el costo global de la administración del programa es superior al valor de sus beneficios por concepto de reducción de los riesgos⁷¹.

Otras dudas acerca de los seguros de cultivos surgen de los riesgos morales (como están asegurados, los agricultores pueden dejar de adoptar medidas para evitar pérdidas en sus cultivos) y de la dificultad de establecer bases objetivas para medir esas pérdidas. En unos pocos países en desarrollo, como México y Honduras, se han creado seguros privados no subsidiados para cultivos. Hasta el momento han sido rentables para las compañías de seguros involucradas, lo que es una señal de sostenibilidad. Sin embargo, están limitados a pérdidas catastróficas resultantes de sequías, huracanes, lluvias torrenciales, temperaturas muy bajas, granizadas, y otros fenómenos naturales extremos. Un agricultor que pierde, por ejemplo, el 30 por ciento de su cosecha debido a lluvias insuficientes o irregulares no recibe compensación de este tipo de seguro. La posibilidad de establecer esquemas más refinados está inhibida por el problema de la información asimétrica: los agricultores conocen su propia historia de rendimientos mucho mejor que las compañías de seguros.

Las garantías gubernamentales a los préstamos han tenido resultados aún peores que los seguros subsidiados. Adolecen de dos problemas principales: el riesgo moral (se induce a los prestamistas a ofrecer créditos que de otra manera habrían considerado muy riesgosos) y dificultades operacionales. En Honduras, por ejemplo, las garantías de préstamos otorgadas por el Instituto Nacional Agrario, para los préstamos concedidos a los beneficiarios de la reforma agraria por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, nunca fueron pagados a dicho banco dado que los incumplimientos fueron muy elevados⁷². Como esto contribuyó a la descapitalización del Banco, una norma de la Ley de Modernización Agrícola de 1992 prohibió dichas garantías.

⁷¹ Luz M. Bassoco, Celso Cartas y Roger D. Norton, "Sectoral Analysis of the Benefits of Subsidized Insurance in Mexico", en: Peter Hazell, Carlos Pomareda y Alberto Valdés, *Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1986, págs 141-142.

⁷² Secretaría de Recursos Naturales, Honduras, 1990.

7.4.3 Relaciones contractuales

Los sistemas judiciales que aseguran el cumplimiento rápido y estricto de los contratos son un factor principal de estímulo al crecimiento de la financiación privada rural, al igual que un apropiado marco para las garantías. La *solidez de las relaciones contractuales* es, por supuesto, un tema básico para las transacciones financieras y otros campos de la economía rural. Por ejemplo, un obstáculo común al crecimiento de las exportaciones agrícolas es el incumplimiento ocasional de algunos exportadores de las condiciones de sus contratos con los productores, y la carencia de recursos legales accesibles a los productores, especialmente los de pequeña escala.

Además de garantizar la confiabilidad de los contratos es importante asegurar que sus requisitos no asuman formas que inadvertidamente excluyan a muchos pobres. Por ejemplo, los requisitos de que el agricultor lea, consienta y firme el acuerdo pueden discriminar a los analfabetos. En dichas circunstancias las disposiciones legales pueden prever que un testigo lea el contrato al suscriptor y sirva como cosignatario, y que se acepte como firma la huella digital.

7.4.4 Regulaciones sobre las tasas de interés

Las leyes contrarias a las elevadas tasas de interés -leyes sobre usura- también se remontan a los tiempos bíblicos. De hecho, el Corán prohíbe completamente el interés. Los bancos islámicos han encontrado sustitutos al interés, pero las leyes sobre usura persisten en muchos países no islámicos. No obstante sus buenas intenciones, cuando los riesgos de las carteras son relativamente altos, como en la agricultura, dichas leyes tienen el efecto de reducir la oferta de crédito privado. Una opción más eficaz es crear un marco regulador que incentive la provisión de crédito: así, las tasas de interés declinarán como consecuencia del funcionamiento de la oferta y la demanda. Fleisig presenta el problema de la siguiente manera:

Muchos países limitan las tasas de interés para proteger a prestatarios incautos de prestamistas inescrupulosos. En la práctica, sin embargo, con frecuencia las altas tasas de interés son justificables. Muchos de los costos asociados a los préstamos son fijos y representan una proporción más alta de los préstamos pequeños que de los más grandes. Dado que es más probable que sean los responsables de fincas y negocios pequeños que los empresarios de fincas y negocios grandes los que necesitan pequeños préstamos, los prestamistas privados cargan a los primeros tasas de interés más altas que a los grandes. Los prestamistas normalmente esperan recuperar sus mayores costos con alguna combinación de tasas de interés más altas y cobros adelantados por concepto de gastos de procesamiento. Además, los costos de la vigilancia de los préstamos pequeños sin garantía son más altos que los de los préstamos más grandes y garantizados. Los prestamistas de montos pequeños sin garantía deben inspeccionar regularmente los locales del prestatario para verificar si su actividad sigue siendo sólida, mientras que los prestamistas asegurados saben que tienen el derecho de adquirir propiedades de valor aún si la actividad no es sólida. Finalmente, el riesgo de los préstamos pequeños sin garantía puede ser mayor que el riesgo de los préstamos grandes con garantía. Los prestamistas

privados cobran mayores tasas de interés para compensar los más altos costos y riesgos de los préstamos pequeños y sin garantías⁷³.

Maxwell Fry ha señalado que los costos *brutos* de los préstamos no son necesariamente más altos en el mercado informal que en las instituciones financieras formales, una vez que se toman en cuenta todos los factores involucrados:

Las instituciones financieras tradicionales normalmente cobran tasas de interés explícitas más altas que las modernas. Sin embargo, no es claro si el costo total de obtener créditos de bancos tradicionales es mayor que el costo bruto de obtenerlos de bancos modernos. Zia Ahmed (1982)⁷⁴ presenta un singular estudio comparativo de costos de préstamos, basados en los resultados de una encuesta. El 84 por ciento de los créditos en Bangladesh son provistos por prestamistas informales locales y se estima que el costo bruto de sus préstamos es en promedio 86 por ciento al año. Sin embargo, el costo bruto de obtener préstamos de los bancos comerciales es en promedio 108 por ciento en el medio rural de Bangladesh. Además de intereses, los préstamos bancarios acarrear otros importantes gastos como viajes, entretenimientos, sobornos y el costo de oportunidad del tiempo que requiere conseguir el crédito⁷⁵.

El programa boliviano de microfinanciación PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa), que generó el primer banco privado en el mundo de esta índole, BancoSol, ha cobrado intereses anuales más de 20 por ciento superiores a las comerciales⁷⁶. Una razón del éxito del sistema Unit Desa del Banco Rakyat de Indonesia, “un raro ejemplo de institución financiera que llega rentablemente a los empresarios pobres”, es su “política no restrictiva de tasas de interés. ... Sin la libertad y decisión para fijar tasas sobre ahorros y préstamos, el sistema Unit Desa no habría llegado a ser auto sostenido y rentable”⁷⁷.

Las restricciones legislativas o administrativas sobre las tasas de interés también limitan la capacidad de las instituciones para movilizar el ahorro. Debido a que los márgenes de intermediación financiera tienden a ser relativamente altos, especialmente en las IMF,⁷⁸ la necesidad de fijar tasas de depósito suficientemente altas para atraer ahorros tiende a forzar hacia arriba las tasas de los préstamos, y algunas veces estas topan con los límites legales antes de alcanzar niveles adecuados. Los resultados son la escasa movilización de los ahorros o altas tasas de quiebra de los intermediarios financieros rurales.

⁷³ H. Fleisig, 1995, pág. 2.

⁷⁴ Zia U. Ahmed, *Transactions Costs in Rural Financial Markets in Bangladesh*, Ph.D. Thesis, University of Virginia, Charlottesville, EE.UU., 1982.

⁷⁵ M. J. Fry, 1995, pág. 348.

⁷⁶ Amy J. Glosser, “The Creation of BancoSol in Bolivia”, en: M. Otero y E. Rhyne, eds., 1994, pág. 237.

⁷⁷ James J. Boomgard y Kenneth J. Angell, “Bank Rakyat Indonesia’s Unit Desa System: Achievements and Replicability”, en: M. Otero y E. Rhyne, eds., 1994, págs 225-226.

⁷⁸ En el caso de BancoSol, “los costos administrativos... son un porcentaje muy alto del costo total de operación ... Los costos administrativos son más del 80 por ciento del total, y el estándar de los otros intermediarios es de alrededor de 20 por ciento. La mayor diferencia entre estos porcentajes surge de los altos costos asociados a los micropréstamos. A medida que aumenten los clientes en relación al número de oficiales de crédito, la eficiencia mejorará, aunque los costos serán siempre altos” (A. Glosser, 1994, pág. 247).

Las tasas de interés que pagan los agricultores pueden disminuir con el desarrollo agrícola. Evidencias sobre este tipo de efectos se han encontrado en la India:

En un distrito relativamente próspero como Burdwan en Bengala Occidental ... la tasa de interés rural media para diferentes grupos (como trabajadores ocasionales, inquilinos y trabajadores agrícolas) variaba entre 36 y 84 por ciento anual, mientras que en un distrito relativamente pobre como Nadia ... dicha tasa variaba entre 72 y 120 por ciento (de: S. Ghatak, "On Interregional Variations in Rural Interest Rates", *Journal of Developing Areas*, Vol. 18, 1983; citado en Hoff y Stiglitz, 1995, págs 279-280).

Otras dos consideraciones en apoyo de la remoción de los límites a las tasas de interés de los préstamos agrícolas son: a) normalmente los agricultores pagan tasas más elevadas por los préstamos informales no controlados que las que pagarían por cualquier tipo de préstamo institucional; y b) las tasas de rendimiento del capital a corto plazo en la agricultura -que es destino de la mayor parte de esos préstamos- son bastante altas. El autor condujo un análisis econométrico de los préstamos a 78 fincas en Colombia, separando las inversiones en capital fijo y capital de trabajo, y clasificando este último en mano de obra y otros insumos. El resultado señala rendimientos moderados para las inversiones fijas, en la banda de 7 a 15 por ciento, mientras los del capital de trabajo llegan al 100 por ciento. Cálculos independientes basados en presupuestos de cultivos, para diferentes tecnologías de producción, sugieren que el capital de trabajo asociado a insumos modernos logra rendimientos normales del orden de 60 a 80 por ciento, y aún mayores en algunos cultivos, pero nunca menores de 42 por ciento⁷⁹.

Estos resultados son intuitivamente comprensibles pues sugieren que, una vez creada la infraestructura básica, los altos rendimientos están asociados al capital de trabajo necesario para adquirir los insumos operativos y hacer funcionar las fincas. Explican igualmente por que los agricultores están dispuestos, en todos lados, a pedir prestado a muy altas tasas en los mercados informales con el fin de comprar semillas, fertilizantes y otros insumos básicos. Sin embargo, también plantean la cuestión de como financiar las inversiones a largo plazo, tema que se examina en el apartado 7.8.

En suma, las restricciones a las tasas de interés, tanto de los depósitos como de los préstamos, son perjudiciales para los prestatarios agrícolas. Lo mismo puede afirmarse acerca de la legislación que impide mejorar los sistemas de calificación de los créditos y ampliar los tipos de garantías⁸⁰.

⁷⁹ Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Regional Office, Projects Department, *Colombia: Rural Financial Markets Sector Study, Annex E*, Report N°. 5860-CO, Washington, D.C., 13 de febrero de 1986.

⁸⁰ Gonzalez-Vega ha señalado que la mayoría de la legislación financiera vigente fue desarrollada con el propósito de proteger los intereses de los prestatarios, pero ha tenido el efecto opuesto debido a que limita las tasas de interés, los tipos de garantías y así sucesivamente. Ver su trabajo "El Papel del Estado en la Promoción de Servicios Financieros Rurales", presentado en el Seminario Internacional *El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural*, La Paz, Bolivia, 1998.

7.4.5 Regulaciones bancarias en el medio rural

7.4.5.1 Regulación y supervisión prudencial y no-prudencial

Las regulaciones bancarias están destinadas principalmente a proteger a los accionistas y, sobre todo, a los depositantes. También tienen el propósito de proteger la integridad del sistema financiero como un todo: “Los problemas de un banco pueden rápidamente extenderse a todo el sistema financiero. Las quiebras bancarias tienen consecuencias monetarias y macroeconómicas, alteran el sistema de pagos y llevan a una des-intermediación (que reduce la movilización de recursos y los recursos financieros para la inversión)”⁸¹. La inadecuada regulación bancaria es un importante punto débil de los países en desarrollo:

Los supervisores bancarios de muchos países en desarrollo ... prestan relativamente poca atención a los aspectos prudenciales de la vigilancia financiera. Por ejemplo, en muchos países los supervisores no hacen una evaluación independiente de la calidad de los activos y otorgan escasa consideración a los procedimientos contables y los controles administrativos. Junto a la inestabilidad macroeconómica y la falta de una adecuada legislación, esta es una de las principales causas de las insolvencias bancarias⁸².

La distinción entre la regulación y supervisión prudenciales y no-prudenciales es esencial. Christen y Rosenberg proporcionan un análisis útil de esta diferencia:

Nos referimos a ciertos requisitos como no-prudenciales, no porque sean poco importantes sino porque no significan que las autoridades financieras den fe o asuman responsabilidad alguna por la solidez de la institución “regulada”. Ejemplos de dichos requisitos son:

- El registro y la inscripción de las instituciones autorizadas
- Información sobre los propietarios o personas que las controlan
- Información o publicación de estados financieros; normas sobre el contenido y la presentación de dichos estados; y reglas de contabilidad y auditoría
- Información transparente sobre las tasas de interés a los clientes
- Auditorías externas
- Envío de los nombres de los prestatarios y de la situación de sus préstamos (¿en orden? ¿atrasados? ¿por cuánto tiempo?) a la oficina central de información sobre créditos
- Límites a las tasas de interés

Dependiendo de la combinación de sus elementos, un conjunto de regulaciones no-prudenciales puede ser indoloro o extremadamente molesto. Pero estos requisitos no significan que el gobierno tome una posición sobre la solidez financiera de las instituciones: no conllevan para el gobierno ninguna responsabilidad, explícita o implícita, como asegurador de las pérdidas de los depositantes en el caso de quiebra. Algunos tipos de regulaciones no-prudenciales ni siquiera deben ser enviadas a la oficina que supervisa las instituciones financieras⁸³.

⁸¹ Banco Mundial, 1989, pág. 91.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Robert Peck Christen y Richard Rosenberg, “The Rush To Regulate: Legal Frameworks en Microfinance”, Occasional Paper N°. 4, CGAP, Washington, D.C., marzo de 2000, pág. 9.

7.4.5.2 Regulaciones para evitar las crisis y disminuir los daños

Fiebig ha presentado una útil distinción entre *regulaciones preventivas* (diseñadas para evitar las crisis) y *regulaciones protectoras* (para enfrentar las crisis una vez ocurridas) y, dentro de la primera categoría, entre *requisitos de entrada* y *requisitos corrientes* para las instituciones financieras⁸⁴. Fiebig explica por que las regulaciones no son iguales en la agricultura y en otros sectores. Su descripción de las regulaciones proporciona muchas ideas y lecciones, no sólo para los reguladores sino también para las instituciones financieras que trabajan o desean trabajar en el sector agrícola. Como son la base de muchas de las conclusiones de este capítulo, se citan aquí detalladamente (el énfasis se ha añadido):

a) Regulaciones preventivas - requisitos de entrada:

Requisitos de capital mínimo: ... con el propósito de asegurar la disponibilidad de suficiente capital para absorber las crisis financieras. También deben establecerse requisitos de capital para evitar que las instituciones se conviertan en cautivas de los malos deudores. ... [Estos capitales] representan el compromiso de recursos propios que los propietarios arriesgan perder en la eventualidad de que el banco haga malos préstamos. ... Los requisitos de capital mínimo varían considerablemente de país a país. ... las propuestas ... para las IMF oscilan en el mundo entre 25 000 y 250 000 dólares. En África y el sudeste Asiático se concentran en la parte baja de ese abanico y en los requisitos de entrada más bajos. ... Las consideraciones al respecto deben balancear la necesidad de tener propietarios fuertes con un capital considerable en juego al igual que una red de seguridad para la ... institución, por un lado, y la de fijar oportunidades de entrada no restrictivas, por el otro. ... conviene tener presente que los préstamos innovadores –que extienden los límites de la intermediación formal tradicional– requieren una fuerte base de capital accionario. Requisitos muy bajos de capital de entrada difícilmente generan instituciones suficientemente fuertes para superar las crisis externas y los ciclos a la baja de los negocios. Barreras de entrada muy pequeñas pueden también sobrecargar la capacidad de la agencia supervisora con una gran cantidad de pequeñas instituciones.

Como un ejemplo, existen 2 420 Bancos de Crédito del Pueblo (BCP) en Indonesia, muchos de los cuales con dificultades para competir con los bancos comerciales en las zonas rurales, periurbanas y urbanas en que operan. Esto ha determinado la existencia de ... 37 por ciento de préstamos en dificultades en la cartera de esas instituciones. Para desincentivar el establecimiento de nuevos BCP, recientemente se aumentaron los requisitos de capital mínimo de 7 100 a 71 000 dólares.

Requisitos de propiedad: ... tienen la intención de promover propietarios fuertes. Pretenden lograr que todos los propietarios actúen en el mejor interés de la institución (compatibilidad de misión), y también que los miembros de los cuerpos directivos hagan todos los esfuerzos para estar totalmente informados acerca de las actividades y el funcionamiento de la institución (regulación interna). ...

⁸⁴ Michael Fiebig, *Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance*, Agricultural Finance Revisited N°. 5, FAO y GTZ, Roma, 2001, págs 26-43.

Los buenos propietarios no sólo deben poseer excelentes antecedentes financieros sino que también conceptos estratégicos claros para la institución. La falta de propietarios atentos a los resultados financieros o una mayoría de ellos socialmente orientados y con la intención de acentuar la cobertura a expensas de la sostenibilidad, puede resultar peligroso

Estructura institucional y de gobierno: Muchos reguladores requieren que los intermediarios financieros formales sean compañía por acciones, para asegurar que los propietarios pongan su capital en juego y tengan incentivos para una activa vigilancia.

Estudios de factibilidad: Para evaluar la adecuación de los aspirantes a entrar en el mercado financiero formal se requieren habitualmente detallados estudios de factibilidad, que entre otras cosas requieren información detallada sobre la institución y sus planes de acción.

b) Regulaciones preventivas: requisitos corrientes:

Relación entre capital y activos, y clasificación de las carteras de préstamos: ... es un instrumento esencial para la regulación bancaria en todo del mundo. ... para ser capaces de amortiguar los riesgos de crisis es necesario que los activos estén suficientemente respaldados por el capital accionario de la institución financiera. Riesgos ... tales como reducciones del valor de los activos en la cartera de préstamos deben ser cubiertos con reservas de pérdidas específicas y generales. Los requisitos de capital cubren los cambios inesperados en las condiciones económicas o de la competitividad. ...

La definición del capital se torna difícil en los casos de fuerte participación de los donantes. ¿Es aconsejable constituir capital con los fondos recibidos de los donantes? Una de las consideraciones básicas detrás de la relación capital/activos es asegurar que existe suficiente capital para amortiguar los riesgos que puedan surgir en los activos de la hoja de balance de las sociedades financieras. Una fuerte participación del capital también asegura a sus propietarios un elevado control sobre la empresa. Sin embargo, los donantes son propietarios bastante poco severos, que normalmente no tienen o no procesan de manera adecuada y a tiempo las informaciones primarias que se les proporciona. Por consiguiente, los fondos de los donantes deberían ser valorados en una proporción menor que otras fuentes de capital. Lo mismo se aplica a los capitales provistos por los gobiernos, directamente o a través de garantías estatales.

... en muchos bancos de desarrollo agrícola el valor del patrimonio está fuertemente exagerado o es engañoso, debido a que no se constituyen suficientes reservas para préstamos incobrables.

La forma institucional de las cooperativas de ahorro y crédito presenta obstáculos específicos al cálculo del capital. Las acciones de los miembros son redimibles y el retiro de muchos miembros puede constituir una amenaza a la base patrimonial. Por consiguiente, el Consejo Mundial de Sindicatos de Crédito recomienda tomar en cuenta sólo el capital institucional a los efectos de calcular la suficiencia del capital social. ...

En las instituciones financieras con carteras de préstamos concentrados en la agricultura se pueden rápidamente acumular atrasos en malos años agrícolas. ...

si los productores se especializan en las mismas líneas o las oscilaciones de los rendimientos de los diferentes productos están interrelacionadas, los atrasos pueden estar acompañados por la disminución de la base de depósitos. En estas circunstancias resulta esencial disponer de un fuerte capital inicial. ...

¿Cómo entonces puede ajustarse la relación capital/activos a las condiciones financieras de la agricultura de los países en desarrollo? Con el propósito de amortiguar los riesgos específicos a sus estrechos y volátiles sistemas financieros y, en particular, para que las IMF limiten el peligro del rápido deterioro de su cartera de créditos a corto plazo, se recomienda para estos países una relación capital/activos superior al 8 por ciento. ...

[Existen] tres opciones para ajustar la relación capital/activos a las condiciones de alto riesgo. ... Primero, puede establecerse una relación global más elevada. Segundo, el riesgo puede ser ajustado ponderando los activos que conllevan un mayor grado de riesgo. Tercero, se puede ajustar la propia definición del capital.

Los préstamos a los productores agrícolas pueden ser clasificados como de mayor riesgo, requiriendo así mayor cobertura de capital. ... Otra opción a considerar es la de ponderar el riesgo de los préstamos en cartera de acuerdo con su anterior comportamiento de pagos. ... Puesto que disminuye el prestigio financiero de la institución, clasificar a los préstamos agrícolas en una categoría de riesgos más alta tendría como resultado el de aumentar los costos de esos préstamos. Si bien esto es indeseable para el desarrollo, puede parecer apropiado desde la perspectiva de riesgos que tienen los reguladores.

[Sin embargo] el proceso de clasificación [de préstamos] crea costos adicionales que tienen que ser ponderados en relación a los beneficios de la diferenciación. Asimismo, estas regulaciones forman parte del trabajo de los supervisores y pueden ampliar considerablemente el tiempo que le deben dedicar, y por tanto los costos.

Gestión de la liquidez: Los problemas de liquidez son con frecuencia señales iniciales del fracaso de un banco. Muchos reguladores de bancos solicitan diversos indicadores de liquidez a las instituciones supervisadas. ... Las instituciones financieras que movilizan ahorros y otorgan préstamos en contextos rurales enfrentan problemas de liquidez muy particulares. Las regiones en las que predomina la producción agrícola enfrentan fluctuaciones estacionales del flujo de caja. ... Una más amplia cobertura de regiones diversas y/o el acceso a un fondo común de liquidez pueden ayudar a mitigar los riesgos de liquidez. En cualquier caso, se necesita disponer de un sistema sofisticado de gestión de la liquidez, que permita a los dirigentes adoptar acciones rápidas. Además, a los prestamistas agrícolas con elevada exposición a riesgos del tipo de cambio, debido a refinanciaciones internacionales, deben requerirse niveles más elevados de liquidez.

Estos factores indican que los bancos con importantes carteras de préstamos agrícolas pueden necesitar relaciones de liquidez más altas. En casos de estrechez de liquidez, resulta de suma importancia para los prestamistas agrícolas acceder a fondos interregionales de liquidez y a refinanciación suficientes.

Gestión de los riesgos del crédito: Los requisitos de documentación y garantías son parte de la gestión de los riesgos del crédito ... En los mercados financieros

rurales, las garantías a menudo son sustituidas o complementadas por dobles firmas (cosignatarios), responsabilidad conjunta de un grupo, y/o garantías bancarias no tradicionales como los bienes mobiliarios. ... las metodologías de préstamo agrícolas requieren capacidad ... administrativa y sistemas sofisticados de información gerencial.

... si bien puede argumentarse que la diversificación sectorial es una herramienta esencial para la gestión del riesgo por parte de los prestamistas agrícolas ... el establecimiento de tasas fijas [de préstamos por sector] no parece ser necesario ni oportuno. ...

Muchos países limitan los préstamos internos a los miembros del personal y propietarios de las instituciones financieras. Este es un elemento importante para restringir la posibilidad de fraude y corrupción ...

Políticas de reservas y cancelación en libros: Los requisitos de hacer reservas buscan asegurar que el valor real de la cartera de préstamos sea reflejado en la contabilidad. Esto implica que una proporción adecuada del monto de los préstamos e intereses vencidos sea cancelado cuando su recuperación es improbable. ... Además de reservas para préstamos individuales, muchos países requieren reservas globales de alrededor del 1-3 por ciento, que se supone reflejan el riesgo crediticio residual que existe aún en carteras sanas.

Las reservas para préstamos están generalmente basadas en factores tales como el valor de las garantías, las fianzas, los antecedentes del cumplimiento y los días de retraso. ... En los préstamos garantizados, parece suficiente considerar solamente el monto del préstamo no cubierto por la garantía como base de la reserva. Sin embargo, en medios legales poco estrictos, la falta de posibilidades de hacer cumplir la ley o la lentitud de los procesos para ejecutar las garantías disminuyen mucho el valor actual neto de las garantías. En la mayoría de los países en desarrollo, las garantías llenan más una función de incentivo y de retención, que la de sustituir el reembolso de los préstamos. ...

Para los préstamos agrícolas, que normalmente tienen plazos más largos que el microcrédito y cuotas fijas de pagos, las reservas en base a los días de atraso ... son obviamente inadecuadas. Por ejemplo, un préstamo a dos años a un agricultor, con un pago único al final del período, requiere ser evaluado antes de su vencimiento. Las demoras en el pago de préstamos a la producción agrícola pueden muy bien deberse al atraso en la estación de cosechas, argumento que los comerciantes urbanos no pueden utilizar. El riesgo de incumplimiento en la agricultura no se altera necesariamente por algunos días de retraso. No se está abogando por la laxitud, pero sí por un cierto grado de flexibilidad por parte de los prestamistas para manejar los impactos externos que caracterizan al sector agrícola.

Restricción de servicios: Muchos países restringen la gama de servicios ofrecidos, como una forma de reducir la vulnerabilidad de las instituciones financieras. A menudo, cuando se establecen marcos reguladores específicos para las IMF, estas entidades no pueden recibir depósitos del público desde el inicio. ... En el caso de los prestamistas agrícolas hay que asegurar que la diversidad de los servicios financieros no conduzca a la acumulación de riesgos. ... En Bolivia no se permite a los Fondos Financieros Privados ofrecer tarjetas de crédito o servicios en moneda extranjera. ... para ofrecer nuevos servicios generalmente se requiere una licencia diferente de parte de la

institución supervisora. Para aprobar nuevos servicios, un enfoque prudente es solicitar estudios de factibilidad detallados y fundamentados (incluyendo estimaciones de demanda). ... Sin embargo, esto puede imponer un papeleo excesivo que reprime la innovación.

Oficinas de información sobre créditos: ... En contextos rurales, la inadecuación de los sistemas de identificación nacional puede poner en serios problemas a la eficacia de este instrumento regulador. Los prestatarios pueden fácilmente utilizar diferentes nombres para evitar la registración de su comportamiento anterior en materia de pagos. Además, si los competidores no formales, como las ONG, trabajan en la misma zona, la identificación de los préstamos múltiples se hace más difícil. ...

Sucursales: En muchos países la apertura de nuevas sucursales requiere la aprobación de la agencia supervisora especializada. Algunas veces también se fijan los horarios de apertura. Estas regulaciones pretenden crear condiciones de trabajo parejas para todos. Sin embargo, pueden ser inconvenientes si requieren que las sucursales estén abiertas a tiempo completo o ubicadas en edificios sólidamente construidos. Las unidades bancarias móviles y sucursales de tiempo parcial son instrumentos importantes para disminuir los costos operacionales de la intermediación financiera rural. ...

Las regulaciones sobre sucursales pueden establecer restricciones para ciertas áreas geográficas. Por ejemplo, los bancos rurales en Indonesia y Filipinas están confinados a las municipalidades o subdistritos. Los bancos de ahorro municipales en Perú también desde hace tiempo pueden operar solamente en las municipalidades. ... [Dichas regulaciones] pueden restringir severamente las posibilidades de diversificación de las carteras y aumentar la exposición a las crisis externas. En estas circunstancias, los préstamos agrícolas diversificados pueden resultar difíciles.

Requisitos sobre documentación de préstamos: En muchos casos, las regulaciones externas especifican la documentación a incluir en cada carpeta de préstamos. La documentación requerida para los préstamos agrícolas y rurales, lo mismo que para la microfinanciación, resulta a menudo excesiva y/o irrelevante. En estas actividades financieras específicas, las decisiones sobre los préstamos dependen mayormente de evaluaciones basadas en el carácter, o incluso dejan la mayoría de las decisiones sobre préstamos a la autoselección de los grupos de responsabilidad conjunta. Con frecuencia, este es un desafío principal de la regulación de las microfinanzas y las finanzas rurales. ...

Requisitos de información: Los requisitos de información son la base de la supervisión. Usualmente, estos requisitos comprenden temas y conjuntos de datos que deben ser entregados con frecuencia diaria, semanal, mensual o anual. Informes sobre la cartera de préstamos son a menudo solicitados en forma individual, préstamo por préstamo. Para las instituciones con gran número de pequeños préstamos en cartera, estos requisitos de información pueden ser muy pesados, a no ser que se disponga de sistemas totalmente computerizados y conexión de datos electrónicos directa con la institución supervisora.

En zonas rurales, informar diariamente a la agencia supervisora sobre la situación de la cartera o cualquier otro dato resulta muy costoso o imposible. La carencia de infraestructura, como caminos, teléfonos y computadoras ...

puede hacer difícil la información diaria. ... Existen muchas formas de enfrentar este problema. Una puede ser la moderación de los requisitos de información centralizada, mediante delegación de la recolección de información a la propia institución financiera. Los supervisores externos pueden luego controlar la información consolidada y, con base en una selección al azar de los sitios, verificar los informes internos enviados a las oficinas regionales de las instituciones financieras. De igual modo, los requisitos de información pueden ser graduados de acuerdo al monto y al tipo de los préstamos, exigiendo un mayor detalle para los informes sobre los préstamos grandes y los subvencionados⁸⁵.

c) Regulaciones protectoras:

Seguros sobre depósitos: Los seguros sobre depósitos garantizan que los derechos de los depositantes sean atendidos aún en caso de quiebra de la institución financiera. Esto refleja el objetivo básico de la regulación, que es el de proteger a los depositantes. ... Un problema principal de los seguros sobre depósitos es el de los incentivos adversos. ... una cobertura amplia de las pérdidas potenciales no sólo aumenta la confianza sino que también desincentiva el control del mercado sobre la institución financiera. ... [Y] si las primas no se fijan sobre la base de la evaluación del riesgo, las instituciones de menor riesgo implícitamente subsidian a las instituciones de mayor riesgo. ...

Prestamista de último instancia: Si en una institución financiera se presentan dificultades serias de liquidez, que no resultan de un problema fundamental de solvencia, puede entrar a operar el prestamista de última instancia. Implícita o explícitamente, los bancos centrales cumplen esa función. Sin embargo, distinguir las instituciones financieras con problemas de liquidez de las insolventes es una tarea difícil, que en los casos de prestamistas agrícolas puede coincidir con presiones políticas para salvar la institución. ... La adopción de la decisión requiere sopesar las razones en favor de la garantía institucional ... respecto al objetivo regulador de asegurar una estructura de mercado competitiva, lo que implica que las instituciones ineficientes no puedan ser sostenidas a largo plazo.

A pesar de sus características particulares, los préstamos de los bancos comerciales a la agricultura caen bajo los procedimientos normales de supervisión de la regulación bancaria. Si bien la regulación bancaria es importante, sus procedimientos no siempre son aplicables a las microfinanzas y a la financiación rural, ya que la mayoría de las IMF inician sus operaciones únicamente como instituciones de préstamo. “En la mayoría de los países, 85 por ciento de las empresas de microfinanzas no son intermediarios financieros, es decir, son sólo prestamistas y no reciben depósitos del público. No existen probablemente fuertes razones para ejercer una supervisión pública preventiva sobre dichas instituciones, dado que la protección de los depositantes es por lo general la principal razón de dicha supervisión”⁸⁶.

⁸⁵ Fiebig también analiza otros temas, entre ellos la auditoría interna, los mecanismos para la identificación de riesgos, la calificación del personal y los cambios institucionales.

⁸⁶ R. Rock, M. Otero y R. Rosenberg, “Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Stabilizing a New Financial Market.” *Focus*, Note N°. 4, The Consultive Group to Assist the Poorest (CGAP), Washington, D.C., agosto de 1996, pág. 1.

Aún ciertas instituciones que aceptan depósitos no deben necesariamente ser llevadas bajo el paraguas de la supervisión bancaria formal:

Muchas ONG piden recibir depósitos de ahorros como una condición para otorgar préstamos. Dichos depósitos deben ser probablemente considerados como parte del costo del préstamo, más que como una verdadera intermediación financiera que requiere la intervención pública para proteger a los depositantes. De igual modo, la supervisión pública tampoco es necesaria ni práctica para grupos comunitarios de base que aceptan depósitos voluntarios de unas pocas decenas de miembros que se conocen entre sí y que controlan las decisiones acerca de los préstamos del grupo⁸⁷.

Por lo general, cuando los intermediarios financieros comienzan a recibir depósitos de ahorros voluntarios, tal como deben hacer para asegurar su sostenibilidad a largo plazo, empiezan a ser sujeto de regulación y vigilancia. Sin embargo, los procedimientos usuales para tal propósito son difíciles de aplicar a las IMF y, algunos países han empezado a utilizar regulaciones y procedimientos de supervisión separados o a retrasar la adopción de las regulaciones prudenciales para dichas instituciones.

Haciendo eco en parte a lo indicado por Fiebig acerca de la regulación de los préstamos agrícolas, Rock, Otero y Rosenberg definen algunas de las diferencias que los procedimientos de supervisión de IMF deberían incorporar:

- Evitar exigir documentaciones muy elaboradas pues, en parte, las IMF tratan de mantener sus costos bajos simplificando su documentación.
- No aplicar los normales requisitos de reservas elevadas para los préstamos sin garantía, ya que la mayoría de sus préstamos no requiere garantías en el sentido tangible tradicional y, en su lugar, se utilizan sustitutos eficaces.
- Las revisiones caso por caso de sus carteras no son recomendables, debiéndose utilizar en cambio metodologías de supervisión de bajo costo.
- Los requisitos de capital deben ser proporcionalmente más altos, por lo menos hasta que la institución haya tenido un sólido desempeño durante varios años⁸⁸.
- De igual modo, los requisitos de liquidez deben ser altos, especialmente porque la mayoría de las obligaciones (depósitos) son a corto plazo.

Christen argumenta que las IMF deben estar sujetas a normas más estrictas que los bancos comerciales, no sólo en relación a los requisitos de capital y liquidez sino también en términos de la calidad de los activos y los ingresos:

[El] argumento de que, como contribuyen a un objetivo público, las IMF deben estar sujetas a normas menos exigentes, es equivocado. Esto es más evidente cuando la regulación se aplica a muchas entidades de microcrédito interesadas en movilizar ahorros del mismo grupo de clientes de bajos ingresos al que ya sirven con créditos. En todo caso, la vigilancia debería ser mayor que la de los

⁸⁷ *Op. cit.*, pág. 4.

⁸⁸ BancoSol ilustra este punto: "El patrimonio de BancoSol representa del 37 al 46 por ciento de sus activos totales, mientras que el promedio en el sector de la intermediación financiera es de 7 por ciento. Esto indica que BancoSol está muy bien capitalizado pero también que no es eficiente usando su patrimonio para honrar las deudas. BancoSol tiene la intención de reducir esa proporción a aproximadamente 20 por ciento ..." (A. Glosser, 1994, pág. 245).

bancos comerciales tradicionales, particularmente si tienen la intención de capturar depósitos de clientes de bajos ingresos que no pueden permitirse perder sus limitados ahorros por mala administración de la IMF.

Las normas conciernen fundamentalmente a los ingresos, la calidad de los activos y la adecuación del capital. Estos representan el comportamiento financiero global y el riesgo que comporta la institución para los depositantes o los inversionistas⁸⁹.

Para evaluar la calidad de los activos de las IMF hay que examinar las variables más pertinentes:

Para asegurar la viabilidad a largo plazo de las IMF sujetas a regulación es esencial proteger sus carteras de micropréstamos. A los efectos de evaluar la calidad de los activos, los reguladores enfrentan tres desafíos principales: calcular el valor de las garantías personales, evitar concentrar un gran número de pequeños préstamos a corto plazo en ciertos sectores, y adaptar los requisitos de documentación ... para obtener de los clientes la información necesaria a costos administrativos mínimos⁹⁰.

Estas consideraciones implican que *los procedimientos de regulación y supervisión de las IMF deben ser considerablemente diferentes a los de los bancos comerciales*. En este sentido, se recomienda establecer una unidad supervisora separada para las IMF. Puede ser un departamento distinto dentro de la agencia supervisora (superintendencia de bancos), o también una unidad totalmente separada pero dependiente de la más alta autoridad monetaria, o sea el banco central. Cuando se trate de una unidad separada debería estar investida de plena autoridad para imponer sanciones, incluyendo la liquidación de ciertos intermediarios si fuese necesario.

El argumento de que los pequeños depósitos de ahorro en las IMF deben ser permitidos *sin supervisión prudencial* se ha presentado convincentemente en estos términos: Desde nuestro punto de vista, es un grave error prohibir los depósitos en las organizaciones comunitarias de base sólo porque son muy pequeñas o lejanas como para ser supervisadas eficazmente. Kate McKee de la AID ha señalado que dicha política frecuentemente equivale a decirle a la gente de esas comunidades que, como no se les puede dar servicios de depósitos de alta calidad (o sea, supervisados eficazmente), no se les prestará ningún servicio. En zonas rurales especialmente, los tomadores de depósitos “no-supervisables” podrían ser los únicos dispuestos y capaces de operar en ciertas localidades. Los clientes son frecuentemente conscientes que dichas organizaciones son riesgosas, pero continúan usándolas porque las otras opciones de ahorro son aún más riesgosas: el efectivo en casa puede ser robado, el ganado puede morir de una enfermedad o ser invendible cuando se necesita el efectivo, etc. En dichos casos, el depositario no supervisado de la comunidad, puede bien ser la opción disponible menos riesgosa para los ahorristas. Le hacemos un muy mal servicio, si eliminamos esta opción en base a nuestro juicio paternalista de que no es suficientemente segura. (de: Christen y Rosenberg, 2000, pág. 11).

El momento seleccionado para establecer el sistema de regulación puede ser importante. Christen y Rosenberg consideran que sería mejor no tener regulaciones

⁸⁹ Robert Peck Christen, “Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance”, Cap. II en Rachel Rock y Maria Otero, *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, Accion International, Monograph Series N°. 11, enero de 1997.

⁹⁰ Rachel Rock, “Introduction”, Cap. I en R. Rock y M. Otero, 1997, págs 24 y 26.

prudenciales que establecerlas prematuramente. Otros especialistas han sugerido que las regulaciones prudenciales pueden promover el crecimiento de IMF sólidas, al permitirles aceptar depósitos en mayor escala y tener mayor acceso a fondos prestables, así como otorgándoles supervisión. Las principales preocupaciones de Christen y Rosenberg son:

Costos de la regulación. ... los costos de dicha regulación tienden a ser más altos de lo que se reconoce generalmente, no sólo en costos en efectivo del supervisor y del supervisado sino también en retrasos de las innovaciones y la cobertura. ... los largos procesos para legislar nuevas ventanillas pueden distraer la atención de las IMF, donantes y gobiernos de otros importantes temas [como la supervisión adecuada de los bancos comerciales].

Ausencia de entidades elegibles para supervisión. *La cuestión fundamental, que casi nunca parece llamar suficientemente la atención, es si existen en el país IMF que merecen obtener la autorización pero que no pueden usar una ventanilla ya existente. ... Para calificar como institución depositaria segura de ... dinero pagado comercialmente, las IMF deben ser suficientemente rentables no sólo para cubrir sus costos actuales sino también para pagar el costo comercial total del dinero que su licencia le permitirá recibir, además de generar excedentes para financiar el crecimiento y posiblemente proporcionar beneficios suficientes para atraer inversionistas de alta calidad.*

Sería irresponsable otorgar licencias a IMF que no han demostrado capacidad para operar con dichos estándares de sostenibilidad. ¿Cómo puede un supervisor avalar la solidez de instituciones que no están razonablemente seguras de poder operar rentablemente con los nuevos recursos de dinero a los que desean acceder?

Regulación inadecuada. Imponer marcos reguladores a las IMF puede resultar en reglas excesivamente onerosas, incluyendo restricciones a las tasas de interés que puedan cobrar. Una vez que las IMF entran en “la pantalla del radar político del país”, las altas tasas de interés que necesitan cobrar para asegurar su sostenibilidad pueden ser prohibidas⁹¹.

Estos autores consideran que la regulación de las IMF debe ser pospuesta hasta que el país demuestre capacidad adecuada para supervisar los bancos comerciales, que son bastante más importantes para la salud del sistema financiero nacional. Si bien coinciden en que, en último término, la regulación de las IMF es esencial, dudan que pueda mejorar el funcionamiento de dichas instituciones y afirman que sólo sus administradores son capaces de hacerlo. Cinco de sus conclusiones básicas son las siguientes:

- Es improbable que las microfinanzas puedan alcanzar su potencial, a menos que trabajen en contextos autorizados. Por lo tanto, la regulación y supervisión prudencial de las IMF es un tema que incuestionablemente hay que enfrentar.
- Sin embargo, actualmente en la mayoría de los países en desarrollo la ausencia de sistemas especiales de licencia para IMF no limita la expansión de estas entidades.
- Más bien, el cuello de botella es la escasez de IMF que no dependen de la permanente disponibilidad de subsidios y *que puedan operar con*

⁹¹ Christen y Rosenberg, 2000, pág. 10, 12, 15 [énfasis en el original].

rentabilidad suficiente para pagar los costos comerciales de una parte considerable de sus fondos, sin descapitalizarse.

- La creación de sistemas reguladores especiales para las IMF es probablemente prematura en países que no han alcanzado un grupo grande de IMF sujetas a autorización.
- Hay que prestar más atención a la posibilidad de dañar el funcionamiento de las microfinanzas imponiéndoles los sistemas actuales de licencias para los bancos o compañías financieras⁹².

Algunos grupos de intermediarios financieros no bancarios, como las asociaciones de sindicatos de crédito, establecen a veces sus propios organismos de supervisión. Sin embargo, normalmente cometen el error de combinar en la misma unidad la función de supervisión con la de promoción de los intermediarios. Lógicamente, las dos funciones están en conflicto: la misma unidad no puede ser tanto el juez como el abogado de los miembros de la asociación.

Nuevamente en las palabras de Christen y Rosenberg,

... nosotros usamos “autosupervisión” para referirnos exclusivamente a los sistemas en los cuales la responsabilidad primaria de la vigilancia y el cumplimiento de las normas prudenciales descansa en un cuerpo controlado por las organizaciones a ser supervisadas, por lo común una federación de IMF controlada por sus miembros. Aquí finalmente tenemos un punto sobre el cual la experiencia parece justificar una conclusión categórica. En países pobres, la autosupervisión de los intermediarios financieros ha sido ensayada decenas de veces y repetidamente ha mostrado ser ineficaz, incluso en casos de fuerte asistencia técnica por parte de los donantes⁹³.

Las regulaciones también pueden afectar el contexto en que operan las instituciones financieras. Una preocupación frecuente es que muchas ONG manejan programas de crédito no sostenibles, con tasas de interés subsidiadas y escasa obligación de cumplir los préstamos. Esta costumbre sustrae clientes potenciales a las IMF sólidas y afecta adversamente el desarrollo de una mentalidad adecuada para el manejo del crédito al conjunto de los clientes. Esto puede ser particularmente dañino en países con antecedentes de bancos de desarrollo que operaban en la misma forma no sostenible. La falta de sostenibilidad de las ONG debilita la calidad de las carteras de las instituciones sostenibles cuando los prestatarios piden crédito a las primeras para mantenerse al día con los préstamos de estas últimas. Christen y Rosenberg no están preocupados por este peligro, afirmando que “muchas de las mejores IMF han crecido rápidamente en medio de la competencia de otros programas de microcrédito con tasas de interés y grados de incumplimiento insostenibles”⁹⁴. Esto puede ser cierto en muchos casos, pero en último término se trata de una cuestión empírica; en algunos países

⁹² *Op. cit.*, pág. 23 [énfasis en el original].

⁹³ *Op. cit.*, pág. 20 [énfasis en el original]. Estos cortos extractos no hacen justicia al profundo análisis de Christen y Rosenberg. Se lo recomienda, junto al de Fiebig (1991), a los interesados en la regulación de instituciones financieras y en formas innovadoras en las que dichas instituciones pueden colaborar con otros tipos de entidades financieras. Igualmente recomendados son Berenbach y Churchill (1997) y Rock y Otero (1997), lo mismo que los valiosos ejemplos presentados en C. Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Case Studies*, Occasional Paper N.º. 2, The MicroFinance Network, Washington, D.C., 1997.

⁹⁴ R. P. Christen y R. Rosenberg, 2000, pág. 10.

(Nicaragua y Honduras, por ejemplo) el número de ONG insostenibles es suficientemente alto como para que ejerzan al menos algún efecto debilitante sobre el mercado potencial para las IMF sólidas. Una mejor regulación puede corregir este problema en casos justificados.

En breve, las microfinanzas requieren de su propio sistema regulador y de supervisión que, aunque estricto y vigilante, se adapte a las características particulares de las instituciones que controla y monitorea. El desarrollo y la ampliación de los sistemas de regulación puede requerir nuevas especificaciones institucionales, y el papel del sector privado no debe ser pasado por alto:

... las estructuras reguladoras que permiten considerable discreción ... pueden generar corrupción. A este respecto resulta útil tener más de una entidad de vigilancia. Al lado de la corrupción, todo sistema de seguimiento es falible. Una forma de reducir los elevados costos de permitir el funcionamiento de instituciones insolventes es tener más de una entidad independiente de vigilancia. ...

En principio, los que vigilan tienen supervisores pero, con frecuencia, los supervisores no están bien informados. Si hay más de una entidad de vigilancia, puede emplearse un sistema de monitoreo por los pares (*peer monitoring*); cada entidad en la práctica vigila no sólo a las instituciones financieras sino también a sus pares. ... Los reformadores que ignoran la importancia central de la información y el control pueden mirar los cuadros de la estructura institucional y sugerir su racionalización para terminar con supuestas duplicaciones inútiles. Esos esfuerzos de reforma pueden, desde dicha perspectiva, estar fundamentalmente mal orientados.

Los gobiernos pueden utilizar ventajosamente los recursos e incentivos que utiliza el sector privado para aumentar su alcance regulador y hacer una vigilancia más efectiva. La ... sugerencia de que el gobierno debe concentrarse en regular variables como el patrimonio neto o capital, que puede alcanzarse a un costo relativamente bajo, cae en esta categoría⁹⁵.

Finalmente, no obstante su importancia, cabe insistir en que las regulaciones por sí mismas no garantizan la solidez de los sistemas financieros. Como Fiebig ha señalado:

Es importante tener en mente que si bien las instituciones financieras se benefician de los sistemas adecuados de regulación externa, no existen muchas evidencias de que las regulaciones generen instituciones más fuertes y menos expuestas a crisis externas o a fraudes internos. Por lo general, los analistas concuerdan en que la principal responsabilidad para garantizar la seguridad, solidez y rentabilidad de las instituciones financieras corresponde a los administradores y los propietarios⁹⁶.

⁹⁵ Joseph Stiglitz, "The Role of the State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1994, págs 37-38.

⁹⁶ M. Feibig, 2001, pág. 22.

7.5 CONSIDERACIONES ESTRUCTURALES ACERCA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RURALES

7.5.1 Estructuras institucionales locales

Las estructuras de las instituciones financieras rurales son muy variadas. Ya se han señalado las diferencias entre instituciones que sólo prestan dinero y aquellas que también reciben depósitos. Si bien la mayoría de los intermediarios financieros rurales informales inician sus actividades puramente como prestamistas, especialmente los apoyadas por ONG, conviene incentivar y facilitar su eventual transición hacia la movilización de ahorros, para que puedan lograr su viabilidad a largo plazo.

Algunas instituciones financieras de pequeña escala, incluyendo las más antiguas, han nacido con capacidad para recibir depósitos y para prestar. Diversos enfoques han dado origen a pequeños grupos de financiación mutua, crecientemente identificados con el término genérico de “asociaciones de ahorro y crédito rotatorios” o ROSCA. Su tamaño es restringido y varía de un puñado de personas a alrededor de 60 como máximo; por lo común los grupos son de 12 ó 24 personas. Generalmente las organizan personas que tienen contactos diarios por otras razones, como los vecinos o los empleados de una empresa; pero también existen grupos de antiguos compañeros de colegio o vinculados por cualquier otro factor de cohesión social. Los miembros de las ROSCA hacen contribuciones regulares, generalmente mensuales, a un fondo central, y los retiros del fondo se efectúan según reglas fijas. Una variante común es que uno de los miembros, en forma rotativa, toma a su cargo todo el fondo cada mes. Otros acuerdos permiten prestar partes del fondo. En Corea este tipo de organización es conocida como *kye*; en México, *tanda*; en Bolivia, *pasanaku*; en Egipto, *gamaiaih*; en Mozambique, *xitique*; en Ghana, *susu*⁹⁷. Aunque simples, sus estructuras tienen ciertos elementos de sofisticación. Por ejemplo, en Corea los prestamistas netos ocupan posiciones diferentes a los prestatarios netos en un *kye* e, igualmente, las tasas de interés implícitas varían con la posición. De acuerdo a sus deseos o necesidades, los coreanos pueden buscar un *kye* con, por ejemplo, la posición número 9 abierta, o la número 2, etc. En Corea al menos, la mayoría de los miembros de los *kye* son mujeres.

En las ROSCA el cumplimiento de las reglas se basa en la presión de los pares, pero no son raras las ocasiones en que se ha debido aplicar vigorosamente esa presión. En su forma original, no son replicables en mayores escalas. Sin embargo, los principios que mueven las ROSCA se encuentran en otras organizaciones de crédito, incluyendo cooperativas y sindicatos de crédito, y han sido aplicados en los enfoques de instituciones tales como el Banco Grameen.

A pesar de que su estructura les impide tener una escala significativa de operaciones, las ROSCA ilustran la capacidad de las sociedades locales para crear instituciones que respondan a sus necesidades de tener un lugar donde depositar sus ahorros y obtener créditos a corto plazo. La existencia de matrices tradicionales de instituciones y de relaciones financieras también subraya la necesidad de adaptar las nuevas instituciones financieras al contexto local.

⁹⁷ Estos nombres y más de otros países se encuentran en el Banco Mundial, 1989, pág. 114.

En un estudio financiero de los pueblos de Gambia, Nagarajan, Meyer y Graham analizaron el papel de dos ONG internacionales. Una de éstas debilitaba a ciertas instituciones financieras locales tradicionales (*kafos*), que proporcionaban servicios de seguros (un fondo para contingencias), depósitos de ahorros y préstamos. Estas instituciones nativas también organizaban el trabajo compartido y otras actividades comunales. Sus tasas de interés correspondían a las del mercado. La otra ONG adaptó cuidadosamente sus actividades de modo de complementar el papel de los *kafos*, mientras que la primera llegó a los pueblos con un programa predeterminado de crédito subsidiado y focalizado. Los autores concluyeron que:

Los préstamos focalizados, ... con fondos externos e intereses subsidiados, parecen afectar negativamente a los *kafos* erosionando sus defensas institucionales cuidadosamente construidas. Como resultado, puesto que [la ONG] sólo sustituye parcialmente las actividades del *kafo*, puede muy bien reducir el bienestar agregado del pueblo ya que las ganancias alcanzadas por algunos pueden no compensar las pérdidas de otros⁹⁸.

7.5.2 Cooperativas de crédito

Aparte de las IMF apoyadas por donantes, el tipo más común de instituciones financieras locales que exceden a pequeños grupos es el de las cooperativas de crédito, cuya estructura difiere fundamentalmente de la de los bancos. Sus propietarios son los depositantes-prestatarios y la mayoría de las cooperativas carecen de capital de base. En casos de escasez de liquidez no tienen la posibilidad de obtener préstamos de otras instituciones financieras, salvo que estén federadas. Por el contrario, los bancos tienen propietarios que contribuyen con capital accionario y sus estructuras más formales les permiten acceder al mercado de préstamos interbancarios.

Una ventaja de las cooperativas de crédito es la facilidad para formarlas, ya que no deben cumplir los requisitos de capital mínimo y otras regulaciones que atañen a los bancos (la desventaja es que no están sujetas a regulaciones prudenciales). Otra ventaja es que el costo de administración puede ser muy bajo, contando incluso a veces con el trabajo voluntario de sus miembros. Como resultado de la mayor participación de sus miembros, las cooperativas de crédito tienden a ser más “amigables con los usuarios” que muchos bancos y el costo de sus servicios es generalmente bajo. Sin embargo, los bancos están crecientemente apuntando al mejoramiento de la calidad de sus servicios.

Más formalmente, las razones del éxito de las cooperativas de crédito descansan en que: a) *interactúan en períodos largos* con sus miembros, lo que promueve un sentido de identificación con la institución y de responsabilidad de parte de esta última; y b) incluso en las cooperativas más grandes, *la vigilancia de los préstamos es llevada a cabo por pares*, que frecuentemente son miembros de la misma comunidad⁹⁹.

⁹⁸ G. Nagarajan, R. L. Meyer y D. H. Graham, “Institutional Design for Financial Intermediation by NGOs: Implications for Indigenous Self-Help Village Groups in The Gambia”, en: R. Rose, C. Tanner y M. A. Bellamy, eds., 1997, pág. 274.

⁹⁹ Abhijit Banerjee, Timothy Besley y Timothy W. Guinnane, “Thy Neighbor’s Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test”, mimeo, 19 de abril de 1993, págs 3-4.

En la práctica, el desempeño de las cooperativas de crédito ha sido irregular y, en muchos países, decepcionante y caracterizado frecuentemente por una alta tasa de fracasos. “En los países en desarrollo las asociaciones de crédito han demostrado una fuerte tendencia hacia una perjudicial inestabilidad entre períodos de gran éxito y de grandes fracasos. En no pocos países pobres, la mayoría de las asociaciones de crédito son insolventes, esto es, incapaces de devolver sus fondos a todos los depositantes”¹⁰⁰. Ledgerwood ha hecho una observación similar: “muchos sistemas [de cooperativas de crédito] no funcionan tan bien como su filosofía básica llevaría a esperar. Al mismo tiempo, constituyen socios muy difíciles para las instituciones foráneas”¹⁰¹. Este resultado puede originarse directamente en su estructura institucional (como Feibig observa en los comentarios citados anteriormente):

... las cooperativas de crédito no han funcionado correctamente aún en países en que forman parte de la estructura financiera formal (es decir, están reguladas) porque sus reglas de gobernabilidad y estructura de propiedad son incompatibles con la salud financiera. Las cooperativas de crédito sólo pueden prestar a sus dueños, lo que en la práctica significa que no tienen capital. En caso de bancarota, los dueños pueden recuperar el patrimonio invertido dejando de pagar sus préstamos. En ausencia de capital, los intermediarios financieros son indiferentes al riesgo. Más aún, las cooperativas de crédito pueden ser fácilmente controladas por individuos con inversiones insignificantes en ellas. Esas reglas de gobernabilidad y derechos de propiedad son perversas porque los individuos que controlan dichas organizaciones son demandantes residuales de sus ganancias pero no de sus pérdidas (o sea, existe un dominio de los prestatarios). ... Ejemplos de ... las prácticas adoptadas por intermediarios financieros dominados por prestatarios son la escasa restitución de los préstamos y las bajas tasas de interés¹⁰².

En un detallado estudio sobre las cooperativas de crédito de países en desarrollo, Magill resumió como sigue algunas de sus principales debilidades y restricciones:

Las cooperativas de crédito tienden a ser pequeñas. ... [y por lo tanto] pueden no asumir los riesgos asociados a la creación o adopción de programas especialmente diseñados para alcanzar grandes cantidades de empresas de pequeña escala.

En la mayoría de los países, debido a insuficiencias básicas de las políticas financieras y de tasas de interés –particularmente la precedencia del crédito sobre los ahorros–, las cooperativas de crédito no generan capital con la rapidez suficiente para atender las demandas de los miembros. ...

La participación de las cooperativas de crédito en los préstamos a empresas está también limitada por el hecho de que la mayoría son organizaciones conservadoras, altamente tradicionales y sin una filosofía moderna orientada al crecimiento y el servicio. ...

Las asociaciones de crédito deben modernizar sus políticas internas y procedimientos operacionales si es que desean expandir significativamente su

¹⁰⁰ R. P. Christen y R. Rosenberg, 2000, pág. 14.

¹⁰¹ J. Ledgerwood, 1999, pág. 103.

¹⁰² Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Region, Central America Department, *El Salvador Rural Development Study*, Report N°. 1625ES, 23 de enero de 1997, pág. 14.

papel en los préstamos a empresas de pequeña escala. En particular, el escaso control de los incumplimientos y la limitada capacidad para manejar la cartera, limitan las posibilidades de muchas cooperativas de expandir sus préstamos o incorporar nuevos servicios. Se necesita mejorar la administración, los sistemas operacionales e incluso los sistemas de contabilidad, particularmente en las asociaciones de crédito más pequeñas¹⁰³.

Si se sustituye "empresas" por "fincas", el último párrafo identifica claramente los problemas de confiar la financiación agrícola a las cooperativas de crédito, en su presente estado de avance. Sus dificultades aumentan, más bien que lo contrario, con el apoyo de los gobiernos:

En muchos países en desarrollo, las cooperativas actúan en la órbita de instituciones de gobierno que las apoyan con fondos, asistencia técnica y orientación de política. El apoyo público es atractivo para los responsables de las cooperativas porque les permite expandir rápidamente los préstamos, pero debilita el incentivo de sus miembros a proveer sus propias finanzas. Cuando los préstamos siguen directrices gubernamentales, los prestamistas pueden encontrar dificultades para cobrar. Dichos préstamos son a menudo vistos como donaciones y, por tanto, como recursos que pueden gastarse en consumo.

Más aún, los objetivos de los gobiernos y las cooperativas pueden diferir grandemente: los gobiernos con frecuencia consideran a las cooperativas como instrumentos para conducir una política más amplia. En África, por ejemplo, un ministro deseaba utilizar el sistema de crédito cooperativo para canalizar hacia ciertos programas los fondos a bajo interés procedentes de donantes externos. Cuando el plan del ministro fue presentado a la cooperativa, el director declinó, porque estimó que los fondos nunca serían recuperados por su institución. Al director se le pidió reconsiderar su posición o renunciar. El plan se ejecutó, las tasas de recuperación de los préstamos fueron extremadamente bajas y los programas de préstamos de otras cooperativas fueron dañados. ...

De igual modo, el apoyo de donantes externos puede ser un beneficio de doble filo. Las cooperativas parecen un canal adecuado para los fondos de desarrollo, pero con frecuencia terminan con pesadas responsabilidades y malos antecedentes de cobros. ...¹⁰⁴

Sin embargo, con adecuados diseños institucionales y marcos de política, algunas cooperativas de crédito han tenido buenos desempeños, como se puede deducir de la experiencia de Togo examinada por el Banco Mundial:

A pesar de las dificultades, las cooperativas son un buen instrumento para aumentar el acceso a los servicios financieros. Sus costos son con frecuencia bajos porque usan trabajo voluntario y pueden reducir los riesgos a través de la rendición de cuentas de grupo y la sanción local. Cuando los gobiernos se han preocupado más por la viabilidad de las cooperativas que por los objetivos sociales -y cuando las restricciones sobre las tasas de interés han sido

¹⁰³ John H. Magill, "Credit Unions: A Formal-Sector Alternative for Financing Microenterprise Development", en: M. Otero y E. Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 1994, pág. 149.

¹⁰⁴ Banco Mundial, 1989, págs 117-118.

relativamente modestas-, las cooperativas han prosperado y los servicios financieros se han ampliado. En Togo, por ejemplo, los ahorros del sistema de asociaciones de crédito crecieron 25 por ciento al año y los préstamos 33 por ciento al año durante el período 1977-1986. Los miembros eligen un consejo de directores que toma decisiones sobre tasas de interés, dividendos a las acciones y políticas de préstamos. Las asociaciones de crédito están federadas y en conjunto administran un *fondo central*, invierten en instrumentos financieros de bajo riesgo y apoyan las transferencias entre las asociaciones miembros con fondos excedentes y aquellas con déficit. ... *tienen acceso a mercados financieros más amplios a través de su estructura federativa*¹⁰⁵.

La experiencia del Consejo Mundial de Asociaciones de Crédito en la reforma de las cooperativas de Guatemala ilustra las debilidades normales y las ventajas potenciales de las cooperativas de crédito:

Antes de 1988 ... su principal propósito fue proporcionar crédito rural barato. Se financiaban con créditos externos subsidiados y depósitos obligatorios de sus miembros a interés cero. En razón de que los préstamos se otorgaban a tasas de interés por debajo de las de mercado, los miembros eran efectivamente penalizados por ahorrar y premiados por pedir préstamos. La cooperativa de crédito tuvo serios problemas operacionales (los sistemas de información para la administración estaban poco desarrollados, las asociaciones de crédito mantenían un gran volumen de activos no rentables, la tasa de incumplimiento de préstamos era de aproximadamente 20 por ciento y las reservas por préstamos incobrables estaban subestimada en más de 50 por ciento). Las reservas líquidas eran tan bajas (alrededor del 3 por ciento) que las asociaciones de crédito no siempre podían hacer frente a los retiros de efectivo de los miembros. ...

El Consejo Mundial para Asociaciones de Crédito, fundada por la AID de los Estados Unidos ejecutó un programa para el fortalecimiento institucional de las asociaciones de crédito entre 1987 y 1994. ... En 1994 ... los depósitos habían crecido del 24 por ciento de los activos ... al 55 por ciento. ... La tasa de morosidad de los préstamos había disminuido a 8 por ciento de la cartera de préstamos. ... Varios factores contribuyeron a este cambio total:

- ... programas de actividades que incluían el fortalecimiento institucional, la estabilización financiera, la movilización del ahorro y la administración de créditos. Se establecieron firmes objetivos financieros y se puso en funcionamiento un eficaz sistema de información administrativa. Las tasas de interés para depósitos y préstamos fueron incrementadas.
- ... Todas las partes suscribieron un acuerdo de participación, para demostrar su compromiso.
- ... se proporcionó a las asociaciones de crédito asistencia financiera para el proceso de estabilización, en forma de préstamos a un año sin intereses. El préstamo principal fue colocado en inversiones guatemaltecas de alto rendimiento, y los intereses ganados permitieron a las asociaciones compensar activos no realizables.

(De Yaron, Benjamin y Piprek, 1997, pág. 74.)

Magill considera que, si el movimiento de las cooperativas de crédito supera las debilidades que él describe, puede jugar un papel más fuerte en la financiación del desarrollo:

¹⁰⁵ Banco Mundial, 1989, pág. 118 [énfasis agregado].

En todo el mundo, en particular en los países que enfrentan tasas de inflación muy altas, las asociaciones de crédito han empezado a modernizar sus servicios de ahorro. Además de las tradicionales cuentas de ahorro en acciones, se están ofreciendo cuentas de ahorros y de depósitos normales. Las asociaciones están pagando intereses ... más cercanos a las tasas de mercado en estos nuevos instrumentos de ahorro. ... Estos cambios harán que las asociaciones de crédito sean instituciones financieras más viables. ...

La modernización de las asociaciones de crédito debe también concentrarse en el mejoramiento de los servicios financieros:

- Ampliar el rango de servicios de ahorro, incluyendo instrumentos a largo plazo con diferentes tasas de interés y vencimientos.
- Aumentar el rango de los servicios, diseñándolos para satisfacer las necesidades de una mayor variedad de miembros.
- Impulsar agresivamente la oferta de préstamos cuyo desembolso depende de la realización de una transacción comercial (*quasi-transaction loans*) y *share draft accounts* para satisfacer las necesidades comerciales de sus miembros¹⁰⁶.

En resumen, el modelo cooperativo de crédito puede ser más viable con políticas y administraciones financieras que compensen algunas de sus debilidades estructurales en aspectos de gobernabilidad y propiedad: tasas de interés realistas, creación de una federación de asociaciones de crédito con un fondo central, y políticas de los gobiernos y donantes que se abstengan de hacer fluir el crédito subsidiado a través de las cooperativas. También es importante someterlas a una adecuada supervisión, lo cual requiere una autoridad supervisora separada de la entidad que provee la asistencia técnica. Las regulaciones deben evitar que los directores de las instituciones tengan acceso especial a los préstamos, sin pasar por el proceso normal de solicitud y calificación. Muchas asociaciones de crédito han fracasado por causa de las luchas por el acceso a fondos por parte de personas influyentes.

7.5.3 Bancos rurales

La experiencia internacional subraya la necesidad de que los programas de crédito se muevan hacia mayores niveles de autosuficiencia, principalmente para convertirse en bancos. Sin embargo, mientras tanto muchos tienen una magnitud limitada, y en términos financieros sus clientes son de pequeña escala. Las necesidades de crédito de muchas fincas, aún las de tamaño pequeño o mediano, exceden los límites o las capacidades de préstamo de la mayoría de las instituciones financieras. Millones de fincas se encuentran en la situación de un creciente número de microempresas no agrícolas: son demasiado grandes para ser clientes de estas instituciones pero demasiado pequeñas aún para recibir préstamos de los bancos comerciales.

Demasiado grandes para los programas de crédito que sólo proveen capital de trabajo a corto plazo, pero todavía muy pequeñas para alcanzar los montos

¹⁰⁶ J. H. Magill, "Credit Unions: A Formal-Sector Alternative for Financing Microenterprise Development", en: M. Otero y E. Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 1994, págs 146 y 152.

mínimos de préstamos o los requisitos de garantía de las instituciones financieras formales, estas empresas tienen dificultades por falta de crédito en montos y plazos que satisfagan sus necesidades de expansión. Las microempresas en crecimiento encuentran que “su éxito las ha hecho demasiado riesgosas tanto para el sector financiero formal como para el informal. Están perdidas en una zona gris, verdadera brecha estructural donde los negocios prósperos se estancan y se restringe su potencial para generar mayores ingresos y empleo”¹⁰⁷.

En muchos países las necesidades de crédito de los agricultores se han hecho aún más urgentes, debido al cierre de los bancos estatales. *No obstante su utilidad para atender a muchas familias rurales, el creciente movimiento de las IMF todavía no representa una solución completa para la financiación del desarrollo agrícola.* Se requiere complementarlo con la creación de bancos privados que den prioridad al crédito agrícola. Existen algunos ejemplos –Bancafé y Banco del Occidente en Honduras y el Banco Ganadero en Colombia, entre otros– pero no son muy numerosos. Los bancos comerciales no pueden especializarse totalmente en el crédito agrícola, debido a su mayor riesgo, pero sí pueden dedicar una proporción relativamente más grande de su cartera a la agricultura. Para ello, deben ser lo suficientemente grandes como para cubrir áreas geográficamente dispersas de manera de reducir el riesgo de covarianza. Otros requisitos son:¹⁰⁸

- Adopción de tasas de interés flexibles, de manera que el mayor riesgo de los préstamos agrícolas sea compensado con mayores márgenes en los intereses. En el mismo espíritu, habría que vincular las tasas de interés a los antecedentes crediticios de los agricultores.
- Emplear algunas técnicas de las IMF para seleccionar los clientes y crear incentivos para el pago de los préstamos. Formar grupos de agricultores colectivamente responsables por los pagos; o hacer depender los préstamos a algunos de ellos de los antecedentes de pagos de los otros. Más aplicable aún a la agricultura puede ser la política de préstamos progresivos, que explícitamente haga depender la elegibilidad para futuros préstamos de la cancelación oportuna de los préstamos actuales.
- Máxima descentralización en la toma de decisiones hacia sucursales rurales, formando incluso comités de préstamos compuestos por ciudadanos locales, para aprovechar sus conocimientos acerca de las condiciones de producción y de los clientes.
- Desarrollo de sistemas de información modernos, para que los oficiales de préstamos puedan vigilar los pagos de sus clientes e identificar atrasos aunque sean de un día.
- Consideración de formas innovadoras de garantías, como la anticresis y la propiedad mobiliaria.
- Formación del personal y provisión de incentivos a los oficiales de préstamos que registren buena selección de los clientes y tasas de recuperación de préstamos.
- Suministro de nuevos servicios financieros básicos a la población rural.

¹⁰⁷ Hugo Pirela Martínez, “The Gray Area in Microenterprise Development”, *Grassroots Development*, vol. 14, N°. 2, 1990, pág. 33, citado en Larry R. Reed y David R. Befus, “Transformation Lending: Helping Microenterprises Become Small Businesses”, en: M. Otero y E. Rhyne, 1994, pág. 185.

¹⁰⁸ Ver en Klein, Meyer, Hannig, Burnett y Fiebig (1999) un útil análisis de prácticas recomendadas para los préstamos agrícolas.

Además de los esfuerzos para establecer mejores métodos de préstamos, resulta evidente que la *adecuación de los marcos reguladores resulta necesaria para las finanzas agrícolas y no sólo para las microfinanzas*, tal como sugiere Fiebig en sus observaciones citadas en el apartado 7.4. Este tema central se examina en detalle al final del capítulo.

En la mayoría de los casos no es realista esperar que los bancos comerciales aumenten sus préstamos agrícolas, en desmedro de sus relativamente más seguras inversiones en propiedades urbanas y bonos del gobierno. Una alternativa es crear bancos orientados a la agricultura, pero sus requisitos de capital inicial pueden resultar desalentadores, incluso para grupos de grandes agricultores. Tanto Bancafé como el Banco Ganadero eran originalmente instituciones públicas. En este último caso, algunas de las acciones fueron compradas por ganaderos colombianos capitalizando una tasa especial sobre sus animales, durante un período de muchos años.

Otra alternativa es obtener fondos externos para fundar dichas instituciones y empezar las actividades (como han hecho la mayoría de los programas microfinancieros), con el compromiso de que el capital accionario será comprado gradualmente por los agricultores y otros inversores privados nacionales. En dicho caso, el sendero hacia la autosuficiencia podría ser muy similar al seguido por las IMF. La diferencia está en la mayor variación del tamaño de la clientela y del importe medio de los préstamos que en las de microfinanzas. Otra diferencia es la mayor prioridad otorgada a los préstamos agrícolas.

Además, las instituciones rurales de microfinanzas pueden expandir sus operaciones a través de alianzas con los bancos:

Otra alternativa a las autorizaciones especiales para IMF es dejar que las IMF no autorizadas aprovechen los permisos ya otorgados a otras. Algunas ONG que trabajan en microfinanzas se han asociado con bancos o asociaciones de crédito, utilizando de hecho el permiso de estos últimos para aumentar los servicios a su clientela. La ONG *Freedom from Hunger* tiene ese tipo de acuerdos con cooperativas financieras o bancos rurales en Burkina Faso, Ghana, Malí, Madagascar y las Filipinas.

... Hay posibilidades de mucha creatividad para reestructurar las relaciones bancos/ONG; algunas opciones pueden preservar el control de las ONG sobre los préstamos, por ejemplo, de su metodología, tamaños y condiciones, y selección de los clientes¹⁰⁹.

7.5.4 Organizaciones de vértice

Una opción adicional es la de establecer un sistema de instituciones financieras rurales de pequeña escala, todas ellas vinculadas a través de un fondo central u “organización de vértice”, o institución de segundo nivel o de segundo piso. Individualmente, las instituciones miembros de pequeña escala pueden estar expuestas a riesgos de covarianza más altos en su cartera; colectivamente, en principio, podrían

¹⁰⁹ R. P. Christen y R. Rosenberg, 2000, págs 18-19. Las opciones para las relaciones bancos/ONG son discutidas más ampliamente en este documento.

dispersar el riesgo. Existen ejemplos en Costa Rica con una organización de vértice sin fines de lucro con sede en EE.UU., conocida como FINCA (Foundation for International Community Assistance), y en Colombia donde existe una organización local conocida como AGS (Asociación de Grupos Solidarios de Colombia). Las organizaciones de vértice para programas de microfinanzas son independientes de la estructura de los programas de las afiliadas locales. Se las considera como “comisionistas o mayoristas de los programas llevados a cabo por bancos y ONG”¹¹⁰.

Al igual que el de la intermediación financiera en general, el concepto de instituciones de segundo nivel ha tenido una rápida evolución en años recientes. Estas solían ser concebidas como fuentes de crédito directo y subsidiado como, por ejemplo, el Fondo Financiero Agropecuario en Colombia. Hoy en día su función es ayudar a sus afiliadas en el manejo de la liquidez, proporcionar acceso al mercado interbancario y, algunas veces, otorgar asistencia técnica en aspectos de administración financiera. Dado que, individualmente, las asociaciones de crédito rural o mini-bancos probablemente están expuestos a un alto riesgo de covarianza, los vínculos con instituciones de segundo nivel pueden aumentar su sostenibilidad.

El nuevo papel de estas organizaciones ha sido así descrito:

Las organizaciones de segundo nivel son intermediarios financieros o redes que proveen servicios de apoyo financiero e institucional a intermediarios minoristas. ... la organización de segundo nivel debe ser autónoma y libre de interferencias políticas; tener la capacidad para movilizar fondos; y conocer profundamente y ser capaz de motivar a las instituciones minoristas, sin perjuicio de ser dura en el cumplimiento de las normas de apoyo y los criterios de selección de dichas instituciones¹¹¹.

Si bien las organizaciones de vértice deben tener alguna capacidad de supervisión sobre sus afiliadas, con poderes para hacerla cumplir, no deben intentar llevar a cabo una supervisión bancaria *per se*. Esto las pondría en la insostenible situación de ser participantes y jueces del sistema, al mismo tiempo. De hecho, la combinación de funciones de supervisión y de asistencia técnica ha contribuido a algunos problemas experimentados por las asociaciones de crédito.

Otro tema central es el de la propiedad de los fondos centrales. Las entidades afiliadas pueden ser accionistas de este fondo pero, si conjuntamente poseen la mayoría de las acciones, será prácticamente imposible para la organización jugar el papel de liderazgo que deben tener en el sistema. Este asunto ha sido planteado con relación a la AGS en Colombia:

La estructura de gobierno de la AGS, incluyendo el consejo, está en manos de los directores ejecutivos de las entidades afiliadas. Esta estructura ha sido el instrumento para asegurar que los servicios proporcionados por AGS respondan a las necesidades de los miembros. ...

Sin embargo, el hecho de que los directores adopten decisiones que afectan directamente a sus propias organizaciones ha tenido efectos negativos sobre la

¹¹⁰ Elisabeth Rhyne y María Otero, 1994, pág. 22.

¹¹¹ N. Barry, 1995, págs 4-5.

objetividad del proceso. La estructura de gobierno de la AGS, como la de muchas instituciones miembros, es débil debido a que los beneficiarios de sus servicios son las mismas entidades que controlan la organización. Los directores ejecutivos son a la vez juez y miembros del jurado. Las decisiones de política raramente se basan en visiones que excedan las prioridades específicas de sus miembros. Un ejemplo típico es la fuerte oposición de algunos miembros del consejo a subir las tasas de interés de la AGS y a cobrar por los servicios que presta. El crecimiento y la sostenibilidad de la organización a largo plazo han sido sacrificados en favor del dinero barato y los servicios gratuitos para sus miembros¹¹².

Para contribuir a su buena gobernabilidad, esas organizaciones de segundo nivel pueden y deben pertenecer, por lo menos en parte, a inversionistas privados más bien que a las IMF vinculadas a ellas. Puede tratarse de bancos comerciales a los cuales las intermediarias de pequeña escala ofrecen maneras eficientes de penetrar en zonas rurales. Un sistema estructurado de esta forma obviamente tiene ciertas similitudes con un banco con muchas sucursales rurales. Una diferencia es que el sistema federado puede tener sucursales locales de muy bajo costo, al extremo de que algunas son manejadas desde domicilios privados y abren sólo dos días a la semana. El papel de dichos sistemas es crecientemente reconocido:

... la más promisoría de las estrategias recientes para fortalecer el mercado financiero es la de vincular las instituciones financieras controladas por sus miembros con el sector de bancos y cooperativas privatizados¹¹³.

Diseñadas cuidadosamente, para evitar problemas de propiedad y de otros tipos, las organizaciones de vértice pueden jugar un papel muy útil en el reforzamiento de grupos de instituciones financieras pequeñas. Sin embargo, hasta ahora su funcionamiento no siempre ha alcanzado su potencial. Ledgerwood presenta un resumen de sus fortalezas y debilidades:

Las instituciones de vértice pueden:

- Constituir un mecanismo para asignar más eficientemente los recursos, aumentando el agrupamiento de prestatarios y ahorristas más allá de cada unidad primaria.
- Realizar investigaciones de mercado y desarrollo de productos, en beneficio de sus instituciones primarias.
- Ofrecer innovadoras fuentes de fondos, tales como fondos garantizados o líneas de crédito de fuentes externas.
- Servir como fuente de asistencia técnica para mejorar la administración, por ejemplo, desarrollando sistemas de información y cursos de capacitación.
- Actuar como promotor de las IMF en los debates sobre políticas.

El desempeño de las organizaciones de vértice es variado. Las que se concentran en proporcionar fondos, a menudo a tasas subsidiadas, han enfrentado a menudo la limitada capacidad de las IMF para absorber esos fondos. Lo que más frecuentemente necesitan estas instituciones no son fondos adicionales, sino más bien

¹¹² Arelis Gómez Alfonso con Nan Borton y Carlos Castello, "The Association of Solidarity Groups of Colombia: Governance and Services", en: M. Otero y E. Rhyne (eds.) 1994, pág. 260.

¹¹³ M. Zeller, G. Schreider, J. von Braun y F. Heidhues, 1997, pág. 4.

fortalecer su capacidad institucional. Además, proporcionando fondos de cierta importancia al mercado, las instituciones de vértice eliminan los incentivos para que las IMF movilicen ahorros.

Hay otras posibles debilidades de las instituciones de vértice:

- Aumentan la complejidad de las consideraciones de estrategia y gobernabilidad, debido al incremento de las partes involucradas.
- El compromiso con la expansión y la autosuficiencia puede variar entre sus miembros, afectando el ritmo de la expansión y la dimensión finalmente alcanzada. El compromiso hacia principios operacionales orientados al mercado puede también variar, afectando la capacidad del grupo para funcionar sin subsidios.
- La diferente expansión de los socios puede crear tensiones en sus relaciones, en particular cuando aumentan mucho sus necesidades de recursos y de apoyo técnico.
- La vigilancia y la supervisión son esenciales para el buen funcionamiento, pero sus dificultades aumentan con el número de socios. Las debilidades de información y manejo financiero en el primer nivel pueden afectar adversamente la operación del segundo nivel.
- A menos que las instituciones primarias y las de vértice sean eficientes, el costo final para los clientes puede ser alto. Se necesita una constante atención a los temas de productividad y resultados.

A pesar de que las instituciones de vértice tienen muchas desventajas, si se estructuran adecuadamente y con objetivos claros y orientados al mercado, pueden agregar valor y ayudar a la expansión de las microfinanzas.

En su mayor parte, las instituciones microfinancieras de vértice no sólo proporcionan liquidez al mercado. Por lo general se establecen para fomentar IMF más fuertes y capaces de alcanzar una mayor proporción de la clientela de las microfinanzas¹¹⁴.

Las organizaciones de vértice son particularmente útiles cuando (Von Pischke, 1996¹¹⁵):

- Son prestamistas de última instancia, no necesariamente para situaciones de crisis sino en condiciones de mercado. Los prestamistas minoristas consideran a las organizaciones de vértice como una buena fuente de fondos caros y los utilizan con moderación y sólo para programas importantes y rentables.
- Cubren necesidades estacionales. En agricultura, los prestamistas minoristas a veces tienen que pedir prestado temporalmente para atender sus flujos de caja. Aquí también las instituciones de vértice deben prestar a tasas comerciales.
- Se convierten en accionistas de las IMF minoristas, con la esperanza de que esto les proporcione un atractivo rendimiento agregado. En este caso, las

¹¹⁴ R. Rosenberg, "Comment on Dev. Finance Network May 15, 1996" Grupo de discusión en Internet: devfinance@lists.acs.ohio-state.edu.

¹¹⁵ J. D. Von Pischke, "Comment on DevFinance Network, 14 de mayo de 1996" Grupo de discusión en Internet: devfinance@lists.acs.ohio-state.edu.

instituciones de vértice esperan crear valor agregado, proporcionando su experiencia y vigilancia, así como fondos en forma de capital y, muy posiblemente, de préstamos.

- A los prestamistas minoristas no se les permite recibir depósitos. Las organizaciones de vértice juegan en estos casos un papel útil generando valor agregado a través de sus plazos y condiciones y comportándose comercialmente.

Las organizaciones de vértice son particularmente útiles cuando ya existe una masa crítica de IMF minoristas fuertes y cuando se concentran en la colaboración con instituciones financieras formales que ‘disminuyen’ la escala de sus transacciones para satisfacer las demandas de los clientes de bajos ingresos¹¹⁶.

7.5.5 Líneas de redescuento y financiación mediante bonos

Las organizaciones de segundo nivel dedicadas exclusivamente a prestar fondos de los gobiernos y donantes a intermediarios financieros minoristas son conocidas como líneas de redescuento. Si bien han pasado de moda en años recientes, todavía se utilizan cuando las debilidades del sistema financiero limitan gravemente el desarrollo de ciertos sectores o zonas del país. Por ejemplo, el Banco Mundial ha apoyado una línea de redescuento para inversiones fuera de la zona de Maputo, en Mozambique, donde se concentraban casi todas las inversiones bancarias, y líneas de redescuento en Honduras y Nicaragua, mayormente para la agricultura. En Estonia se apoyó la continuación de una línea de redescuento público para la agricultura durante la transición hacia la economía de mercado; y, también en Nicaragua, se ofreció canalizar fondos subsidiados a bancos dispuestos a establecer sucursales rurales (sin mucho éxito).

Por lo general, las líneas de redescuento limitan las actividades económicas en las que se puede usar sus fondos, por ejemplo, la agricultura o la vivienda. Sus críticos señalan que el crédito dirigido puede afluir a usos subóptimos cuando se evalúa con criterios económicos más amplios, y que los propósitos del crédito dirigido pueden ser alterados porque la disponibilidad de esos fondos permite la desviación de otros recursos fuera de su asignación original. Por ejemplo, liberando parte de sus propios recursos, los préstamos otorgados a los agricultores les pueden permitir construir casas en zonas urbanas. Normalmente se subsidian las líneas de redescuento, por dos razones: i) hay que incentivar a los intermediarios financieros a que presten para propósitos que de otra manera no considerarían, y ii) a menudo se piensa que el sector o grupo objetivo necesita fondos subsidiados para crecer. Sin embargo, subsidiar a la clientela-objetivo no tiene que ser parte, necesariamente, del diseño de las líneas de redescuento.

No obstante la validez de las críticas a las líneas de redescuento es innegable que el colapso de los bancos agrícolas públicos ha dejado a muchas fincas pequeñas y medianas en un gran vacío financiero. Este no será llenado hasta que las IMF crezcan considerablemente y/o emerjan nuevos tipos de bancos rurales. Ninguna de estas soluciones parece cercana en la mayoría de los países en desarrollo. La necesidad de fondos de redescuento es más aguda para inversiones a largo plazo, como reforestación, riego, fruticultura y ganadería. Casi todos los préstamos agrícolas de los bancos comerciales van a capital de trabajo a corto plazo. Las líneas de redescuento deberían

¹¹⁶ J. Ledgerwood, 1999, págs 106-109.

estar destinadas a apoyar producciones con claras ventajas comparativas, y sus condiciones tienen que ser atractivas para los intermediarios financieros.

Una barrera importante para el funcionamiento eficaz de las líneas de redescuento es la falta de capacidad de los sistemas financieros minoristas para absorber más fondos. Con frecuencia los bancos están plenamente “prestados”, en términos de su relación préstamos-capital, especialmente debido a las atractivas condiciones ofrecidas por los bonos del gobierno, y las IMF no tienen gran capacidad para expandir sus préstamos. Así, el problema central puede ser la identificación de intermediarios financieros adecuados. Las asociaciones de productores han tratado de asumir ese papel, pero las garantías que ofrecen son normalmente limitadas, salvo que compren letras de garantía en los bancos, las cuales pueden ser muy caras y, en algunos países, imposibles de obtener. Así, si bien existe una cierta lógica sobre la necesidad (transitoria) de líneas de redescuento para fomentar el crecimiento de sectores esenciales, esto conduce a retornar a la necesidad de fortalecer los intermediarios financieros de primer nivel.

El mercado de bonos raramente es utilizado para el desarrollo agrícola, pero puede representar un recurso financiero en circunstancias favorables. Al final de los años noventa, El Salvador emitió bonos en el mercado internacional para apoyar el programa de renovación de las plantaciones de café. Sin embargo, las condiciones del éxito de ese programa fueron muy estrictas e incluían:

- i) Muy buenos antecedentes de pago de los préstamos por parte de la mayoría de los cafetaleros.
- ii) Tecnología comprobada para incrementar los rendimientos del café.
- iii) Grupo relativamente homogéneo de clientes.
- iv) Federación nacional de cafetaleros bien organizada y capaz de seleccionar a los agricultores participantes y entregarles el paquete de renovación tecnológica.
- v) Aceptable calificación crediticia del Gobierno de El Salvador, que garantizaba los bonos en el mercado financiero mundial¹¹⁷.

Si bien condiciones como estas se presentan raras veces, el mercado internacional de bonos continúa siendo un recurso financiero subutilizado para apoyar el desarrollo agrícola.

7.5.6 Temas de gobernabilidad

La gobernabilidad del conjunto del sistema requiere mecanismos adecuados de supervisión financiera y asistencia técnica, proporcionados por el fondo central al que los intermediarios financieros están vinculados. En las instituciones locales, la gobernabilidad se ocupa de otorgar *transparencia y rendición de cuentas* a las operaciones y a las relaciones entre accionistas, depositantes, administradores y directores. La gobernabilidad es posiblemente el principal factor de éxito de las instituciones financieras rurales¹¹⁸.

¹¹⁷ Fuente: conversación con Carlos Fuentes, del Ministerio de Agricultura de El Salvador, 2001.

¹¹⁸ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 7.

La buena gobernabilidad concede a cada participante la libertad para actuar en los mejores intereses de la institución. Cuando esto ocurre, las instituciones pueden hacer frente a sus desafíos, así resumidos por Max Clarkson y Michael Deck¹¹⁹:

- la preservación de su visión estratégica de futuro
- el equilibrio entre crecimiento, riesgos y rentabilidad
- el establecimiento de sistemas de gobernabilidad que aseguren la rendición de cuentas de los administradores, sin socavar su independencia

En un sentido concreto, la buena gobernabilidad elimina los conflictos de interés y establece relaciones de confianza entre los depositantes, administradores, accionistas y miembros del directorio; de este modo, se confía en que las personas influyentes no abusarán de su relación con la institución para acceder a sus fondos de manera irregular.

No existen directrices precisas para la gobernabilidad de las instituciones financieras rurales. Sin embargo, para evitar el acceso incorrecto del personal a los fondos y para aumentar la rendición de cuentas, Clarkson y Deck (1997) resumen como sigue las responsabilidades básicas de los consejos de administración:

- **Fiduciaria.** El consejo tiene la responsabilidad de salvaguardar los intereses de todas las personas vinculadas a la institución (stakeholders). De este modo, el consejo asegura los controles y el equilibrio necesarios para que los inversionistas, el personal, la clientela y los otros stakeholders confíen en que los administradores actúan en el mejor interés de la institución.
- **Estratégica.** El consejo participa en el diseño de la estrategia a largo plazo, evaluando los principales riesgos que enfrenta la institución y aprobando los planes que le presenta la administración. El consejo no genera la estrategia, pero en cambio analiza y aprueba los planes de actividades preparados por la administración, a la luz de los fines de la institución.
- **Supervisora.** El consejo delega las funciones operacionales a la administración, a través del Director Ejecutivo (o Gerente General). Supervisa la ejecución del plan estratégico y evalúa el desempeño de la administración, en el contexto de las metas y cronogramas establecidos en el plan.
- **Mejoramiento de la administración.** El consejo supervisa la selección, evaluación y compensación de los principales funcionarios.

Clarkson y Deck también señalan que “no es necesario que los miembros del consejo sean accionistas. De hecho, sería preferible que algunos sean independientes...” Sobre todo, “los miembros del consejo no deben recibir ingresos personales o materiales que no sean las remuneraciones aprobadas. El consejo debe perseguir objetivos comunes y claros, y sus miembros no tener intereses políticos que influyan en la dirección de la organización”.

Además, sus actividades de revisión tocan el tema, mencionado más arriba, de los *stakeholders* que han invertido capital en la institución, en oposición al modelo cooperativo puro:

¹¹⁹ M. Clarkson y M. Deck, “Effective Governance for Micro-Finance Institutions, en: Craig Churchill (ed.), *Establishing a Micro-Finance Industry*, Micro-Finance Network, Washington, D.C., 1997.

Una de las razones para cambiar las formas institucionales, de ONG a intermediarios financieros regulados, es que las instituciones con fines de lucro tienen capitales de propiedad de personas que se disgustan si los pierden. Una vez que la institución tiene accionistas con algo que perder, las líneas de responsabilidad entre los propietarios y los miembros del consejo quedan definidas claramente.

Finalmente, Clarkson y Deck subrayan que los programas de *entrenamiento* de dichas instituciones deben incluir tanto a los miembros del consejo como a los administradores.

7.5.7 Cuestiones de género en las finanzas rurales

La investigación de Khandker (1998), citada anteriormente, apoya el creciente consenso de que las mujeres constituyen mejores riesgos crediticios y que también hacen un uso más eficiente de los fondos obtenidos en préstamo para mejorar el bienestar del hogar. Las IMF han rápidamente focalizado sus programas en las mujeres:

Un importante logro del movimiento microfinanciero ha sido su relativo éxito en llegar deliberadamente a mujeres pobres que viven en diversos contextos socioeconómicos. Aproximadamente el 95 por ciento de los 90 mil miembros de bancos locales de todo el mundo que han recibido préstamos de la Fundación para la Asistencia Internacional a las Comunidades (FINCA) son mujeres. La Asociación para el Progreso Social, una de las IMF más importantes de Bangladesh, ha proporcionado 200 millones de dólares de préstamos a mujeres. En Malawi, el 95 por ciento de los préstamos que proporciona el Fondo Malawi Mudzi se destina a mujeres. Desde 1979, el *Women's World Banking* ha hecho más de 200 000 préstamos a mujeres de bajos ingresos en diversas partes del mundo. Literalmente, cientos de ejemplos similares pueden encontrarse en Asia, África y América Latina¹²⁰.

No obstante, a pesar de estos avances, los préstamos rurales todavía se dirigen predominantemente a los hombres. La FAO proporciona varios ejemplos empíricos sobre la distribución por género de los préstamos rurales; a pesar de que están algo desactualizados, el patrón sigue siendo aproximadamente el mismo en muchos países:

Un estudio de 1990 sobre los sistemas de crédito en Kenya, Malawi, Sierra Leona, Zambia y Zimbabwe encontró que las mujeres recibían menos del 10 por ciento del crédito dirigido a los pequeños propietarios y sólo 1 por ciento del crédito agrícola total.

En los Programas de Desarrollo Rural Integrado del gobierno de la India, aunque la proporción del crédito dirigido a mujeres había aumentado, en 1989 las mujeres sólo recibieron el 20 por ciento del crédito total.

Según una encuesta agrícola en Kenya, sólo el 3 por ciento de las mujeres había obtenido crédito de los bancos comerciales, en comparación con el 14 por ciento de los hombres. En Nigeria, esas proporciones fueron 5 y 14 por ciento, respectivamente.

¹²⁰ M. Sharma, "Empowering Women To Achieve Food Security: Microfinance", *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment*, Focus 6, International Food Policy Institute, Washington, D.C., agosto de 2001, pág. 1.

En 1992, las mujeres eran sólo el 12 por ciento de los prestatarios del programa de crédito a pequeños agricultores del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario de Chile¹²¹.

Las razones que según la FAO explican este sesgo masculino del crédito, a pesar de la mayor productividad media de los fondos prestados a las mujeres, son las siguientes, entre otras:

- El crédito se concentra con frecuencia en actividades particulares, como la producción agrícola, más que en otras partes de la cadena –procesamiento, almacenaje y comercialización–, en las que a menudo predominan las mujeres.
- Raras veces se proporcionan créditos para consumo a pesar de que, probablemente, las mujeres más que los hombres necesitan pequeños préstamos para satisfacer necesidades familiares de consumo a corto plazo.
- El crédito a veces se canaliza a través de organizaciones rurales cerradas a mujeres.
- La entrega de crédito a veces forma parte de paquetes completos, con los insumos y los servicios de extensión, dirigidos a los agricultores comerciales más eficientes.
- Los requisitos de garantía ponen en desventaja a las mujeres, que con frecuencia carecen de la propiedad legal de sus recursos, especialmente la tierra.
- Las barreras culturales pueden limitar la participación de las mujeres en el sector formal, restringir su movilidad e interacción con los hombres y, por consiguiente, su acceso a las instituciones financieras.
- El analfabetismo y el escaso dominio de los números limitan sus informaciones sobre los créditos disponibles y dificultan los procedimientos de solicitud¹²².

Si bien, estas barreras parecen formidables, de hecho, las mujeres constituyen la enorme mayoría de los clientes de muchas IMF. Políticas específicas pueden contribuir a superar las barreras, mediante acciones tales como¹²³:

- i) Proporcionar materiales y entrenamiento para crear conciencia en las instituciones financieras acerca del valor y la importancia de aumentar los clientes mujeres; fortalecer su capacidad para ampliar la cobertura de este grupo, tanto en ahorros como en préstamos.
- ii) Capacitar a las mujeres en alfabetización básica y manejo de números, el manejo de flujos de caja y los requisitos de los programas de crédito. En algunos casos, los programas de crédito pueden recibir subsidios para esas líneas de capacitación.
- iii) Eliminar las restricciones legales que limitan el acceso de mujeres al crédito y al ahorro (por ejemplo, ser cabeza de hogar para poder contratar préstamos y depositar ahorros).
- iv) Reformar las leyes de tenencia de tierras para consolidar los títulos de tierras de las mujeres, los cuales con frecuencia sirven como fuentes de garantías.
- v) Al legislar el uso de la propiedad mobiliaria como garantía (apartado 7.4),

¹²¹ FAO, *SEAGA Macro Manual, borrador*, Roma, julio de 2001, Módulo 13.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Varias de esas opciones han sido adaptadas de FAO, 2001.

incluir las joyas y otros bienes del hogar que normalmente pertenecen a las mujeres. En muchos países, las mejores oportunidades para expandir la cobertura de las instituciones financieras descansan en que las mujeres, especialmente rurales, se hagan clientes. La experiencia sugiere que los indicadores de funcionamiento de las instituciones financieras mejoran con el aumento de la proporción de mujeres en su clientela.

7.6 CRITERIOS PARA LA DIRECCIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RURALES¹²⁴

7.6.1 Autonomía

Para los intermediarios financieros, las consideraciones de dirección comienzan con el requisito esencial de la autonomía. Las interferencias gubernamentales, por razones políticas y en el nombre de objetivos de progreso social, han causado enormes dificultades al funcionamiento y la sostenibilidad de estos intermediarios. Según Yaron, Benjamin y Piprek:

El desempeño financiero de casi todas las instituciones financieras rurales de propiedad pública ha sido por lo general muy malo. La mayoría todavía depende en buena medida de subsidios. En India, los atrasos como proporción de las deudas vencidas rondan alrededor del 50 por ciento en muchos casos. La tasa de recuperación de BANRURAL en México fue de alrededor de 25 por ciento a fines de los años ochenta ... En Malawi, las recuperaciones de la Agencia de Crédito Agrícola de Pequeña Escala cayeron casi 90 por ciento en las últimas elecciones y poco después la Agencia fue declarada insolvente. Durante los años ochenta la inflación erosionó el valor real del patrimonio de las instituciones financieras rurales públicas de América Latina: las tasas de interés de los préstamos no mantuvieron el ritmo de la inflación y los reembolsos fueron bajos.

El costo económico de estos desastrosos desempeños ha sido enorme y, con frecuencia, ha puesto en riesgo la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, los subsidios al crédito agrícola en Brasil llegaron al 2,2 por ciento del PBI en 1980 y en México al 1,7 por ciento en 1986. ...

La razón del mal desempeño es evidente: las intervenciones invariablemente se han caracterizado por la falta de autonomía en la dirección de las instituciones financieras rurales y por los deficientes procedimientos operativos¹²⁵.

Como resultado, el papel de la mayoría de las instituciones financieras rurales públicas es actualmente mucho menor que el que tenían en los años setenta. Existen algunas excepciones, entre ellas las instituciones que consiguieron el mayor grado posible de autonomía operacional, tales como el Bada Kredit Kecamatan (BKK) y el

¹²⁴ Los lectores interesados en mayores detalles sobre la creación y dirección de instituciones de microfinanzas pueden consultar B. Klein, *et al.* (1999), J. Ledgerwood (1999) y Robert Peck Christen, "Banking Services for the Poor: Managing for Financial Success", Accion International, Somerset, febrero de 1997.

¹²⁵ J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, 1997, págs 25-26 [énfasis agregado].

Banco Rakyat Indonesia (BRI) en Indonesia y, el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC) en Tailandia.

7.6.2 Tasas de interés y políticas de préstamos

Las políticas sobre las tasas de interés han sido ya examinadas en este capítulo. Es suficiente señalar aquí que las instituciones financieras rurales deberían seguir políticas de tasas de interés flexibles, orientadas al mercado y sin subsidios a los prestatarios. Las tasas excesivamente altas traen consigo el peligro de la selección adversa de los clientes; pero deben ser lo suficientemente altas como para cubrir el costo de los depósitos, los márgenes de la intermediación (incluyendo utilidades) y modestas reservas para riesgos, especialmente al inicio de las operaciones. Establecer el conjunto más adecuado de tasas puede tomar algún tiempo, que dependerá de los resultados del esfuerzo piloto para movilización los ahorros. Después de incorporar los depósitos de ahorros a las actividades de una institución:

las tasas de interés de los préstamos tienen que ser modificadas, para asegurar que el margen entre esas tasas y las de los depósitos sea suficiente para cubrir todos los costos y generar utilidades. ... ajustar las tasas de interés requiere de alguna experimentación¹²⁶.

Sin embargo,

Las microempresas pueden cobrar mucho más que las instituciones financieras formales y todavía mantenerse por debajo del precio de las alternativas en el sector informal. Más aún, algunos estudios han demostrado que los prestatarios de las microempresas son de lejos más sensibles a la disponibilidad y conveniencia del crédito que a la tasa de interés (Christen, 1989¹²⁷). Para ellos, el costo no financiero de las transacciones a menudo sobrepasa abundantemente el costo por concepto de intereses¹²⁸.

Algunas políticas innovadoras han permitido realizar préstamos sin garantías. Estas incluyen los *critérios para la elegibilidad de los prestatarios, los incentivos para el pago de los préstamos y las técnicas de vigilancia del comportamiento de los prestatarios*. Estas nuevas políticas responden a los tres problemas básicos que enfrentan los prestamistas rurales, **selección** de los potenciales prestatarios, **incentivos** para el cumplimiento de las condiciones de los préstamos y **capacidad para hacer cumplir** la obligación de reintegrarlos (apartado 7.1).

Los *préstamos a grupos* (o préstamos colectivos) constituyen el centro de las nuevas técnicas de préstamos. En parte, este enfoque pretende superar el problema común de la información asimétrica entre prestamistas y prestatarios, para seleccionar los clientes potenciales, pero también contribuye a enfrentar los problemas de incentivos

¹²⁶ Joyita Mukherjee, "Introducing Savings in Microcredit Institutions: When and How?", Focus, Note N°. 8, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., abril de 1997, págs 2-3. [Esta nota es una síntesis de: Marguerite S. Robinson, "Introducing Savings Mobilization in Micro-finance Programs: When and How?", Harvard Institute for International Development, 1995 ó 1996.]

¹²⁷ Robert Peck Christen, "What Microenterprise Credit Programs Can Learn from Moneylenders", Discussion Paper Series N°. 4, Accion International, Cambridge, Massachusetts, 1989.

¹²⁸ Elisabeth Rhyne y María Otero, 1994, pág. 20.

y de obligatoriedad del cumplimiento. “Si cada cliente tiene mejor información sobre las inversiones de los demás que la que posee el banco, y los clientes pueden asumir un comportamiento cooperativo, los contratos interrelacionados basados en garantías mutuas pueden determinar mejores condiciones de préstamo para los clientes, sin reducir los ingresos esperados por los prestamistas. Esto es así porque las co-garantías pueden disminuir las tasas de mora de los préstamos”¹²⁹.

El Banco Grameen de Bangladesh fue pionero de un enfoque en el que se solicita a los prestatarios que formen grupos de cinco personas, cada una de las cuales garantiza los préstamos de todas las demás. En una primera etapa, los préstamos se hacen sólo a dos de los cinco del grupo y, la extensión de los préstamos a los otros depende de la actuación de los dos primeros prestatarios. Un enfoque similar se había establecido antes en México para programas de crédito rural de pequeña escala bajo el nombre de “grupos solidarios”. Un caso extremo del enfoque de responsabilidad colectiva se encuentra en Albania donde “si un prestatario falla en restituir su préstamo, la línea de crédito de todo el pueblo del prestatario puede ser suspendida”¹³⁰.

Entre otras características distintivas, estos enfoques de grupo utilizan **garantías sociales o vigilancia de los iguales** como sustitutos de garantías más tangibles. Existen dos formas alternativas de aplicar este concepto:

Los dos medios más comunes para generar rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los grupos son (a) la responsabilidad conjunta y solidaria, y (b) la responsabilidad limitada. La primera estimula la selección extremadamente cuidadosa de los miembros, pues cualquiera puede ser considerado responsable por los incumplimientos de los demás. Sin embargo, esto puede persuadir a los más ricos a no unirse al grupo, ya que son los que tienen más para perder. En el medio rural de Zimbabwe, los programas basados en la responsabilidad conjunta y solidaria funcionaron bien en períodos de producción cercanos a la media, pero tuvieron más dificultades en tiempos de sequía y baja producción. La amenaza de mora llevó a los agricultores a retener los pagos y esperar una amnistía general ya que, en todo caso, serían responsables por las deudas de otros miembros.

Los programas de préstamos basados en la responsabilidad limitada son más comunes. En Malawi y Nepal los prestatarios deben poner una parte de sus préstamos en un fondo que se pierde si alguno de ellos no cumple. En cambio, esos depósitos se devuelven si todos los miembros restituyen sus préstamos. Esta medida ha dado buenos resultados. En Malawi, donde el 10 por ciento de los préstamos se retenía como garantía, el 97 por ciento del crédito estacional desembolsado entre 1969 y 1985 fue recuperado. En el Programa de Desarrollo del Pequeños Agricultores, en Nepal, que requería depósitos del 5 por ciento, la restitución de los préstamos fue de 88 por ciento en 1984. Estas tasas se comparan favorablemente con las de otros programas de crédito a pequeños prestatarios¹³¹.

¹²⁹ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 78.

¹³⁰ *Op. cit.*, pág. 72.

¹³¹ Banco Mundial, 1989, pág. 116-117.

El enfoque del Banco Grameen para los préstamos a grupos es algo diferente:

Los clientes del banco, que son sólo los más pobres, se organizan en grupos de cinco personas, cada una de las cuales debe establecer un programa regular de ahorros semanales antes de solicitar el préstamo. Los primeros dos prestatarios del grupo deben hacer varios pagos semanales regulares de sus préstamos, antes de que otros miembros puedan recibir su crédito. ... el Banco ha tenido una excelente recuperación de préstamos. Hasta febrero de 1987, cerca del 97 por ciento de los préstamos había sido recuperado durante el año siguiente al desembolso y casi el 99 por ciento en los dos años posteriores¹³².

¿Cuándo conviene utilizar los préstamos a grupos?

- Cuando las comunidades tienen una fuerte cohesión de grupo
- Cuando... los costos iniciales de transacción son altos
- Cuando las personas pueden obtener información sobre los demás a menor costo que el banco
- Cuando las personas carecen de garantías

Directrices para el funcionamiento eficaz de los grupos:

- Preferir grupos pequeños y homogéneos, que asuman alguna responsabilidad en la supervisión de los fondos
- Imponer sanciones (tales como prohibir préstamos adicionales a personas en mora) y conceder incentivos (por ejemplo, prometer mayores préstamos en el futuro a los que reembolsen sus préstamos a tiempo)
- Prestar en secuencia (para permitir a los grupos detectar los malos riesgos)

Riesgos asociados a los préstamos a grupos:

- Malos registros e incapacidad para hacer cumplir los contratos
 - Corrupción y control por parte de núcleos o líderes poderosos dentro del grupo
 - Covarianza debida a actividades productivas similares
 - Costo excesivo, en tiempo y dinero, para formar grupos viables
 - Retiro del líder, que puede poner en peligro la viabilidad del grupo
 - “Viajeros gratuitos” potenciales (este riesgo se reduce si el grupo impone sanciones a sus componentes) (De: Yaron, Benjamin y Piprek, 1997, pág. 108).
-

Conviene tener cierta cautela acerca de los posibles efectos de las formas de organizar los grupos sobre el grado de la participación local:

Con frecuencia los grupos han sido creados por iniciativa del gobierno o de entidades privadas de desarrollo. Este enfoque de arriba hacia abajo facilita la rápida expansión del programa, pero puede limitar la fuerza de la sanción local (*Ibíd*).

El Programa de Crédito Juhudi, en Kenya, organiza a los clientes en asociaciones de treinta miembros, conocidas como KIWA: “Los ahorros empiezan antes de los préstamos. Luego de ocho semanas de ahorros sin interrupción, 18 miembros califican para recibir préstamos. Los restantes 12 miembros los podrán obtener después

¹³² *Op. cit.*, pág 117.

de que los primeros 18 paguen por lo menos cuatro cuotas de sus préstamos sin mora; todos ellos continúan luego contribuyendo al fondo de ahorros del grupo. Los miembros que restituyan totalmente los préstamos concedidos podrán recibir otros nuevos, con la condición de que los demás miembros de la KIWA continúen cumpliendo sus obligaciones”¹³³.

7.6.3 Otros incentivos para el reembolso de los préstamos

Una política afín, utilizada también por el Banco Grameen y otras instituciones, es la de préstamos escalonados: se prestan inicialmente muy pequeñas cantidades, que aumentan gradualmente en función del comportamiento de pagos del prestatario. En el programa KUPEDDES del sistema BRI Unit Desa, la elegibilidad para recibir préstamos en el futuro se establece de acuerdo al cumplimiento de los pagos del préstamo actual. Si los pagos se hacen a tiempo, el prestatario puede aumentar en 100 por ciento la cantidad del préstamo. Si el pago final se hace a tiempo pero una o dos cuotas están atrasadas, el aumento permitido es del 50 por ciento. Si el pago final se hace a tiempo pero tres o más cuotas están atrasadas, no se permiten aumentos pero se puede tomar otro préstamo. Si el pago final se ha atrasado pero se hace dentro de los dos meses siguientes al vencimiento, el nuevo préstamo no puede superar la mitad del actual. Si el pago final se atrasa más de dos meses, no se permite ningún nuevo préstamo¹³⁴.

Otra posibilidad es la de rebajar, a los prestatarios que devuelvan anticipadamente la totalidad del crédito, una parte de los intereses acumulados que han pagado. Algunas técnicas adicionales para mejorar las tasas de recuperación, que parecen especialmente adecuadas para prestatarios pobres, son las siguientes:

1. Requerir pagos frecuentes, a menudo semanales, sobre el saldo del préstamo. Esto ayuda a mantener el pago del préstamo entre las prioridades del cliente. [Sin embargo, este es un ejemplo obvio de una técnica inaplicable a la mayoría de los préstamos agrícolas].
2. Vigilar frecuentemente la situación de los clientes, por ejemplo, mediante visitas semanales a sus fincas o sitios de trabajo.
3. Visitas inmediatas a los prestatarios en casos de demoras en los pagos. Esto requiere un sistema de información actualizada día a día, como en el caso del BancoSol de Bolivia.
4. Ubicar a los prestamistas “cerca de los sitios de trabajo de los prestatarios”¹³⁵.

Una alternativa a que la oficina esté cerca de los prestatarios es utilizar bancos móviles:

El Banco Nacional Agrícola de Marruecos duplicó su red bancaria abriendo ventanillas temporarias en las oficinas locales del Ministerio de Agricultura. Varios intermediarios financieros rurales han empleado agentes que visitan regularmente los pueblos, en motocicleta o a pie, para proporcionar los servicios financieros¹³⁶.

¹³³ Albert Kimanthi Mutua, 1994, pág. 272.

¹³⁴ J. J. Boomgard y K. J. Angell, 1994, pág. 214.

¹³⁵ M. Malhotra y J. Fox, 1995, pág. 2.

¹³⁶ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, pág. 78.

Un papel útil de la asistencia técnica a las instituciones financieras es hacerles conocer estos diferentes enfoques y también ayudarles a poner en marcha *sistemas de información administrativa* que les permitan detectar a tiempo posibles problemas en las carteras y en las políticas de préstamos.

7.6.4 Técnicas de movilización del ahorro

En la práctica, las políticas de movilización del ahorro rural son algo bastante nuevas, ya que por lo general comenzaron en los años ochenta. Para las familias rurales, disponer de servicios confiables de ahorros es a veces más urgente que el acceso a los préstamos:

Con frecuencia poder ahorrar con seguridad y en forma líquida y remunerativa tiene prioridad frente a las necesidades de crédito, en razón de que el ahorro mejora la capacidad de los clientes para consumir con sus propios recursos y les evita tener que cargar con el pago de las deudas cuando los ingresos disminuyen¹³⁷.

Marguerite Robinson cita la opinión de un aldeano indonesio con relación a los ahorros:

Yo acostumbraba a ahorrar en cabras, pero las cabras dan mucho trabajo. Ahora todos los pastores van a la escuela y sus padres tienen empleos. Ahora nosotros no tenemos tiempo para ahorrar en cabras y preferimos ahorrar en el banco¹³⁸.

Sin embargo, la mayoría de las entidades financieras rurales de pequeña escala y financiadas externamente comienza sus operaciones sólo con préstamos. Para alcanzar la sostenibilidad, deben encarar su transformación en instituciones financieras plenas. Las razones para dar prioridad a los depósitos de ahorros han sido resumidas por Joyita Mukherjee, en su síntesis del trabajo de Marguerite Robinson:

La movilización local de ahorros voluntarios es, potencialmente, la fuente de recursos financieros más grande y disponible para algunas instituciones de microcrédito. Otra razón importante para emprender la movilización de estos ahorros es la amplia demanda insatisfecha de servicios institucionales de ahorro local en los países en desarrollo¹³⁹.

Sin embargo, cuando la movilización del ahorro va más allá de algunos pequeños círculos locales, hay que encarar el tema de la supervisión bancaria, si bien, como se señaló antes, existen argumentos contrarios a la introducción temprana de dicha supervisión:

Para proteger a los clientes, especialmente a los depositantes, las instituciones financieras que movilizan ahorros voluntarios deben recibir *supervisión gubernamental*. Esto, por supuesto, requiere que los gobiernos estén dispuestos a adecuar sus normas de supervisión bancaria a las actividades de las instituciones microfinancieras y a asegurar que el cuerpo supervisor sea capaz de vigilar efectivamente a dichas instituciones. ... Antes de movilizar ahorros, *las instituciones microfinancieras deben demostrar claramente su*

¹³⁷ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 77.

¹³⁸ M. S. Robinson, 1994, págs 31-32.

¹³⁹ J. Mukherjee, 1997, pág. 1.

capacidad para administrar sus propios fondos. En otras palabras, deben ser financieramente solventes, mantener altas tasas de recuperación de los préstamos y obtener buenos rendimientos. Este desempeño consolidado es importante pues, ***en muchos países, personas de bajos ingresos que habían confiado sus ahorros a pequeñas instituciones financieras no supervisadas han perdido los ahorros de toda su vida***¹⁴⁰.

Robinson y Mukherjee subrayan la importancia que tienen, para la movilización de los ahorros, las políticas macroeconómicas y los marcos legales y de regulación capaces de supervisar las instituciones que reciben depósitos. Además, extraen varias importantes lecciones sobre los cambios en la índole y las actividades de las instituciones de préstamos que comienzan a recibir depósitos de ahorro. En sus propias palabras:

Los programas microfinancieros cambian fundamentalmente con la incorporación de actividades de movilización de ahorros voluntarios

Las instituciones deberían prepararse para estos cambios y no creer que captar ahorros es igual que agregar “sólo otro producto”. En países con una elevada e insatisfecha demanda por servicios de ahorros, las instituciones microfinancieras que ofrecen préstamos e instrumentos de ahorro bien diseñados tienen muchas más cuentas de depósitos que de préstamos. En el sistema bancario local del BRI, las cuentas de depósitos equivalen aproximadamente a seis veces el número los préstamos. En el Banco Dagang Bali, la relación entre cuentas de ahorros y cuentas de préstamos es más de 30 a 1. Este patrón se debe principalmente a que la mayoría de los clientes de IMF quieren ahorrar todo el tiempo y pedir préstamos sólo a veces.

Los servicios de ahorros voluntarios implican entonces incorporar a muchos nuevos clientes, lo que a su vez significa aumentos de gastos en personal, administración, oficinas, sistemas, comunicaciones, entrenamiento, seguridad ... puede que las tasas de interés de los préstamos tengan que ser modificadas, a los efectos de asegurar que su margen con las tasas de depósitos sea suficiente para cubrir los costos y generar ganancias.

Los ahorros obligatorios y los ahorros voluntarios son incompatibles

El requisito de ahorros obligatorios [para poder acceder a los préstamos] y la movilización de ahorros voluntarios reflejan dos filosofías muy diferentes. La primera supone que se debe enseñar a los pobres a ahorrar y que estos necesitan aprender la disciplina financiera. La otra asume que los pobres ya ahorran y que lo que requieren son instituciones y servicios adecuados a sus necesidades. Los clientes de las IMF pueden no sentirse cómodos depositando sus ahorros voluntarios ... en cuentas de ahorro obligatorio o, incluso en otras cuentas de la misma institución. Ellos saben que no podrán retirar sus ahorros obligatorios hasta que sus préstamos sean cancelados ... y temen que, de hecho, no tengan tampoco fácil acceso a sus ahorros voluntarios. ... La lección aprendida en la movilización de los ahorros es que hay que entrenar al personal, no a los clientes.

¹⁴⁰ *Ibid.*

Los diversos servicios deben ser diseñados y sus precios establecidos al mismo tiempo

Una institución que apunta a su total autosuficiencia debe ... establecer un margen entre las tasas de préstamos y las de depósitos que asegure su rentabilidad. ... ajustar las tasas de interés requiere de alguna experiencia. ... un instrumento de ahorro que se caracteriza por acceso rápido y fácil (liquidez) y que tiene alta demanda puede requerir una administración muy exigente en mano de obra. Es por lo tanto costoso para las IMF, especialmente si las cuentas muy pequeñas son numerosas. ... La mano de obra y otros costos no financieros deben ser considerados cuando se fijan las tasas de interés de los depósitos. Es difícil determinar estos costos con antelación, por lo que se necesitan pruebas piloto para estimarlos cuidadosamente.

La incorporación de los ahorros voluntarios requiere también **algunos cambios por el lado de los préstamos**. Por ejemplo, si la IMF ofrecía sólo préstamos a grupos, podría considerar la introducción de préstamos individuales en su cartera.

... los límites al monto de los préstamos deben aumentar cuando se agregan servicios de depósitos. ... Ahorristas de mayor dimensión tienden a cumplir los requisitos y a demandar préstamos más grandes. Los solicitantes excluidos por los límites máximos de préstamos de la institución pueden encontrarse en dificultades antes de calificar para recibir préstamos de los bancos comerciales. En cambio, las IMF que ayudan a sus clientes de larga data a obtener préstamos más grandes y, a su tiempo, los recomiendan a los bancos, continuarán recibiendo su confianza y al menos parte de sus ahorros. El Banco Dagang Bali retiene los buenos prestatarios ofreciéndoles aumentar su crédito a medida que sus empresas crezcan. Algunos de esos prestatarios encuentran mejores condiciones en otra parte, pero a menudo continúan depositando ahorros en el Banco Dagang Bali.

Los instrumentos de depósito deben adecuarse a la demanda local

... los servicios de ahorros [deben] satisfacer las demandas locales de seguridad, localización conveniente y opciones entre instrumentos con diferentes combinaciones de liquidez y rendimiento. El BRI movilizó 17 millones de dólares en sus primeros diez años de funcionamiento (1973-1983) pero pasó a 3 mil millones de dólares desde 1984 a 1996. ... Sus instrumentos de depósito fueron rediseñados específicamente para satisfacer diferentes tipos de demandas locales.

Hay una considerable necesidad de formación de los recursos humanos

La administración de las intermediarias financieras es más compleja que la de las operaciones de crédito, especialmente porque el tamaño de la organización tiende a aumentar rápidamente. Se hace necesario entrenar al personal y el cuerpo de dirección. Los bancos que se aventuran en el mercado de las microfinanzas deben evitar la tendencia a utilizar los mismos instrumentos, márgenes, capacitación y actitudes de la banca comercial. El personal del banco tiene que aprender también a tratar con respeto a los clientes pobres, lo que no es fácil para algunos banqueros.

Habrá que diseñar nuevas estrategias de mercadeo

La cuentas de ahorros más líquidas del BRI, ... que otorgan tanto intereses como sorteos, tuvieron un éxito inmediato debido a que surgieron de una amplia investigación entre los clientes acerca de los tipos de instrumentos líquidos que deseaban y las razones por las cuales los necesitaban. Más aún, el BRI realizó una investigación de mercado para determinar los premios de los sorteos y la clase de libretas bancarias más apreciadas, lo mismo que las modalidades de publicidad más eficaces. Los resultados fueron excelentes.

Se debe prestar mucha atención a la secuencia

Las IMF que programan incorporar servicios de movilización de ahorros voluntarios pueden considerar los pasos siguientes:

1. Enriquecer los conocimientos de los miembros del consejo y los administradores de la institución acerca de la experiencia de otras IMF en esta materia.
2. Llevar a cabo investigaciones de mercado y entrenar al personal seleccionado para la fase piloto.
3. Conducir y luego evaluar un proyecto piloto (paso crucial porque, antes de conocer la dimensión de la demanda y el costo de los diferentes productos sólo se pueden establecer tasas de interés temporarias).
4. Cuando sea necesario, habrá que efectuar y evaluar una segunda experiencia piloto.

... la creación de programas de ahorros voluntarios es una cabal ilustración de que “la prisa conduce al derroche”. *Las IMF que lo hacen en forma equivocada pierden la confianza de sus clientes y finalmente su propia viabilidad*¹⁴¹.

7.6.5 Dirección cuidadosa de las instituciones financieras rurales

Una cuidadosa dirección requiere tanto salvaguardias frente a los riesgos de la cartera de préstamos como el mantenimiento de los costos de intermediación bajo control. La sostenibilidad a largo plazo de las IMF hace imperioso conocer y enfrentar el riesgo relativamente alto de covarianza en los préstamos agrícolas. Por supuesto, la selección cuidadosa y vigilancia atenta de los prestatarios ayuda a reducir el riesgo. Pero se necesitan medidas adicionales.

Una respuesta directa a la cuestión del riesgo es, simplemente, establecer mayores requisitos de *capitalización* para las instituciones financieras rurales, aunque los montos absolutos puedan ser pequeños cuando se trata de IMF.

... la mayoría de los países tienen experiencias relativamente breves con las microfinanzas: a falta de décadas de información empírica sobre el desempeño de las IMF, los reguladores pueden empezar cautelosamente en materia de requisitos sobre la proporción de su [capital]. Segundo, como las IMF operan

¹⁴¹ *Op. cit.*, págs 2-5 [énfasis agregado]. Conclusiones similares se obtienen de cuatro estudios de casos de instituciones financieras rurales en Asia y América Latina, presentados por Mukherjee y Wisniwski, 1998.

con costos y tasas de préstamos relativamente altos, un porcentaje dado de mora en la cartera las descapitalizará mucho más rápidamente que a los bancos comerciales. Tomando en cuenta todos estos factores, varios analistas ... sugieren una relación inicial capital/activos de cerca del 20 por ciento para las IMF, sujeta a ajustes hacia abajo cuando aumente la experiencia¹⁴².

A causa de la covarianza del riesgo asociada a la producción y los ingresos agrícolas de áreas determinadas, relaciones capital/activos más altas que la regla del 8 por ciento de la Convención de Basilea pueden también sugerirse a los bancos que trabajan con fincas de tamaño mediano o grande; sin embargo, no parece necesario llegar al 20 por ciento, dado el uso más amplio de garantías tangibles y el menor costo unitario de los préstamos. Este tipo de medidas sobre los requisitos de capital han sido poco utilizadas hasta la fecha.

La *liquidez* es otro instrumento de la cuidadosa dirección. Por las razones mencionadas anteriormente, las instituciones de financiación agrícola deben mantener una liquidez interna más elevada que la normal, o tener acceso seguro a liquidez adicional a través de un fondo central (en el caso de las IMF) o del mercado interbancario (si se trata de bancos comerciales):

Para administrar cuidadosamente la liquidez, cada una de las [cuatro IMF analizadas¹⁴³] ha establecido un fondo de liquidez interna o está vinculada al fondo de liquidez de una organización asociada. ... El precio de las transferencias internas de liquidez se establece lo suficientemente alto como para estimular la movilización de los ahorros. La evidencia empírica del Banco Rakyat Indonesia y el Banco Caja Social muestra que precios de liquidez interna cercanos a la tasa interbancaria contribuyen a movilizar los ahorros¹⁴⁴.

Las mismas consideraciones se aplican, en menor grado, a los bancos comerciales principalmente orientados a prestar a la agricultura. Los procedimientos de auditoría interna pueden contribuir a la cuidadosa dirección: “En ausencia de supervisión efectiva y a falta de un sistema confiable de seguro de depósitos, la auditoría interna asume frecuentemente un papel más importante que la supervisión externa”¹⁴⁵.

Una de las salvaguardias básicas de las instituciones financieras rurales es *la diversificación de sus carteras*. Dicha estrategia ha sido llevada a cabo con éxito por Bancafé en Honduras, a pesar de que presta una mayor proporción de su cartera a la agricultura que los otros bancos comerciales en el país. Lo mismo podría decirse del Banco Ganadero, que presta relativamente más que Bancafé a ganaderos y agricultores de mediana y gran escala. Generalmente se recomienda que la proporción de la cartera dedicada a la producción agrícola no exceda 40 ó 50 por ciento del total de los activos. Sin embargo, estas proporciones son significativamente mayores que los destinos agrícolas de la mayoría de las carteras de los bancos comerciales que, como mucho, están en el abanico del 10 al 20 por ciento.

¹⁴² R. Rock, M. Otero y R. Rosenberg, 1996, pág. 2.

¹⁴³ El Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC), Tailandia; el Banco Caja Social de Colombia; el Banco Rakyat Indonesia y el Banco Rural de Panabo, en Filipinas.

¹⁴⁴ J. Mukherjee y S. Wisniewski, 1998, págs 5-6.

¹⁴⁵ *Op. cit.*, pág. 6.

En lo que respecta a los costos de las IMF, la más importante recomendación es la de controlar los salarios, debido al alto costo unitario de los préstamos. En el estudio de 11 IMF realizado por Christen, Rhyne, Vogel y McKean (resumido en la nota hecha por Malhotra y Fox, 1995), se señala que “los programas que pagan menores salarios fueron más rentables que los que pagaron más; [además aquellos] usan personal local en sus operaciones, lo que les otorga una clara ventaja de costos” (pág. 3).

Una manera eficaz de controlar los costos ha sido demostrada por las operaciones de la Unit Desa del Banco Rakyat Indonesia. Después de radicales reformas en 1983:

Cada *Unidad Desa* pasó a buscar su rentabilidad por separado. ... En sus cuentas de ingresos se registraron transacciones tales como los intereses pagados por fondos tomados en préstamo de las oficinas de distrito de la rama, a los efectos de cumplir las metas de liquidez, lo mismo que los intereses recibidos sobre los excedentes de liquidez que depositaban en la rama ... La aprobación de los préstamos y la recuperación de los mismos quedó directamente a cargo del personal de la *Unidad Desa*, y en particular de sus oficiales de préstamos. ... se introdujo un bono incentivo distribuyendo el 10 por ciento de las utilidades anuales de cada *Unidad Desa* entre su personal. ... La supervisión y las auditorías internas fueron también reforzadas. El número de supervisores/auditores internos fue aumentado de uno por cada seis *Unidades Desa* a uno por cada cuatro. Un manual estándar de auditoría proporcionó directrices simples y claras acerca de las reglas de supervisión. Tal vez lo más importante fue que los supervisores y auditores, al igual que los gerentes y el personal de cada *Unidad Desa*, fueron sometidos a un programa de tres años de entrenamiento en técnicas de supervisión e informes. Mejor supervisión lleva a una temprana detección de problemas y a pronto remedio¹⁴⁶.

Partiendo de las directrices formuladas por el Comité de Basilea¹⁴⁷, Fiebig (2001) resume las normas de una dirección cuidadosa, en términos de varios enfoques básicos para el control interno de las instituciones financieras rurales [énfasis agregado]:

Hábitos de supervisión y control administrativo: Al Consejo Directivo compete definir y vigilar el cumplimiento de la estrategia global de la institución, la estructura de organización, las políticas y riesgos principales enfrentados por el banco. ... los consejos deben identificar [los riesgos] ... definir los niveles aceptables de riesgo al igual que las políticas para administrarlos. ... La dirección superior, a su vez, tiene la responsabilidad principal de aplicar las estrategias y las políticas de préstamos agrícolas. ... También debe adoptar un válido proceso de control lo mismo que una estructura organizacional con responsabilidades claras, autoridad y requisitos de información entre ... los niveles. ***En los intermediarios rurales resulta esencial que la delegación de responsabilidades sea paralela al establecimiento de medidas internas de control en el lugar y fuera del lugar.***

¹⁴⁶ J. Mukherjee, “State-owned Development Banks in Micro-Finance”, Focus Note N°. 10, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., agosto de 1997, pág. 4.

¹⁴⁷ Basle Committee on Banking Supervision, “Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations”, Basilea, 1998.

Importantes cambios institucionales permitieron el éxito de la Unidad Desa del BRI:

1. Reorganización de la administración del BRI a todos los niveles, desde la oficina central hasta las unidades bancarias.
2. Alta prioridad otorgada por la oficina central a la administración del sistema bancario de la Unidad.
3. Considerable reorganización y entrenamiento del personal en todo el país.
4. Establecimiento de un sistema y de criterios de promoción que reflejan las nuevas expectativas de desempeño.
5. Revisión fundamental de los sistemas de contabilidad, auditoría y supervisión, que permitió transformar a cada unidad bancaria en un centro independiente de ganancias (en lugar de ventanilla local de la rama) e hizo posible la rendición de cuentas y una firme campaña anticorrupción ...
6. Apertura de nuevas unidades bancarias y relocalización de otras hacia zonas con alta demanda.
7. Mayor atención hacia las lecciones de los mercados financieros rurales y al uso de esta información para evitar posibles problemas de peligro moral y selección adversa.
8. Mejoras cruciales en las comunicaciones y los servicios de computación.
9. Revisión de las relaciones públicas del BRI.
10. Adopción de un eficaz sistema de incentivos para el personal de las unidades bancarias, premiando el buen desempeño.

Fuente: M. S. Robinson (1994), citado en M. Fiebig (1999).

La reforma de la regulación interna ha constituido un desafío importante de las reformas de los bancos de desarrollo. Pero el cambio de actitud hacia mejores controles internos a menudo también presenta problemas en otras instituciones, por ejemplo en las ONG. ... Si bien las instituciones del tipo de las pequeñas ONG pueden muy bien sobrevivir y prosperar sin una atención especial explícita a la regulación interna, las ONG de tamaño mediano pueden ser severamente golpeadas por el fraude, la falta de vigilancia administrativa y el control insuficiente de parte del Consejo Directivo.

Identificación y evaluación de riesgos: ... los sistemas de información administrativa deben proporcionar los datos necesarios para manejar los riesgos específicos a cada cliente y los riesgos externos del sector agrícola. La identificación y evaluación de los riesgos requiere la participación de los oficiales de crédito de las sucursales y no puede limitarse a la de los de la oficina central y al uso de informaciones agregadas.

Actividades de control y separación de tareas: Los sistemas de “pesos y contrapesos” (*checks and balances*) entre los diferentes niveles organizacionales constituyen la base de las actividades de control. ... Para poder llevar a cabo las tareas que se les ha asignado, los auditores internos deben ser operacionalmente independientes ...

Información y comunicación: ... La generación de información y la comunicación de las informaciones obtenidas son problemas muy serios en contextos rurales. ... En estructuras institucionales descentralizadas hay que tener esto en cuenta para poder diseñar los sistemas de información administrativa y los mecanismos de control interno.

Vigilancia de actividades y corrección de deficiencias: ... Los sistemas de información administrativa que recopilan todos los datos pertinentes sobre los riesgos tienen poca utilidad si no son usados como parte de una administración proactiva, que debe ir desde la detección de fraudes hasta la gestión de la diversificación de la cartera ...

Sistemas de incentivos: Los mecanismos de control deben ser complementados con incentivos positivos, en la forma de sistemas de incentivos a la motivación y a las remuneraciones del personal. Los sistemas de incentivos al personal son esenciales para el bienestar de las instituciones financieras. ... Resulta particularmente difícil cambiar el comportamiento de los bancos de propiedad estatal ya que las retribuciones muy rara vez se basan en el desempeño.

7.7 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DE APOYO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES

7.7.1 Crédito dirigido y subvencionado

Al iniciar el análisis del contexto de las políticas monetaria y bancaria, vale la pena recapitular y ampliar los argumentos concernientes al crédito dirigido [selectivo] y a las tasas de interés subsidiadas. Fry ha realizado las siguientes observaciones:

El crédito selectivo invariablemente produce resultados opuestos a los que se había propuesto alcanzar. Si los gobiernos continúan aplicándolo es, en gran parte, por las presiones políticas ejercidas por los intereses creados generados por el propio instrumento. Los países asiáticos en desarrollo que siguen con mayor vigor políticas de crédito selectivo -Bangladesh, India y Nepal- tienden a ser los que registran tasas más bajas de crecimiento económico. Las políticas de crédito selectivo ... han sido incapaces de mejorar la movilización y la asignación de los recursos domésticos¹⁴⁸.

Las políticas de crédito selectivo van de la mano con las de las tasas de interés. Los defectos de las bajas tasas de interés resultan multiplicados por el crédito selectivo, que diferencia y subsidia ... a determinadas categorías de prestatarios. La desventaja más obvia del crédito selectivo es que subsidia al capital más que al trabajo. ... *El abandono de los programas de crédito dirigido* debe constituir uno de los primeros pasos de cualquier programa de desarrollo financiero. *Si el gobierno es demasiado débil para tomar este paso, puede también serlo para adoptar políticas macroeconómicas bien concebidas*¹⁴⁹.

Aún los más exitosos intermediarios financieros rurales del mundo en desarrollo han tenido dificultades con los programas de crédito dirigido:

El BAAC (Tailandia) y el BRI (Indonesia) continúan ejecutando programas de crédito público, con malos resultados. Las pérdidas de estas actividades son cubiertas ya sea con fondos fiscales en el caso del BAAC, o absorbidas por las utilidades generadas por las *Unidad Desa* en el BRI. En ambos casos, estas

¹⁴⁸ M. J. Fry, 1995, pág. 448.

¹⁴⁹ *Op. cit.*, pág. 469 [énfasis agregado].

transferencias representan una pérdida de recursos y perjudican la rentabilidad¹⁵⁰.

Estas son lecciones muy básicas. Sin embargo, al considerar el tema de las líneas de redescuento se presentó un argumento en favor de ciertas excepciones ocasionales y transitorias, argumento sobre el que retornaremos más adelante.

7.7.2 Tasas de interés de los depósitos

Fry argumenta en favor de la intervención gubernamental en las tasas de interés, pero no a los efectos de subsidiarlas: en la mayoría de los países en desarrollo el sector bancario no es plenamente competitivo y, por lo tanto, una aproximación a las tasas de depósito competitivas tendría que ser impuesta por medio de instrumentos de política:

Mantener bajas las tasas de interés por voluntad administrativa a los efectos de fomentar las inversiones no es útil, pues así se desalienta el ahorro monetario que es la base de los fondos de inversión. Con una *banca cartelizada*, difícilmente se logra un resultado óptimo eliminando los límites máximos a las tasas de interés. En efecto, puede ocurrir que ni siquiera aumenten las tasas institucionales de interés real. A la luz de las recientes experiencias en Argentina, Chile, Sri Lanka, Turquía y Uruguay con tasas reales de interés para préstamos excesivamente altas, la continuación de la intervención del gobierno en la determinación de las tasas institucionales de interés puede bien ser la mejor política, temporalmente hasta que se logre la estabilidad de los precios y la supervisión bancaria y la competencia en el sector financiero sean adecuadas. ... la política de tasas de interés administradas debe seleccionar un objetivo prioritario y no ser perturbada por la insistencia en varios objetivos incompatibles.

Los objetivos más adecuados de la política de tasas de interés en países en desarrollo son probablemente la movilización y la asignación eficiente de los recursos internos. La eficiencia, tanto de la movilización como de la asignación de los ahorros, alcanza el máximo cuando las tasas de interés institucionales se fijan a sus niveles de equilibrio en mercados libres. ... *Ya que la mayoría de los sistemas financieros de estos países son oligopólicos, la solución competitiva puede muy bien tener que ser impuesta.* Sí la supervisión bancaria es adecuada, no tiene probablemente mucho sentido intentar fijar las tasas de interés de los préstamos; estas pueden muy fácilmente ser evadidas mediante depósitos compensatorios [obligatorios]. En su lugar, las autoridades monetarias pueden fijar las tasas de los depósitos a niveles que se aproximen a las tasas competitivas de libre mercado. Por ejemplo, se podría pedir a los bancos que ofrezcan depósitos a seis o doce meses indexados, con una modesta rentabilidad real (tal vez 3 por ciento).

Una manera de estimular (más bien que simular) una solución competitiva a las tasas de interés sería que el gobierno emitiera certificados y bonos del tesoro con rendimientos atractivos. Normalmente, en los países en desarrollo, los títulos públicos son tomados por las instituciones financieras sólo si forman parte de los coeficientes de liquidez exigidas. ... Los rendimientos de los títulos

¹⁵⁰ Joyita Mukherjee y Sylvia Wisniewski, "Savings Mobilization Strategies: Lessons from Four Experiences", Focus, Note N^o. 13, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., agosto de 1998, pág. 4.

públicos son tan bajos que su tenencia voluntaria prácticamente no existe. Sin embargo, al igual que el sector privado, los gobiernos también deben mantener estructuras adecuadas de tasas de interés. *En efecto, si los gobiernos son reacios a competir, el desarrollo del mercado financiero está condenado al fracaso*¹⁵¹.

A finales de los años sesenta, la República de Corea fue pionera en este enfoque sobre las tasas de interés de depósitos. De hecho, lo llevó tan lejos que se crearon deliberadamente márgenes inversos (tasas de depósito por encima de las de los préstamos) y el gobierno compensó a los bancos por sus consiguientes pérdidas. El propósito fue inducir a las familias a acostumbrarse a depositar sus ahorros en los bancos, haciéndolos luego accesibles a la industria, en vez de mantenerlos en estructuras financieras informales o como ahorros en especie.

7.7.3 Inflación y tasas de interés

Las críticas hechas en este capítulo a los límites máximos y a los subsidios a las tasas de interés son ampliamente aplicables a países con inflación baja o moderada. En condiciones de elevada inflación, y cuando se están aplicando programas drásticos de estabilización, algunos economistas han argumentado convincentemente que la liberalización de los controles sobre las tasas de interés debe efectuarse después, y no antes, de reforzar la supervisión bancaria y lograr una relativa estabilidad de los precios. La razón principal es que tasas altas de interés durante episodios de inflación elevada y volátil pueden ocasionar, en grado inusual, problemas de *selección adversa* en los que los prestatarios de menor riesgo se niegan a tomar préstamos a altas tasas y los prestamistas quedan con una proporción mayor de prestatarios de alto riesgo. Si se controla abruptamente la inflación, es probable que una porción significativa de estos últimos prestatarios incumpla los reembolsos y haga peligrar el sistema bancario¹⁵².

También es cierto que la mayoría de los agricultores no puede pagar tasas de interés positivas cuando la inflación alcanza persistentemente el 40-60 por ciento o más al año. La razón es que las tasas de interés reales positivas con alta inflación determinan que los costos totales de los insumos (incluidos los intereses) crezcan geoméricamente mientras que los precios de los productos aumentan a un ritmo más lento. Dado que los recargos financieros están incorporados en los insumos, de hecho la inflación sobre los precios de los insumos se carga dos veces al productor. Un ejemplo muy simplificado de este fenómeno puede ilustrarse de la siguiente manera: a) si la inflación es 50 por ciento anual y la tasa de interés real se mantiene al 12 por ciento, el interés nominal será 62 por ciento; b) si, para simplificar, suponemos que todos los insumos se financian durante un año, sus costos aumentan en $50 + 62 = 112$ por ciento cada año, mientras que los precios de los productos finales lo hace en sólo 50 por ciento¹⁵³. Además, João Sayad ha indicado que los precios de los insumos pueden aumentar más rápidamente que los de algunos productos finales durante procesos de

¹⁵¹ Fry, 1995, págs 467-468 [énfasis agregado].

¹⁵² Ver por ejemplo, Delano Villanueva y Abbas Mirakhor, "Strategies for Financial Reforms: Interest Rate Policies, Stabilization, and Bank Supervision in Developing Countries", IMF Staff Papers, septiembre de 1990, págs 509-536.

¹⁵³ Una ilustración más detallada de este tema se encuentra en el apéndice de: Roger D. Norton, "Agricultural Issues in Structural Adjustment Programmes, FAO Economic and Social Development Paper N°. 66, Roma, 1987.

inflación alta, lo que hace aún más riesgoso pedir prestado para financiar la producción cuando las tasas de interés reales son positivas¹⁵⁴.

Estas advertencias acerca de las tasas de interés durante procesos de inflación alta y mientras se ejecutan programas de estabilización repercuten básicamente sobre la secuencia y la oportunidad de las reformas de las tasas de interés. En ciertas circunstancias, la desregulación de estas tasas deberá posponerse hasta que se reduzca la inflación. Pero esta consideración no socava el argumento básico de que a largo plazo las tasas de préstamos controladas a niveles artificialmente bajos representan obstáculos al desarrollo de sistemas financieros rurales sostenibles. La conclusión es que “si se cumplen, los límites legales a las tasas de interés de los préstamos por lo general imposibilitan la viabilidad comercial de las microfinanzas”¹⁵⁵; y estas últimas representan una porción creciente de la financiación agrícola.

Muchos de los comentarios sobre las tasas de interés en la agricultura y otras actividades rurales tienden a concentrarse en los préstamos. Como señala Fry, en períodos de transición hacia menores tasas de inflación, las políticas dirigidas a las tasas de los depósitos pueden ser más eficaces. El análisis de Fry sugiere también que, cuando se están ejecutando programas de estabilización de precios, la política de reducir la tasa de crecimiento de la oferta de dinero combinada con el aumento de las tasas de depósitos puede también estimular el crecimiento económico real: “Las simulaciones de mi modelo sugieren que las políticas de estabilización que aumentan las tasas de interés de los depósitos a plazo son superiores a las políticas que descansan solamente en el control de la oferta nominal de dinero. Cuando las tasas de los depósitos se fijan por debajo de su nivel de equilibrio, tasas de depósito más altas pueden elevar la tasa de crecimiento económico a través del aumento de la disponibilidad del crédito en términos reales, en tanto que el crecimiento monetario más lento hace disminuir la tasa de inflación”¹⁵⁶.

7.7.4 Papel del sector público y de los donantes

A la luz de las consideraciones anteriores ¿cuál es el consejo a dar a donantes que desean contribuir al desarrollo de las finanzas rurales? Si bien tienen mucho que aportar a la financiación de la asistencia técnica y al fortalecimiento de las instituciones intermediarias de la financiación rural, ¿sugieren las lecciones de la experiencia que no se debe proporcionar a estas últimas fondos externos para sus actividades financieras? No necesariamente:

Ni siquiera una reforma extremadamente exitosa y de largo alcance del sector financiero elimina la necesidad de esfuerzos específicos para crear y apoyar instituciones financieras orientadas a grupos objetivo. No parecen existir ‘mecanismos de mercado’ que induzcan a las instituciones financieras a proporcionar servicios a los grupos de bajos ingresos, apenas terminada la reforma del sector financiero. ... En el mediano y largo plazo [los bancos] tienen otras opciones estratégicas ... y la experiencia indica que prefieren estas

¹⁵⁴ J. Sayad, “Rural Credit and Positive Real Rates of Interest: Brazil’s Experience with Rapid Inflation”, en: D. W. Adams, D. H. Graham y J. D. Von Pischke, 1984, págs 146-160.

¹⁵⁵ R. Rock, M. Otero y R. Rosenberg, 1996, pág. 1.

¹⁵⁶ M. J. Fry, 1995, pág. 227.

otras opciones y son reacios a brindar servicios a los segmentos más pobres de la población, a menos que se les otorgue asistencia técnica e incentivos específicos¹⁵⁷.

La financiación externa puede asumir cuatro contribuciones válidas: a) aportes al fondo común de préstamos de los intermediarios locales; b) fondos iniciales, especialmente si la institución comienza sólo como prestamista y luego se capacita para administrar ahorros; c) incentivos especiales y selectivos, para compensar el costo más alto de los servicios financieros a grupos objetivo, por ejemplo, subsidios a sucursales de bancos comerciales en zonas rurales, y d) llenar las brechas existentes en materia de financiación a largo plazo.

Las instituciones centrales (de vértice) de los sistemas de mini bancos deberían limitar los préstamos a sus afiliados y vincularlos a la movilización de depósitos que estos hagan. La experiencia muestra que un límite estricto al respecto es importante para mantener el interés en reintegrar los préstamos y los esfuerzos para cobrarlos. De otra manera, el apoyo externo genera con frecuencia la percepción de que los fondos de los donantes no tienen que ser devueltos, lo cual debilita la disciplina financiera de los prestatarios y de las instituciones financieras.

Nancy Barry está en favor de la financiación limitada, en especial durante el período inicial:

Para que las IMF alcancen el volumen de actividad necesario para que sus programas sean sostenibles, habrá que subvencionar sus operaciones iniciales. ... las instituciones financieras que no puedan subsidiar en forma cruzada sus préstamos a las microempresas necesitan alguna forma de ayuda institucional por un período de cinco a siete años. En tanto que se expanden hasta alcanzar niveles sostenibles, las instituciones especializadas que cumplan los estándares de desempeño necesitan capitales y préstamos a largo plazo a bajo costo, preferiblemente a ser devueltos en moneda local¹⁵⁸.

Este argumento se basa en el hecho de que los costos administrativos unitarios son muy altos en las primeras etapas de operación de las IMF, debido a las deseconomías de escala y a los costos del aprendizaje; sin subsidios tendrían que cobrar tasas de interés tan altas que podrían desanimar a los clientes potenciales o provocar una selección adversa de los mismos. Por la misma razón, sería importante condicionar dicho apoyo al cumplimiento de metas anuales de resultados y dejar bien en claro, desde el comienzo, que será retirado gradualmente.

Estos capitales semilla son tal vez más eficaces cuando se otorgan a instituciones de segundo nivel, o fondos centrales, que supervisan y apoyan a redes de cooperativas de crédito y mini bancos. También pueden ayudar a incentivar la apertura de sucursales de instituciones financieras rurales (incluyendo bancos comerciales) en zonas remotas, con el propósito de compensar costos administrativos unitarios más altos

¹⁵⁷ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 99, citando J. P. Krahn y R. Schmidt, "Development Finance as Institution Building: A New Approach to Poverty-Oriented Banking", Westview Press, Boulder, Colorado, EE.UU., 1995.

¹⁵⁸ N. Barry, 1995, pág. 3.

debidos a su pequeña escala de operación¹⁵⁹. En dichos casos, las fórmulas de la asistencia deben ser prefijadas, a los efectos de asegurar que se deben a costos administrativos inevitablemente más altos y que, por ejemplo, no compensen comportamientos poco firmes en materia de recuperación de préstamos. Los fondos externos también pueden jugar un papel esencial en la capacitación de directores y administradores de las instituciones financieras, incluyendo viajes de estudios para conocer experiencias en otros países. Las razones del apoyo gubernamental selectivo han sido presentadas así:

La intervención pública en las finanzas rurales ... debería basarse en el principio de la remoción de las causas de las fallas del mercado, en una forma eficaz en relación a los costos. En última instancia, la intervención debe facilitar el funcionamiento eficaz de las fuerzas del mercado. Puede incluir donaciones o subsidios para la generación de información y el fortalecimiento técnico e institucional; capital semilla para ampliar el patrimonio de los nuevos intermediarios financieros rurales; ***acceso a refinanciación, particularmente para facilitar los préstamos a plazo***. Sin embargo, los subsidios y las donaciones deben ser siempre transparentes, transitorias y destinadas a reforzar el rol de los operadores privados en los mercados financieros rurales¹⁶⁰.

Además,

En algunos casos se justifica el suministro de fondos públicos a largo plazo. Primero, resulta necesario durante los períodos de transición hacia la creación de mercados de capital eficientes o de inestabilidad política o económica. Esta intervención podría tomar ***la forma de líneas de crédito a largo plazo***, cuotas de préstamo o inyecciones de capital adicional a las instituciones financieras rurales. Sin embargo, cabe destacar que, como demuestra la experiencia de la financiación pública a corto plazo, no se debe desincentivar o erosionar la movilización privada y voluntaria de las fuentes de los fondos¹⁶¹.

El fundamento conceptual de la intervención pública basada en las imperfecciones del mercado ha sido esbozado por Stiglitz, de manera cautelosa:

Las fallas del mercado constituyen un motivo para la intervención del estado en los mercados financieros. En la mayoría de los países de alto crecimiento de Asia oriental, los gobiernos han asumido un papel activo en la creación de instituciones financieras, en su regulación y en la dirección del crédito, tanto para mejorar la estabilidad económica y la solvencia de las instituciones financieras como para elevar las tasas de crecimiento. Algunos pueden argüir que, si bien las limitaciones de los mercados son aún mayores en los países en desarrollo, también lo son las limitaciones de los gobiernos. Es por tanto importante diseñar políticas de gobierno que consideren estas limitaciones¹⁶².

La crisis financiera en Asia oriental, llevó a un cuestionamiento muy difundido de los intentos gubernamentales para moldear el crecimiento de los mercados

¹⁵⁹ Esta sugerencia ha sido hecha por Yaron, Benjamin y Piprek (1997, pág. 39), y puesta en práctica por bancos comerciales en zonas rurales de Nicaragua, con fondos del Banco Mundial.

¹⁶⁰ E. Coffey, 1998, pág. 46 [énfasis agregado].

¹⁶¹ Thorsten Giebler, Sources of Funds for Agricultural Lending, Agricultural Finance Revisited N°. 4, FAO y GTZ, Roma, diciembre de 1999, págs 76-77 [énfasis agregado].

¹⁶² J. Stiglitz, 1994, pág. 50 [énfasis en el original].

financieros. En respuesta a las aseveraciones sobre la necesidad de intervención en los casos de fallas de mercado, el punto general levantado es que “La medición directa de la existencia y magnitud de las fallas de mercado es difícil y poco común”¹⁶³.

Los malos resultados de la intervención pública en los mercados financieros han llevado a que el acento de las políticas descansa ahora en el incentivo a los esfuerzos privados para movilizar ahorros y en enfoques innovadores para los servicios financieros, ayudados por asistencia técnica y por apoyos directos transitorios y relativamente modestos.

Las inyecciones de fondos al sistema financiero rural deben de ser limitadas en cantidad y asociadas a cuidadosos programas de fortalecimiento institucional. No obstante, intervenciones públicas de más amplia escala pueden destinarse a mejorar las condiciones que determinan la ineficiencia de los mercados financieros rurales:

¿Existe entonces algún papel para la política pública? Greenwald y Stiglitz (1986¹⁶⁴) han demostrado recientemente que los mercados con información imperfecta dan lugar a efectos del tipo de las externalidades, para los cuales la intervención gubernamental puede ser de mucho éxito. En el contexto de los mercados del crédito, una externalidad resulta de la reducción de los costos de información determinada por mejoramientos en otros mercados, por ejemplo, en la titulación de tierras y la comercialización de los productos. Generalizando, ***los gastos públicos en infraestructura que reducen los riesgos de los agricultores, probablemente disminuyen las asimetrías en la información, mejoran la competencia y, por lo tanto, reducen las distorsiones en los mercados del crédito rural.***

Otro tipo de externalidad puede darse en las instituciones que facilitan la superación de los problemas de información en el crédito rural. Una de estas instituciones es la vigilancia por pares de pequeña escala. ... Las personas forman pequeños grupos, que son conjuntamente responsables por la deuda de cada miembro. El grupo tiene entonces incentivos para tomar a su cargo el peso de la selección, la vigilancia y el cumplimiento, que de otra forma hubiera recaído sobre el prestamista. ... Sin embargo, existe una externalidad en esta innovación institucional. La persona que asume el costo inicial de organizar dicha institución proporciona una forma de capital social del cual se benefician todos los miembros del grupo. Como es conocido, cuando surge este tipo de externalidad hay una suboferta del servicio socialmente beneficioso y, por lo tanto, compete al gobierno ayudar a organizar y actuar como catalizador en la formación de dichas instituciones. ... existen resultados notables cuando el gobierno interviene en esta forma¹⁶⁵.

El Banco Grameen, del cual el Gobierno de Bangladesh posee un 25 por ciento, ha invertido un esfuerzo considerable en organizar este tipo de grupos. También lo han hecho algunos donantes externos, en otras circunstancias.

¹⁶³ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 38.

¹⁶⁴ B. Greenwald y J. Stiglitz, “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, mayo de 1986, págs 229-264.

¹⁶⁵ K. Hoff y J. Stiglitz, 1995, págs 282-283.

Las líneas de redescuento apoyadas por donantes constituyen, en casos especiales, la excepción al argumento de Fry acerca de ese instrumento. Por ejemplo, la reforestación y el manejo sostenible de los bosques son actividades que rara vez reciben de los bancos nacionales la financiación a largo plazo que necesitan, aún cuando sean altamente rentables y tengan ventajas comparativas en el país.

Vogel y Adams ofrecen un fuerte argumento contrario a las líneas de redescuento, señalando correctamente que la prioridad debería estar en la creación de instituciones financieras viables¹⁶⁶; pero, en la práctica los vacíos en la disponibilidad de financiación a mediano y largo plazo son tan importantes que las entidades financieras de segundo piso continúan siendo usadas en tanto se desarrollan los mercados financieros. Como Mark Wenner ha recomendado al Banco Interamericano de Desarrollo:

Para mejorar la disponibilidad de financiación a largo plazo, el Banco debería realizar actividades que ... proporcionen acceso transitorio a fondos externos a través de bancos de segundo piso que compensen la falta de fuentes de financiación¹⁶⁷.

Dichas líneas de redescuento deben ser temporarias. Pero es igualmente cierto que algunas externalidades sólo pueden madurar induciendo a los bancos comerciales de los países en desarrollo a explorar nuevas áreas de préstamos. En este sentido, en muchos países cabría sugerir líneas de redescuento para proyectos de reforestación, por períodos de cinco a diez años, después de los cuales los bancos deberían haber adquirido experiencia suficiente en ese campo. El mismo argumento sugiere que los redescuentos no se justifican para actividades normales que han estado recibiendo préstamos comerciales, por ejemplo, la producción de granos o el engorde de vacunos.

7.8 ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

7.8.1 La brecha financiera

El acceso a servicios financieros de diferentes tipos puede servir como catalizador de los esfuerzos de los hogares rurales para alcanzar caminos autosostenidos hacia mayores ingresos y bienestar. Sin embargo, la financiación formal ha disminuido con relación a su demanda en los últimos diez a quince años, al tiempo que mermaban los servicios de las instituciones oficiales de préstamos. Aún en sus períodos de mayor actividad, cuando recibían cuantiosas subvenciones públicas, estas instituciones llegaban a una porción poco significativa de la población rural.

En México, a pesar de una red de más de 500 sucursales bancarias agrícolas y de billones de dólares en programas de crédito dirigido a través del banco estatal de desarrollo agrícola y de bancos comerciales nacionalizados, un

¹⁶⁶ Robert C. Vogel y Dale W. Adams, "Old and New Paradigms in Development Finance: Should Directed Credit Be Resurrected?" CAER II Discussion Paper N^o. 2, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, EE.UU., abril de 1997.

¹⁶⁷ Mark Wenner, Rural Finance Strategy, Sector Strategy and Policy Papers Series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., diciembre de 2001, pág. 20.

estudio reciente del Banco Mundial encontró que el crédito formal alcanzaba sólo al ocho por ciento de las empresas rurales y los préstamos gubernamentales directos a menos del uno por ciento de esas empresas¹⁶⁸.

El enfoque tradicional no ha funcionado. La canalización del crédito hacia la agricultura no es una solución sostenible, lo mismo que el concepto de bancos estatales para el desarrollo del sector. Las políticas monetarias y de regulación que acompañaron al crédito agrícola tampoco le han sido propicias: “Las tres intervenciones más dañinas son los excesivos requisitos de reservas, el gran volumen de programas de crédito dirigido, y las tasas de interés subsidiadas o los límites máximos a esas tasas”¹⁶⁹. Además, como ha demostrado Fiebig, la mayoría de los principales componentes de las regulaciones bancarias son inadecuados para la financiación agrícola.

7.8.2 Elementos para un nuevo enfoque

Como se ha demostrado antes, los nuevos enfoques han emergido en respuesta al fracaso de los anteriores. En buena medida son ejecutados por ONG y por el sector privado, sin intervención gubernamental; pero las experiencias de Bangladesh, Tailandia, Indonesia y otros países demuestran que existen funciones para las cuales el apoyo de los gobiernos a la microfinanciación rural puede ser útil. La principal cuestión no resuelta es como reforzar los mecanismos financieros para la agricultura.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales son también esenciales para la sostenibilidad de la financiación agrícola. La rentabilidad productiva del sector es un requisito básico para la viabilidad de las instituciones y los enfoques de esa financiación.

Existe un amplio acuerdo en que las nuevas políticas financieras rurales incluyan los siguientes elementos principales:¹⁷⁰

- 1) Un adecuado contexto legal y de regulación, especialmente en cuanto a tasas de interés, capacidad de supervisión bancaria, seguridad de los derechos de propiedad y marco legislativo para contratos y garantías. Entre otras ventajas, dicho marco promueve los préstamos agrícolas por parte de intermediarios no bancarios, por ejemplo, los abastecedores de insumos y agentes de comercialización.
- 2) Subsidios transitorios y selectivos para las entidades financieras rurales que demuestren buena capacidad administrativa y estructuras de dirección, para ayudarlas a alcanzar la escala y la capacidad requeridas para su sostenibilidad y focalización hacia los pobres.
- 3) Prioridad a la movilización de ahorros por parte de las instituciones financieras rurales, grandes y pequeñas.
- 4) Empleo de nuevas técnicas de préstamos basadas en garantías intangibles, para extender la cobertura de las instituciones financieras rurales a las familias

¹⁶⁸ J. Yaron, M. Benjamin y G. Piprek, 1997, pág. 25, citando resultados de: Rodrigo Chaves y Susana Sánchez, “Mexico: Rural Financial Markets”, Report 14599-ME, The World Bank, Latin America and the Caribbean Department, Natural Resources and Poverty Division, Washington, D.C., 1995.

¹⁶⁹ *Op. cit.*, pág. 50-51.

¹⁷⁰ La mayor parte de estas recomendaciones están resumidas en Wenner, 2001, pág. 10-16.

- pobres. En algunos casos, esas técnicas son utilizadas por instituciones que tratan mayormente con los pobres, y en otros por unidades especializadas de los bancos comerciales.
- 5) Mayor prioridad a los temas de género en el diseño de los programas financieros rurales.
 - 6) En los programas de asistencia técnica y financiera, mayor atención a la estructura de las instituciones financieras, especialmente en los temas de gobernabilidad y, en algunos casos, en el papel de las instituciones de segundo nivel. La creación de sistemas de apoyo, tales como los comités de crédito, puede mejorar la información financiera.
 - 7) Prioridad a la capacitación de los agricultores y hogares rurales en el manejo financiero¹⁷¹.

El grueso de las innovaciones de últimos años se ha concentrado en los *métodos para alcanzar a las familias de bajos ingresos*, una necesidad central de antigua data pero inadecuadamente atendida por los enfoques tradicionales. Cabe señalar que, aunque se ha aprendido mucho y los nuevos enfoques son promisorios, la cobertura de las empresas financieras rurales formales es todavía muy pequeña en comparación con las necesidades. El proceso de aprendizaje y adopción debe continuar, con una permanente adaptación de los enfoques con éxito comprobado.

El creciente interés de los bancos comerciales en las microfinanzas constituye una promisoriosa novedad. Algunos bancos prestan directamente a clientes de bajos ingresos (el Banco Centenario en Uganda, el Banco Multi-Crédito en Panamá, BancoSol y la Caja de Ahorro y Crédito Los Andes en Bolivia, Banco del Occidente en Honduras); otros tienen unidades independientes o semi-independientes para efectuar dichos préstamos (Banco del Desarrollo en Chile, la Unit Desa del Banco Rakyat Indonesia, el Social Enterprise Programme del Banco de Nueva Escocia en Guyana, y el Instituto de Desarrollo de Empresas Privadas del Banco Demerara en Guyana); y aún otros prestan indirectamente a los microclientes a través de ONG (Banco Wiese en Perú)¹⁷². Esta tendencia parece acelerarse al tiempo que los bancos comerciales observan el éxito de las IMF en la captación de nuevos segmentos del mercado.

La literatura no ha destacado todavía la necesidad de adaptar las regulaciones bancarias a las condiciones especiales de las finanzas agrícolas. El trabajo de Fiebig ha demostrado que virtualmente todos los componentes de la regulación y supervisión bancaria requieren modificaciones para la agricultura de los países emergentes, entre ellas, los requisitos de capital, las reglas de clasificación de la cartera y de liquidez, los requisitos de documentación e información, y la regulación de sucursales. Hoy se reconoce que las IMF necesitan su propio sistema de regulación y supervisión. Lo que no ha sido suficientemente aceptado es que también *las instituciones bancarias, microfinancieras y otras del sector agrícola y rural necesitan su propio marco de*

¹⁷¹ Sobre este tema, ver la monografía de Jennifer Heney, *Enhancing Farmers' Financial Management Skills*, Agricultural Finance Revisited N°. 6, FAO y GTZ, Roma, agosto de 2000.

¹⁷² La mayoría de estas referencias se han tomado de Mayada Baydas, Douglas Graham y Liza Valenzuela, "Commercial Banks in Micro-finance: New Actors in the Micro-Finance World, Development Alternatives, Inc., Bethesda, Maryland, resumida en Focus, Note N°. 12, The Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C., julio de 1998. Otras derivan de la experiencia del autor.

regulación y supervisión. En muchos países se han aprobado leyes para crear sistemas especiales de regulación para las IMF, pero no se han tomado pasos similares para la financiación agrícola. Este tema se desarrolla más adelante.

7.8.3 El contexto de las políticas de género en las microfinanzas

Las microfinanzas tienen una importante *dimensión de género*. La investigación de Khandker en Bangladesh muestra claramente que las mujeres son mejores riesgos de préstamos y que también hacen un mejor uso de esos recursos, en términos del bienestar de los hogares. Este resultado es compatible con evidencias parciales en muchas otras partes, y sustenta la utilidad de los apoyos especiales a las IMF que atienden mayormente a mujeres. Otorgar préstamos a las mujeres, también puede ayudar a cambiar su estatus en el medio rural. La evaluación de un programa de crédito a las mujeres en Ecuador señala que:

Las mujeres que participaron en el programa pasaron a través de un proceso de aprendizaje que reforzó su capacidad de liderazgo y de organización. Otros cambios cualitativos observados fueron las mejoras en la autovaloración de las mujeres. ... Además, el aumento en su capacidad financiera provocó cambios favorables en las actitudes y el respeto de sus parejas masculinas. Por ejemplo, las participantes de las asociaciones de crédito pudieron comprar insumos, ganado y vacunas que las ayudaron a cuidar sus animales, un cambio que fue apreciado por los hombres como una contribución positiva a la economía del hogar¹⁷³.

Sharma ha resumido las justificaciones para concentrar los programas en las mujeres:

La situación de la mujer, el bienestar del hogar y las microfinanzas interactúan en las siguientes formas:

- La situación de las mujeres en los hogares está vinculada a la posibilidad de que logren disponer de los recursos existentes. ...
- La financiación de nuevas microempresas abre un importante canal social para que las mujeres interactúen con los mercados y otras instituciones sociales de fuera del hogar, lo que les permite obtener conocimientos útiles y capital social. ...
- Las preferencias de las mujeres en el manejo de los asuntos del hogar y las metas de consumo difieren de las de los hombres, especialmente en sociedades con fuerte sesgo de género. En dichas situaciones, poner recursos adicionales en las manos de las mujeres no es sólo un simple factor de igualdad: también afecta materialmente tanto la calidad de las inversiones financiadas por los programas microfinancieros como la forma en que se gasta el ingreso adicional. ...
- Parece que las mujeres son mejores prestatarias que los hombres ...
- Los préstamos no son simples dádivas. Si los programas de microfinanzas están diseñados para cubrir todos sus costos ... las metas de desarrollo

¹⁷³ Fundación de la Mujer Campesina (FUNDELAM), "The Socioeconomic Impact of Credit Programs on Rural Women: A Study in Carchi, Ecuador", Report-in-Brief, PROWID, International Center for Research on Women (ICRW) and The Centre for Development and Population Activities (CEDPA), Washington, D.C., 1999, pág. 2.

relacionadas al empoderamiento de las mujeres y la mejora del bienestar del hogar deben autofinanciarse y no requerir subsidios.

En el apartado 7.5 se han hecho varias sugerencias sobre medidas de política para promover la participación de las mujeres en los programas financieros rurales. Si bien estas orientaciones de política pueden ser eficaces para ampliar su papel en el microcrédito, es bueno tener en cuenta el resumen de Sharma sobre las evidencias acerca del empoderamiento y la necesidad de cautela al respecto:

Un estudio, muy citado, que hizo esfuerzos especiales para construir indicadores de empoderamiento incorporando la visión de los clientes, se basa en una encuesta de 1996 a 1 300 mujeres casadas de Bangladesh que eran miembros de las principales instituciones de microfinanciación, el Banco Grameen y el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC). El estudio encontró que las mujeres casadas participantes en los programas de crédito tenían mayores puntajes que las mujeres no participantes, en una serie de indicadores de empoderamiento tales como la participación en la adopción de las principales decisiones familiares, participación en actividades públicas, movilidad física, conocimientos políticos y legales, y capacidad para realizar pequeñas y grandes compras.

Sin embargo, estudios empíricos señalan que los efectos positivos sobre la igualdad de género no siempre pueden darse por sentados o no son tan grandes como podría suponerse. Muchas mujeres, carentes de capacidad y confianza en sí mismas, se apoyan en sus maridos para el uso de sus préstamos. Un estudio de 1995 en Bangladesh indicó que si bien el 94 por ciento de los prestatarios del Banco Grameen eran mujeres, sólo 37 por ciento de ellas eran capaces de ejercer el control sobre la utilización de los préstamos¹⁷⁴.

La conclusión de Sharma acerca del contexto global de la política es importante:

En último término, el empoderamiento de las mujeres requiere cambios fundamentales en la sociedad, que demandan instrumentos más directos de política. Las nuevas políticas deberían renegociar los derechos de propiedad, reemplazar las reglas que sostienen la desigualdad de género, y mejorar el acceso a, y la calidad de, la educación. Cambios fundamentales de esta magnitud difícilmente pueden realizarse con facilidad o rapidez, especialmente en países en los cuales el sesgo de género ha sido la norma durante siglos. En el corto plazo, los programas microfinancieros son instrumentos prácticos, potencialmente eficaces en términos de costos y políticamente viables para tender hacia la igualdad de género. Las actividades de mujeres organizadas en grupos han servido como importantes catalizadores del cambio en Asia y África. La magnitud del cambio alcanzado depende, sin embargo, de cuan seriamente son perseguidas las otras reformas sociales que afectan el empoderamiento de las mujeres¹⁷⁵.

¹⁷⁴ M. Sharma, 2001, pág. 2.

¹⁷⁵ *Ibid.*

7.8.4 Servicios bancarios para todos los agricultores

Los pobres rurales merecen la prioridad pero esto no debe impedir intentos paralelos para reforzar los mecanismos financieros para los numerosos agricultores de mediana escala de los países en desarrollo. Aunque, con criterios de equidad, no habrían merecido los subsidios que los programas de crédito directo dirigen mayormente hacia ellos, tienen necesidades financieras legítimas y un papel central en el crecimiento agrícola. Los bancos comerciales vinculados a la agricultura les proporcionan servicios, al igual que a otros agricultores de menores ingresos. A los ejemplos del Bancafé en Honduras y el Banco Ganadero en Colombia, cabe añadir la Caja de Crédito Agrícola-Ganadero en Ecuador. El Banco del Occidente de Honduras tiene una larga tradición de préstamos a los pequeños agricultores, muchos sin garantías tangibles. La porción principal de las carteras de estos bancos no va a agricultura, lo cual es correcto; aún así, prestan mucho más al sector que lo que hace en promedio la banca comercial.

El aumento de los préstamos agrícolas de los bancos comerciales requiere de una actitud especial del directorio y la gerencia. A muchos bancos comerciales les falta *capacidad para evaluar clientes y proyectos agrícolas*; dado el riesgo del sector, en contraste con la mayor certeza de los ingresos de las inversiones en bonos del gobierno y bienes inmuebles urbanos, por lo general no tienen interés en adquirir esa experiencia. Sin embargo, los ejemplos citados demuestran la posibilidad de que los bancos orientados a la agricultura sean rentables y sostenibles, si cuentan con políticas operacionales y marcos reguladores adecuados.

La *privatización de los bancos de desarrollo de propiedad del estado* puede contribuir a promover los préstamos a la agricultura. En el proceso de privatización, los gobiernos pueden estimular la creación de bancos comerciales agrícolas vendiendo algunas de sus acciones a los agricultores y a sus asociaciones. En el Banco Ganadero, las acciones en manos del gobierno disminuyeron de más del 80 a menos del 20 por ciento en un período de alrededor de una década, a través de una sobretasa por cabeza de ganado, establecida de común acuerdo, que fue invertida en acciones del banco a nombre de los ganaderos. Si la capacidad financiera del sector no permite dicha conversión de la propiedad, una alternativa es utilizar fondos del gobierno para ayudar a capitalizar el banco privatizado a nombre de las asociaciones de productores (pequeños, medianos y grandes), suponiendo que existen otras fuentes de capital privado y que con el tiempo los productores pueden reembolsar ese capital semilla.

Sin embargo, *para consolidar el avance de la banca agrícola privada se necesita cumplir dos requisitos: a) establecer un marco de regulación separado para el sistema financiero agrícola; y b) adoptar una decisión de política acerca de la repartición de los mayores costos bancarios, resultantes de sus mayores riesgos.* Cuando se acepta que las carteras agrícolas requieren normas prudenciales y no prudenciales distintas y que el manejo de la liquidez también necesita un tratamiento diferente, resulta indispensable concluir que la banca agrícola debe contar con un marco regulador separado. Los requisitos de liquidez y muchas otras regulaciones conciernen a las instituciones financieras como un todo y no a una porción de sus carteras; por lo tanto *se requieren regímenes especiales que regulen el funcionamiento de los bancos agrícolas privados.* El principio es claro, pero también debe adoptarse una decisión

operacional sobre la porción de la cartera que debe ir a la agricultura para que la institución pueda ampararse al régimen especial. En el pasado, en vez de establecer regímenes especiales, la respuesta fue la creación de bancos agrícolas estatales, con los resultados negativos ya analizados.

Según Fiebig, *el hecho de que los préstamos agrícolas tengan mayores requisitos de capital y liquidez implica que sean necesariamente más caros*. Pretender que la financiación agrícola funcione correctamente con las mismas regulaciones de la destinada a actividades urbanas tiene el efecto de desestimular los préstamos agrícolas de la banca privada. Hay tres opciones para cubrir este mayor costo financiero en la agricultura: a) mayores tasas de interés, es decir los clientes pagan el costo; b) subsidios para cubrir la prima del riesgo, o sea, los contribuyentes pagan el costo adicional, y c) una combinación de ambas opciones. Si se decide autorizar un componente de subsidio para la banca agrícola, hay que tener cuidado en evitar situaciones de peligro moral. En otras palabras, el subsidio debe ser pequeño en relación al costo total de prestar, de manera que no perjudique los esfuerzos en materia de recuperación de los préstamos.

El hecho de que la agricultura no sea simplemente otro sector y que su crecimiento genere grandes beneficios para el resto de la economía (Capítulos 1 a 3) podría interpretarse como argumento en favor del subsidio parcial a los sistemas bancarios agrícolas, a través de fondos especiales de riesgos. Pero también puede sostenerse que los productores deben pagar parte o todo el premio por el riesgo. Esta decisión depende de las condiciones de cada país.

Otro servicio esencial, no bien atendido por los mercados financieros de los países emergentes, es la *financiación a largo plazo*, por ejemplo para inversiones en bombas y canales de regadío, silos pequeños y grandes, ganado, plantaciones forestales y trabajos de conservación de suelos. Se ha mencionado al inicio de este capítulo que los rendimientos de las inversiones fijas parecen ser mucho más bajos que los derivados del capital de trabajo agrícola. Un enfoque que merece ser explorado, por los bancos agrícolas privados, es el de ofrecer paquetes de financiación de largo y corto plazo, de manera que los desembolsos tengan ambos propósitos durante un período definido de años, y a tasas de interés calculadas para el paquete en su conjunto. También hemos ofrecido argumentos favorables a la ayuda de donantes y gobiernos a la financiación a largo plazo. La emisión de bonos en el mercado internacional también puede ser una alternativa, si la institución financiera es suficientemente sólida.

El siguiente es un ejemplo del tratamiento de este tema en África:

En general, los ahorros son fondos prestables para modalidades a corto plazo. En el pasado, las principales fuentes de los préstamos agrícolas de mediano y largo plazo provenían del capital accionario y los préstamos internacionales y públicos, a menudo en términos concesionales. El Banco Cooperativo de Kenya ha creado un banco comercial subsidiario, específicamente para sus préstamos agrícolas a plazo. Este banco moviliza fondos en forma de depósitos a plazo fijo y mediante la emisión de bonos. Sistemas similares existen en India. El Banco de Tierras de África del Sur, una sólida institución financiera, ... obtiene recursos prestables a mediano y largo plazo principalmente mediante la emisión de pagarés y certificados de reintegro a largo plazo, préstamos

gubernamentales y la reasignación de reservas generales creadas con utilidades retenidas. El Banco de Desarrollo Africano provee préstamos internacionales para propósitos de desarrollo¹⁷⁶.

Las líneas de redescuento a través de canales comerciales están ya implícitas en los esquemas de los fondos de tierras o bancos de tierras adoptados por varios países (Capítulo 5). La viabilidad de las líneas de redescuento depende de que se concentren en los sectores que representan las ventajas comparativas del país, y no necesariamente en los que tienen mayor respaldo político para acceder a la nueva financiación.

Cabe también destacar que existen posibilidades de atraer mayores inversiones locales a la agricultura, a través de la conversión en valores transables de bienes tales como hatos de ganado, cultivos por cosechar, sistemas privados de riego y contratos de futuros. La Bolsa Nacional Agropecuaria de Colombia, inicialmente concebida como bolsa de productos, se ha convertido en una fuente importante de fondos para el sector a través de este tipo de medidas.

El principal requisito para adaptar y poner en práctica todos estos nuevos enfoques, es *la asistencia técnica y la capacitación*, de varias formas y en todos los ámbitos, desde los clientes hasta los directores de las instituciones. Este es un tema en el cual los fondos de los donantes y gobiernos pueden tener mayores efectos positivos sobre la consolidación del sector financiero rural a largo plazo. La experiencia del BRAC en Bangladesh, mencionada anteriormente, es una de las tantas que demuestran el valor de acompañar los programas de crédito con la formación de los clientes. Junto a marcos reguladores específicos para la financiación agrícola, esa prioridad es compatible con la nueva visión acerca del papel del sector público: **facilitar** el desarrollo de los sistemas financieros rurales, en vez de ofrecer créditos para propósitos productivos.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 7

- Las políticas de crédito agrícola del pasado, caracterizadas por bancos estatales de desarrollo, control y subvenciones a las tasas de interés de los préstamos, y asignaciones masivas de crédito dirigido a cada cultivo han fracasado en todo el mundo. El coste fiscal fue alto, los beneficios por lo general se distribuyeron regresivamente entre las familias y se desestimuló la creación de instituciones financieras rurales más viables.
- Con el fracaso de este enfoque, la oferta de crédito a la agricultura se ha reducido en forma significativa, en términos reales, en la mayoría de los países en desarrollo. Los agricultores pequeños y medianos han sido los más perjudicados.
- Se están generando nuevos enfoques para la financiación agrícola, que destacan la creación de instituciones financieras sostenibles.
- Los beneficios de la inversión agrícola pueden ser muy altos, pero imperfecciones de mercado de varios tipos han limitado los flujos financieros hacia inversiones en el sector.

¹⁷⁶ Scheme for Agricultural Credit Development, 1999, pág. 115.

- La movilización del ahorro en zonas rurales es un factor fundamental para la sostenibilidad de la financiación agrícola. En el medio rural de todos los países existe capacidad e interés para ahorrar en formas líquidas, pero las instituciones financieras y las políticas monetarias no siempre han utilizado instrumentos adecuados para atraer los ahorros.
- La financiación informal es útil para la agricultura, pero sus montos han sido frecuentemente limitados por las restricciones del marco de regulación, por ejemplo, prohibiendo la conversión en valores de los créditos de los proveedores.
- Los mercados del crédito agrícola se caracterizan por su dispersión geográfica, alto riesgo, segmentación, información asimétrica entre prestamistas y prestatarios, y demanda excesiva a las tasas de interés vigentes.
- Los tres principales problemas que afectan los mercados del crédito agrícola en los países emergentes son: 1) el de selección, es decir, las probabilidades de incumplimiento de los prestatarios son muy diferentes y es costoso determinar el alcance de dicho riesgo para cada prestatario; 2) el problema de los incentivos, pues se debe incurrir en gastos para estimular a los prestatarios a adoptar acciones que aumenten la probabilidad de devolver el dinero; y 3) el problema del cumplimiento, ya que es difícil obligar a restituir los préstamos. La sostenibilidad de las instituciones y los enfoques financieros rurales dependen del tratamiento satisfactorio de estos tres problemas.
- La costumbre de distribuir el crédito entre productos ganaderos y cultivos por decreto gubernamental lleva a menudo a préstamos no rentables y a incentivar inversiones en líneas de producción que no necesariamente coinciden con las ventajas comparativas del país.
- Las microfinanzas pretenden llegar a los clientes de bajos ingresos y alcanzar la sostenibilidad a través de técnicas innovadoras de préstamos y, en muchos casos, movilizándolo el ahorro local. Hasta ahora este enfoque ha tenido mayor impacto en zonas urbanas y periurbanas y, dentro del medio rural, en actividades no agrícolas; pero en algunos casos también ha permitido ampliar los préstamos a los pequeños agricultores. Sin embargo, por sí solas las IMF, valiosas como son, no llenan las necesidades de mayor acceso a la financiación que tiene la agricultura.
- Los programas de microfinanzas no necesariamente llegan a las familias más pobres, pero la evidencia empírica muestra que sí alcanzan a un número significativo de prestatarios por debajo de la línea de pobreza.
- Una contribución importante de las microfinanzas es el aumento de los ingresos de las mujeres rurales, que además han probado ser prestatarias más confiables. En igualdad de condiciones, cantidades adicionales de poder adquisitivo en manos de la mujer tienden a mejorar más la nutrición y la educación de los hogares que si son manejadas por el hombre.
- En última instancia, la sostenibilidad de las instituciones financieras depende de que se elimine su dependencia de fondos donados o subsidiados y de que alcancen beneficios al costo comercial del capital. A menudo la sostenibilidad se alcanza avanzando por etapas.
- La sostenibilidad institucional también requiere tasas de interés similares a las del mercado, gobernabilidad sólida y administración competente de las instituciones financieras, y diseño de los servicios financieros orientados al mercado.
- En materia de políticas, la sostenibilidad de las instituciones financieras rurales requiere marcos reguladores adecuados a las características de la financiación

agrícola y las microfinanzas, lo mismo que políticas macroeconómicas favorables al desarrollo del sector.

- Los riesgos que enfrentan las IMF y los bancos comerciales difieren en algunos aspectos importantes. Por ejemplo, las IMF están menos expuestas a los préstamos internos y a la concentración de la cartera en un puñado de préstamos grandes. Pero enfrentan riesgos considerables en materia de propiedad, gobernabilidad, administración e índole de sus carteras de préstamos, y debido a que se trata de un tipo de actividad relativamente nuevo.
- Las IMF dependen en considerable medida del desarrollo de garantías sociales, ya que la mayoría de sus clientes no pueden ofrecer garantías físicas para los préstamos.
- Los préstamos agrícolas pueden ser expandidos a través de intermediarios bancarios como no bancarios, mediante nueva legislación y políticas que aumenten las formas de garantías legalmente permitidas. Por ejemplo: empeñar los derechos al usufructo de una parcela por un período específico (anticresis); granos almacenados y en procesamiento; otras formas de garantías mobiliarias, y cuentas por cobrar y préstamos prorrogados. Este es un aspecto al cual muchos países en desarrollo no han prestado suficiente atención.
- El reforzamiento de los procedimientos para hacer cumplir los contratos también ayuda a incentivar la financiación agrícola. Con frecuencia, este es un problema importante en los países emergentes.
- Los límites a las tasas de interés del sector financiero formal son por lo general contraproducentes. Los costos de transacción de los préstamos frecuentemente exceden los costos de la tasa de interés. Los préstamos en el sector informal se realizan en todos los casos a muy altos costos de interés. Limitar las tasas tiene los efectos de desincentivar los préstamos a las actividades con intereses controlados y de inhibir la movilización del ahorro. También fomenta el uso de criterios no económicos para la asignación de recursos financieros y tiende a dirigir parte de esos recursos a usos de baja productividad.
- La regulación de las instituciones financieras se puede dividir en dos tipos: *prudencial* y *no prudencial*. En el primero, la autoridad reguladora garantiza la solidez de las instituciones reguladas y, por lo tanto, la protección de los depositantes. El último implica diversos requisitos para crear esas instituciones así como procedimientos contables y de auditoría, y obligaciones de información y transparencia. Los dos tipos son herramientas importantes para supervisar el crecimiento del sector financiero.
- Otra clasificación caracteriza a las regulaciones como *preventivas* (evitar las crisis) y *protectoras* (manejan las crisis una vez ocurridas). La primera clase de regulaciones puede ser además dividida en requisitos de ingreso y requisitos corrientes.
- Un error común de las regulaciones de ingreso es el de establecer requisitos mínimos de capital demasiado bajos. Especialmente en agricultura, las instituciones prestamistas necesitan una fuerte base accionaria. Los requisitos de propiedad son importantes para asegurar que los dueños traigan a la institución una visión clara de sus objetivos y contexto, además de capacidad financiera.
- En términos generales, los préstamos agrícolas alcanzan clasificaciones de riesgo más elevadas. Esto aumenta el costo de prestar a la agricultura, pero es necesario para asegurar la sostenibilidad de las instituciones financieras que prestan al sector.

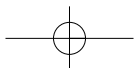
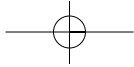
De igual modo, las carteras agrícolas deben ser respaldadas con relaciones más altas de liquidez.

- Las regulaciones bancarias tradicionales sobre garantías no son siempre aplicables a la agricultura, especialmente cuando se utiliza el capital social (préstamos a grupos). Los requisitos de documentación e información para los préstamos, los intervalos de los reembolsos y los criterios para definir los préstamos en mora son también diferentes en el caso de los préstamos agrícolas y las microfinanzas. Las restricciones de sucursales aplicables a los bancos comerciales pueden no ser adecuadas para los préstamos rurales y de pequeña escala.
- Si bien conviene diferenciar muchas de las regulaciones financieras impuestas a las IMF y a las carteras agrícolas, se puede argüir que la movilización de depósitos de pequeña escala en ámbitos locales no debería estar sujeta a regulación prudencial, ya que la supervisión podría no ser eficaz y el resultado sería el de prohibir el acceso a servicios de depósito a muchas familias pobres.
- Igualmente, se ha argumentado que la creación de sistemas especiales de regulación debería esperar a que hayan suficientes IMF en condiciones de recibir la autorización, porque la regulación en sí misma tiene un costo considerable tanto para las autoridades como para las entidades reguladas.
- Los fondos de crédito rotativo han existido durante siglos o milenios; generalmente han funcionado bien en ámbitos locales y de pequeña escala. Sin embargo, la extensión de este concepto a cooperativas de crédito tiende a crear instituciones dominadas por los prestatarios y no por los que han invertido capital en ellas. Por consiguiente, han tendido a tener un mal desempeño financiero.
- Se requieren reformas para fortalecer las cooperativas de crédito, especialmente en aspectos de su propiedad y gobernabilidad, tasas de interés y tipos de servicios ofrecidos.
- Un mayor número de bancos rurales o bancos agrícolas contribuiría a satisfacer las necesidades financieras de los agricultores de pequeña y mediana escala. Estos bancos no prestan exclusivamente a la agricultura, pues el riesgo aumentaría mucho, pero dedican una porción bastante más alta de sus préstamos al sector. Para ser viables, deben compensar los riesgos agrícolas con tasas de interés más altas, adoptar algunas de las técnicas de préstamos de las IMF, descentralizar al máximo sus operaciones para aprovechar conocimientos locales acerca de los clientes y las condiciones de producción, usar formas innovadoras de capital, y mejorar los sistemas de información y entrenamiento del personal.
- Las instituciones de vértice o de segundo piso, que apoyan a los sistemas de bancos agrícolas o a las IMF, facilitan la gestión de la liquidez y el acceso a fondos adicionales, y ofrecen asesoramiento técnico; pero pueden complicar la visión de conjunto del sistema y oscurecer los asuntos de gobernabilidad. La diversa expansión de las instituciones de primer nivel puede también ocasionar tensiones en el sistema. Por tanto, las instituciones de vértice y los sistemas asociados deben ser diseñados y vigilados con cuidado.
- Otra opción para que las IMF alcancen viabilidad a largo plazo es que se asocien a bancos más grandes. Los bancos se interesan crecientemente en estas instituciones.
- El redescuento ha sido criticado con razón, por dirigir préstamos a tipos inadecuados de producción y a usos de baja productividad; no obstante, las instituciones internacionales continúan apoyándolo en casos especiales. En efecto, en períodos de transición los redescuentos no subsidiados pueden llenar vacíos importantes en la financiación agrícola, especialmente en materia de capital a largo plazo.

- Los mercados internacionales de bonos representan otra fuente financiera para asociaciones de productores bien organizadas, pero los requisitos de acceso son muy exigentes.
- La buena gobernabilidad es esencial tanto para el conjunto del sistema financiero como para sus órganos individuales. Básicamente la gobernabilidad exige rendición de cuentas y transparencia informática adecuadas.
- Las pocas instituciones financieras públicas que funcionan con éxito en zonas rurales se caracterizan invariablemente por una gran autonomía operacional.
- Algunas IMF dirigen la mayor parte de sus préstamos a las mujeres, que por lo general son mejores clientes financieros y tienden a utilizar mejor los fondos que los clientes masculinos. Sin embargo, muchas instituciones financieras mantienen todavía el sesgo pro-hombre, atribuible en parte a las formas en que las instituciones de préstamo se han habituado a trabajar y a las exigencias legales en materia de garantía. Las reformas legales, la capacitación y la toma de conciencia pueden ayudar a superar las barreras que se oponen al aumento de los préstamos a mujeres.
- Las nuevas técnicas permiten conceder préstamos sin garantía. Entre ellas cabe mencionar los criterios para seleccionar los prestatarios, incentivos para estimular el pago de los préstamos y métodos de vigilancia del comportamiento de los prestatarios. Estas nuevas técnicas responden a los tres problemas básicos que enfrentan los prestamistas rurales.
- Las nuevas técnicas utilizan varias formas de garantías de grupos. El esquema de la responsabilidad limitada, según el cual todos los prestatarios de un grupo hacen depósitos en un fondo que les será devuelto si todos los préstamos son reembolsados, parece más manejable que el que exige que todos los miembros sean totalmente responsables por los préstamos a los demás. Cualquier forma de préstamo a grupos requiere cohesión social e información suficiente acerca de los demás miembros del grupo.
- Al mismo tiempo que las IMF desarrollaban las nuevas técnicas de préstamo, también han surgido nuevas técnicas para la movilización del ahorro. Sin embargo, la incorporación de los servicios de depósito aumenta mucho la carga de trabajo y las responsabilidades de las IMF, y constituye un paso más exigente de lo que algunas veces se supone.
- La gestión prudencial de las IMF requiere máxima atención a la adecuación del monto del capital, el papel del consejo directivo, los niveles de liquidez, los sistemas de información administrativa y procedimientos para evaluar riesgos, los métodos de auditoría interna, los incentivos de rendimiento del personal, y la diversificación de cartera; también requiere esfuerzos para controlar los costos.
- Las tasas de interés de los depósitos son por lo general muy bajas en los países emergentes, como reflejo de posiciones oligopólicas de los bancos; por lo tanto, algunos sugieren que las autoridades reguladoras deberían elevarlas, en vez de endosar la política de los bancos en esa materia. Esto ampliaría las posibilidades de movilizar ahorros financieros.
- Las condiciones altamente inflacionarias presentan un caso especial en el cual la desregulación de las tasas de préstamo debería postergarse hasta que la inflación sea controlada, pues la agricultura no puede pagar tasas elevadas de interés nominal: con inflación y altas tasas de interés los costos totales de producción crecen mucho más rápido que los precios de los productos finales.
- Los fondos de donantes pueden jugar un papel útil, especialmente si están vinculados a la asistencia técnica, se usan para propósitos transitorios (tal como

poner en marcha una institución) y subsidian el acceso de la población objetivo a la financiación. También pueden llenar vacíos en la disponibilidad de préstamos a largo plazo. Las contribuciones de los donantes al sistema financiero deben ser acompañadas por otros apoyos para reducir las imperfecciones del mercado, por ejemplo, la titulación de tierras y el mejoramiento de la infraestructura de transporte.

- El intercambio de productos básicos puede representar una amplia fuente de financiación para la producción y la comercialización.
- La expansión de la financiación agrícola puede apoyarse en la aplicación de las lecciones aprendidas por las IMF y requiere la creación de marcos reguladores específicos para los préstamos al sector. Las normas generales de la regulación bancaria respecto a montos de capital, liquidez, clasificación y vigilancia de los préstamos, informes y apertura de sucursales, no son muy aplicables al crédito agrícola. Por estas razones, los bancos comerciales por lo general no se interesan en los préstamos agrícolas. En el pasado, la respuesta de política fue la creación de bancos agrícolas estatales. Una mejor política sería crear marcos reguladores que hagan más atractivo el negocio del crédito agrícola para las instituciones financieras privadas.
- Para estos efectos, también hay que tomar una decisión política con respecto a quien paga el mayor riesgo del crédito agrícola: los prestatarios, los contribuyentes, o una combinación de ambos. Esta decisión y la creación de un sistema especial de regulación para el crédito agrícola harían probablemente aumentar el volumen de los recursos financieros agrícolas, cancelando así su actual tendencia decreciente en relación a las necesidades.
- Si bien el crédito puede ser muy valioso para las mujeres rurales, ellas muchas veces no controlan los fondos que se les prestan. Para que las mujeres participen más plenamente en la gestión financiera y en su destino económico, se necesitan reformas en otros aspectos básicos como la legislación de derechos de propiedad y las políticas educativas.



CAPÍTULO 8

POLÍTICAS DE TECNOLOGÍA AGRÍCOLA¹

Índice

8.1	Introducción: el papel y el contexto de la tecnología agrícola.....	438
8.1.1	Papel de la investigación y la extensión.....	438
8.1.2	El marco de las políticas	440
8.1.3	Consideraciones de índole institucional.....	442
8.2	Temas de investigación agrícola.....	444
8.2.1	Capacidad y eficacia de la investigación.....	444
8.2.2	Idoneidad de la tecnología	447
8.2.3	Los aspectos de género en la investigación agrícola.....	451
8.2.4	Investigación pública y privada.....	454
8.2.5	El manejo de plagas	457
8.3	Temas de extensión agrícola.....	460
8.3.1	Desarrollo histórico de la extensión en los países menos desarrollados	460
8.3.2	Razones en favor de los servicios de extensión pública.....	463
8.3.3	Resultados de la extensión agrícola pública.....	468
8.3.4	El género en la extensión agrícola.....	471
8.3.5	El desafío del SIDA para la extensión agrícola.....	473
8.3.6	¿Hacia un nuevo paradigma de la extensión agrícola?.....	474
8.3.7	El comercio de tecnología agrícola	476
8.4	Nuevas orientaciones de la investigación agrícola.....	478
8.4.1	Formulación y ejecución de los programas de investigación.....	480
8.4.2	Estructuras administrativas e institucionales de la investigación agrícola.....	487
8.4.3	La financiación de la investigación agrícola	489
8.4.4	La investigación agrícola y el alivio de la pobreza	491
8.4.5	Los enfoques de género en la investigación agrícola	495
8.5	Nuevos enfoques de la extensión agrícola	497
8.5.1	Alternativas para los sistemas de extensión agrícola	498
8.5.2	Promoción de la orientación hacia el cliente en los servicios de extensión	503
8.5.3	Enfoques de género en la extensión agrícola	508
8.5.4	Respuestas al desafío del HIV/SIDA	510
8.5.5	Ilustraciones de las nuevas tendencias en extensión agrícola	512
8.5.6	Resumen de los nuevos enfoques de extensión agrícola.....	513
	Temas de debate sobre el Capítulo 8	518

¹ El autor agradece al equipo de FAO/SDRE sus útiles comentarios sobre el primer borrador de este capítulo.

8.1 INTRODUCCIÓN: EL PAPEL Y EL CONTEXTO DE LA TECNOLOGÍA AGRÍCOLA

8.1.1 Papel de la investigación y la extensión

Existen dos maneras de aumentar la producción agrícola: ampliar la superficie cultivada e incrementar los rendimientos físicos. Si el crecimiento agrícola se interpreta como aumento de los ingresos de las familias se puede agregar una tercera opción: modificar la composición de los cultivos con mayor ponderación de los productos de mayor valor unitario.

Desde hace tiempo se subraya que, a nivel mundial, las posibilidades de expandir el área cultivada están disminuyendo progresivamente. Prosiguiendo en esa dirección, muchos países corren el riesgo de aumentar la degradación ambiental, ya que se estaría propiciando la tala de los bosques y la erosión de los suelos en las laderas. Por lo tanto, las únicas opciones viables son aumentar los rendimientos unitarios y modificar la composición de la producción. Sin embargo, si bien la reorientación hacia cultivos y productos pecuarios de más alto valor es una estrategia válida desde el punto de vista de los agricultores, no ayuda a aumentar la oferta global de alimentos. Para dicho propósito, el único camino disponible es elevar los rendimientos. Asimismo, para muchos productores pobres sin acceso adecuado a mercados diversificados o que no pueden cumplir con otros requisitos para cambiar su patrón de cultivos, el aumento de los rendimientos es la única alternativa para lograr ingresos más altos.

Aumentar la productividad agrícola es lo más urgente, dado que la mayoría de los pobres se encuentra en zonas rurales y, de hecho, la productividad promedio del sector está declinando en muchos países de bajos ingresos. Dina Umali-Deininger ha subrayado este dilema:

El crecimiento acelerado de la población ha desencadenado un vertiginoso aumento en la demanda de alimentos, mientras que la capacidad de muchas naciones para producirlos se restringe cada vez más, debido a la disminución de las posibilidades de incorporar nuevas tierras al cultivo y a la caída de la productividad en zonas sobreexplotadas, como consecuencia de la degradación de los recursos naturales. ... Al mismo tiempo, una significativa mayoría de los pobres continúa dependiendo de la agricultura. De los 720 millones de pobres identificados por el Banco Mundial ... 75 por ciento vive en zonas rurales. Por lo tanto, un importante componente de las estrategias de desarrollo agrícola y reducción de la pobreza es aumentar los ingresos de los agricultores a través de mejoras en la productividad².

El regadío puede aumentar espectacularmente los rendimientos. Su adopción depende de la capacitación de los productores y el suministro de servicios de extensión durante un período considerable, pero puede determinar importantes aumentos en los rendimientos sin necesidad de realizar nuevas investigaciones agrícolas. No obstante, las posibilidades de expansión del riego son también limitadas en gran parte del mundo y, de hecho, muchas zonas de riego están afectadas por salinización, anegamiento y otros problemas que reducen su productividad (Capítulo 6). Por lo tanto, si bien hay

² Dina Umali-Deininger, "Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals?", *The World Bank Research Observer*, tomo 12, N^o. 2, agosto 1997, pág. 203.

que hacer todos los esfuerzos posibles para mejorar la gestión del riego y expandir las tierras regadas cuando sea factible, no puede esperarse que esta opción por sí sola proporcione la base física para alcanzar los incrementos de producción agrícola que el mundo necesita. El cumplimiento de este reto recae principalmente sobre los sistemas de generación y transferencia de tecnologías, es decir, sobre la investigación y la extensión agrícola. Los sistemas de educación de las familias rurales también deben contribuir a este reto: algunos expertos afirman que la educación es el factor más importante para mejorar la productividad.

La disminución de la productividad mencionada por Umali-Deininger no es un fenómeno aislado. Fulginiti y Perrin han examinado los cambios de la productividad agrícola medidos por estudios transversales entre países, y realizado sus propias estimaciones utilizando enfoques metodológicos alternativos. Observan que la productividad agrícola ha aumentado en todos los países desarrollados pero ha disminuido en la mayoría de los países en desarrollo, aún en aquellos en que los productores han adoptado ampliamente las variedades de trigo y arroz de la revolución verde³. Dichos resultados les han generado dudas acerca de posibles sesgos debidos a dificultades de medición. Sin embargo, con base en sus propios análisis de la información, dichos expertos concluyeron que el descenso de la productividad es real y que las desfavorables políticas de precios agrícolas pueden ser una causa importante:

El resultado más importante ... es que la productividad agrícola en estos [18] países parece haber retrocedido a una tasa promedio de 1-2 por ciento, y este resultado no depende de las técnicas de medición. ... Dicho resultado no fue uniforme en todos los países. Chile y Colombia sistemáticamente muestran aumentos de productividad con todos los métodos empleados. Ghana, Côte d'Ivoire, Zambia, Pakistán, Tailandia y la República de Corea evidencian pérdidas de productividad con los tres métodos usados. ... Se puede concluir que el fenómeno de las tendencias negativas de la productividad, señalado en estudios previos, no es un artificio de los métodos analíticos utilizados, ya que los resultados generales se apoyan en una variedad de métodos. Sin embargo, la diversidad de comportamiento entre países abre la posibilidad de descubrir los factores que han contribuido a las mejoras de la productividad en estos países. En otros estudios encontramos que los países que experimentaron las tasas de cambio de productividad más negativas son los que gravaron más fuertemente la agricultura, lo que es congruente con resultados previos que sugieren que las políticas de precios pueden ser uno de los factores importantes que contribuyen a ello⁴.

El panorama global es mixto. Masters, Bedingar y Oehmke encontraron mejoras en los rendimientos de cereales en algunos distritos de 13 países africanos:

Con base en estudios de casos, se muestra que a finales de los años ochenta se adoptaron numerosas técnicas resultantes de la investigación, que ahora están rindiendo altos beneficios sociales. Dichas técnicas incluyen nuevas variedades, cuya característica principal con frecuencia es la maduración temprana para reducir los efectos de las sequías, así como nuevas técnicas de manejo de cultivos orientadas a retener la humedad y la fertilidad de los suelos.

³ Lilyan E. Fulginiti y Richard K. Perrin, "Agricultural productivity in developing countries", *Agricultural Economics*, tomo 19, números 1-2, septiembre de 1998, pág. 45.

⁴ *Op. cit.*, págs 49-50.

Este tipo de cambio tecnológico es muy diferente al que produjo la revolución verde en Asia y América Latina, donde la mayor disponibilidad de humedad hizo que las variedades bajas y su mayor respuesta a los fertilizantes sean los factores principales para lograr mayores rendimientos⁵.

A pesar de algunos aspectos alentadores, por lo general el desempeño de la productividad agrícola en los países en vías de desarrollo no ha sido halagador. Es claro que el desafío que enfrentan sus sistemas tecnológicos agrícolas es muy grande y, probablemente, será mayor en el futuro. Este desafío ha sido exacerbado por la tendencia hacia la disminución de los recursos disponibles para la investigación agrícola en los países en desarrollo. Durante los años ochenta, la ayuda internacional total a la agricultura cayó de 12 mil a aproximadamente 10 mil millones de dólares anuales, y la participación porcentual de la agricultura en la ayuda al desarrollo también disminuyó. Dicha tendencia, que continuó durante la década sucesiva, ha sido la misma que ha caracterizado el financiamiento de la investigación agrícola⁶.

En América Latina y el Caribe, el gasto en investigación agrícola disminuyó alrededor de 13 por ciento entre principios de los años ochenta e inicios de los noventa, a pesar del aumento de las solicitudes de financiación⁷.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica -la verdadera base del crecimiento- la justificación del papel de la investigación y la extensión agrícola no surge directamente de su contribución al crecimiento de los niveles físicos de producción, sino más bien de la tasa de retorno económico de la inversión en dichas actividades. Al respecto, los estudios cuantitativos han mostrado sistemáticamente los altos rendimientos económicos de la investigación y la extensión; por consiguiente los descensos experimentados en su financiamiento no parecen estar respaldados por consideraciones económicas.

Diversas evidencias muestran que la inversión en investigación agrícola en los países en desarrollo está muy por debajo de lo deseable. Los retornos económicos a la investigación agrícola pasada en países en desarrollo son muy altos y los beneficios potenciales de las investigaciones nuevas superan por amplio margen sus costos. De: Per Pinstруп-Andersen, "Is Research a Global Public Good?" *Entwicklung y Ländlichler Raum*, 34 Jahrgang, Heft 2/2000, reimpresso en la serie Research Themes del IFPRI, 2000, pág. 3.

8.1.2 El marco de las políticas

El ritmo del mejoramiento de la productividad agrícola non está determinado solamente por las asignaciones administrativas de fondos presupuestarios a la investigación. Tal como sugieren Fulginiti y Perrin, el progreso técnico de la agricultura no es inmune al contexto institucional y de políticas y a otros factores vinculados. Los primeros exponentes de la teoría del cambio tecnológico inducido

⁵ William Masters, Touba Bedingar y James F. Oehmke, "The impact of agricultural research in Africa: aggregate and case study evidence", *Agricultural Economics*, tomo 19, septiembre de 1998, pág. 81.

⁶ Lowell S. Hardin, "Whence international agricultural research?" *Food Policy*, tomo 19, N^o. 6, 1994, pág. 564.

⁷ Rubén G. Echevarría, Eduardo J. Trigo y Derek Byerlee, *Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación agropecuaria en América Latina*, BID, Washington, agosto de 1996, pág. 3.

fueron Ruttan y Hayami. Una de sus conclusiones principales es que, en el largo plazo, el progreso tecnológico tiende a ser impulsado principalmente por los mismos factores que conforman las ventajas comparativas de los países: las dotaciones relativas de factores de producción (y, por lo tanto, los precios relativos de los factores). Señalan también que las innovaciones más eficaces son aquellas coherentes con las dotaciones relativas de factores del país, conclusión que puede ser ejemplificada con los hallazgos mencionados anteriormente de Masters *et al.*, acerca de la investigación en África⁸.

Echevarría subraya que el progreso tecnológico es esencial para que un país pueda alcanzar sus ventajas comparativas a través del comercio internacional⁹. Para poder aprovechar las opciones del comercio internacional se requiere la adaptabilidad de los patrones de cultivo y la calidad de los productos, lo que impone que la investigación agrícola sea más flexible. El comercio abre nuevas oportunidades para la producción, las que sólo pueden ser aprovechadas si el inventario de tecnologías de producción disponible es adecuado:

la composición productiva del sector agrícola está sujeta a cambios rápidos originados en el comercio exterior; las instituciones de investigación deben ser capaces de reaccionar ante tales cambios ... con la creciente urbanización, la porción de los precios minoristas de los bienes agrícolas capturada por los agricultores se está reduciendo, lo que requiere que la investigación se concentre más en el procesamiento y el mercadeo de poscosecha¹⁰.

Además de la política de comercio exterior, otras políticas macroeconómicas son fundamentales para el éxito de la generación y transferencia de tecnología, en particular las que inciden sobre los precios en fincas y los rendimientos reales de la agricultura. Purcell y Anderson señalan que:

No se puede esperar que la inversión para generación y divulgación de tecnología incremente la productividad, a menos que las partes interesadas trabajen en un contexto favorable. Para alcanzar plenamente el potencial de las nuevas tecnologías son necesarios tanto un conjunto de adecuadas políticas macroeconómicas y sectoriales como oportunidades de mercado favorables y acceso a recursos, insumos y crédito¹¹.

En el contexto africano, Maredia, Byerlee y Pee han indicado que:

La adopción de variedades mejoradas de cultivos alimentarios que responden al uso de insumos comprados, tales como semillas mejoradas y fertilizantes, está fuertemente influida por las políticas que inciden en la oferta y los precios de los insumos y en la infraestructura de comercialización. Es difícil mantener

⁸ En el Capítulo 9 se examina el texto de Vernon W. Ruttan y Yujiro Hayami, "Induced Innovation Model of Agricultural Development", publicado en C. K. Eicher y J. M. Staatz (ed.), *International Agricultural Development*, 3ra edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998, págs 163-178.

⁹ Rubén Echevarría, "Agricultural Research Policy Issues in Latin America: An Overview", *World Development*, tomo 26, N^o. 6, 1998, pág. 1107.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Dennis L. Purcell y Jock R. Anderson, *Agricultural Research and Extension: Achievements and Problems in National Systems*, Operations Evaluation Study, Banco Mundial, Washington, 1997, pág. 2. Ver también D. Birkhaeuser, R. E. Evenson y G. Feder, "The Economic Impact of Agricultural Extension: A Review", *Economic Development and Cultural Change*, tomo 39, N^o. 3, abril de 1991.

altas tasas de retorno a la investigación agrícola en contextos en que los agricultores carecen de acceso a los insumos o son económicamente inalcanzables. Ejemplos de esto se encuentran en las experiencias que siguieron a los ajustes estructurales en Malawi y Zambia, cuando las tecnologías de semillas mejoradas de maíz y fertilizantes fueron casi abandonadas después de la liberalización de los mercados a inicios y mediados de los años noventa¹².

En una época en la que el sector privado juega un papel de creciente importancia tanto en la investigación como en la extensión, un aspecto de las políticas especialmente relevante para estimular la investigación agrícola es el relacionado con los derechos de la propiedad intelectual (DPI). La falta de DPI bien definidos debilita los incentivos a la investigación financiada privadamente, al tiempo que fortalece los argumentos en favor de la investigación pública respaldada por fondos internacionales:

A diferencia del caso de gran parte de la industria, las tecnologías agrícolas fundamentales (principalmente nuevas variedades de semillas) no están bien protegidas por los DPI, globalmente o en cada país. Como consecuencia, los inversionistas privados no proporcionan suficiente investigación y desarrollo, especialmente sobre tecnologías aplicables a los países más pobres, donde los problemas de información y acceso a mercados se suman a los resultantes de inadecuados DPI. Los posibles derrames (*spillovers*) externos, que desalientan a los inversionistas privados, también realzan la eficacia económica de realizar esfuerzos internacionales conjuntos para la investigación y el desarrollo¹³.

8.1.3 Consideraciones de índole institucional

Si bien un marco de políticas favorable y magnitudes adecuadas de financiación son condiciones necesarias para asegurar el éxito de la investigación y extensión agrícola, se reconoce también ahora la necesidad de cambios institucionales profundos en estos campos de acción. Resumiendo este consenso, el autor de este texto ha señalado que:

Con el fin de revertir estas tendencias y retomar el crecimiento de la productividad, la investigación agropecuaria tendrá que someterse a una importante transformación institucional. Este es el primer aspecto central para llevar adelante la transformación productiva. Uno de los principales retos es encontrar la manera viable de involucrar en el proceso de investigación a las ONG –universidades, fundaciones, asociaciones de productores– y a las empresas privadas. Un segundo reto es orientar la investigación más efectivamente hacia las necesidades de los clientes (productores), involucrando más de cerca a los agricultores en la adopción de decisiones relativas a las estrategias de la investigación. Ya se han iniciado transformaciones en dicho sentido ... pero estas tendrán que acelerarse. Si tienen éxito, será más fácil convencer a las instituciones financieras que restablezcan la prioridad que tuvo

¹² Mywish K. Maredia, Derek Byerlee y Peter Pee, "Impacts of food crop improvement research: evidence from sub-Saharan Africa", *Food Policy*, tomo 25, N^o. 5, octubre de 2000, pág. 554.

¹³ The World Bank, *Knowledge for Development*, World Development Report 1998/99, Washington, 1999, pág. 37.

la investigación agropecuaria en el pasado. Sin embargo, también es esencial en este sentido el liderazgo político nacional¹⁴.

Las diversas modalidades de la extensión agrícola se encuentran igualmente sujetas a fuertes presiones para que su transformación se oriente en direcciones similares, concediendo mayor papel al sector privado y a las ONG, parcialmente en razón de la necesidad de reducir el costo fiscal de los grandes equipos de extensión¹⁵. Qamar subraya las nuevas tendencias de la extensión agrícola:

La propia definición, alcance y enfoque técnico de la extensión agrícola se encuentran ahora sujetos a un examen riguroso. Se plantea la pregunta de ¿por qué concentrar los servicios de extensión exclusivamente en la transferencia de tecnología, que no sólo es una función pasiva sino que además utiliza enfoques “de arriba hacia abajo”? El resultado es que ahora se otorga mayor prioridad al desarrollo de los recursos humanos, es decir, a mejorar las capacidades de los productores para solucionar los problemas y para adoptar decisiones. ... Hay un impulso hacia la descentralización de la extensión agrícola y varios países han desmantelado las estructuras organizativas de niveles múltiples y enfoques “desde arriba” ... La modalidad de usar tanto instituciones públicas como no-públicas para hacer llegar los servicios de extensión a las comunidades agrícolas, conocida como sistema pluralista de extensión, está ganando popularidad. ... La antigua práctica de transmitir el mismo mensaje a todos los productores, utilizando la misma metodología de extensión, está siendo desplazada paulatinamente por métodos enfocados hacia los clientes¹⁶.

En resumen, se está reconociendo que ya no son satisfactorias las formas tradicionales de llevar a cabo la investigación y la extensión agrícola. A pesar de sus aparentemente altos rendimientos, estos sistemas pueden mejorar su desempeño utilizando nuevos enfoques que conducen a sistemas institucionales que responden a una renovada filosofía operacional. La insatisfacción sobre los anteriores métodos de hacer las cosas ha surgido principalmente de las siguientes razones:

- presupuestos fiscales más ajustados;
- apreciación de que no todos los programas de investigación y extensión han sido eficientes;
- necesidad de dedicar relativamente mayor cantidad de recursos a la búsqueda de vías para aumentar la productividad de los agricultores de bajos ingresos.

Probablemente, la principal limitación de los sistemas anteriores de generación y transferencia de tecnología es que eran adecuados para condiciones agrícolas más homogéneas, en las que un gran número de productores enfrentaban problemas productivos similares. Estas condiciones favorecieron la expansión de la Revolución Verde. La generación y la transferencia de la tecnología solían estar centralizadas administrativamente y se basaban en el supuesto implícito de que recetas uniformes

¹⁴ Roger D. Norton, “Aspectos Críticos de la Agricultura de Cara al Siglo XXI”, en *Contribuciones para la Formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura*, IICA, San José, Costa Rica, marzo de 2000, pág. 317.

¹⁵ Ver Robert Picciotto y Jock R. Anderson, “Reconsidering Agricultural Extension”, *World Bank Research Observer*, tomo 12, N^o. 2, agosto de 1997, pág. 254.

¹⁶ M. K. Qamar, “Agricultural extension at the turn of the millennium: trends and challenges”, en: M. K. Qamar, ed., *Human resources in agricultural and rural development*, FAO, Roma, 2000.

podían ser desarrollados por los científicos y entregadas posteriormente a los agricultores, a través de una cadena de mando, casi como si fueran obreros en una fábrica. En las condiciones de heterogeneidad agroecológica que caracterizan a la mayoría de los grupos de agricultores de bajos ingresos, la aplicabilidad de un enfoque centralizado que funciona de arriba hacia abajo es limitada. La nueva presión para realizar cambios institucionales en los sistemas de tecnología procura incorporar una retroalimentación adecuada de parte de propios productores, tanto sobre la naturaleza de los problemas que enfrentan como sobre las posibles líneas de solución.

Este tema de la transformación institucional del sistema de conocimientos agrícolas es materia de gran parte del resto del presente capítulo. Al igual que influyen sobre la velocidad de las mejoras en la productividad del sector como un todo, los aspectos institucionales tienen también un papel importante para facilitar que la investigación y la extensión contribuyan al alivio de la pobreza rural.

Este tema de la transformación institucional del sistema de conocimientos agrícolas es materia de gran parte del resto del presente capítulo. Al igual que influyen sobre la velocidad de las mejoras en la productividad del sector como un todo, los aspectos institucionales tienen también un papel importante para facilitar que la investigación y la extensión contribuyan al alivio de la pobreza rural.

8.2 TEMAS DE INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA

8.2.1 Capacidad y eficacia de la investigación

Mudahar, Jolly y Srivastava señalan que, en la mayoría de los casos, se pueden distinguir cuatro tipos de investigación:

- **Investigación básica**, que da lugar a nuevos conocimientos científicos para lograr mayor comprensión de los problemas, pero sin aplicación comercial inmediata.
- **Investigación estratégica**, que proporciona conocimientos y técnicas para solucionar problemas específicos y tienen una aplicabilidad más amplia.
- **Investigación aplicada**, que desarrolla nuevas tecnologías e inventos tangibles adaptando las investigaciones básica y estratégica a la solución de problemas específicos de campo.
- **Investigación adaptable**, que involucra la selección y evaluación de innovaciones tecnológicas para examinar su desempeño en el contexto de un determinado sistema agrícola y, ajustar las tecnologías para adaptarlas a condiciones ambientales específicas¹⁷.

También hacen notar que la investigación básica cae principalmente en el ámbito del sector público (debido a las externalidades que la convierten en un bien público), mientras que es más probable la participación del sector privado en la investigación aplicada y la adaptable. En estas dos últimas se está produciendo la mayor parte del cambio en la ingeniería institucional. Las investigaciones realizadas por el sector privado no necesariamente conllevan a la propiedad privada de los resultados;

¹⁷ Mohinder S. Mudahar, Robert W. Jolly y Jihendra P. Srivastava, *Transforming Agricultural Research Systems in Traditional Economies: The Case of Russia*, World Bank Discussion Paper N°. 396, Banco Mundial, Washington, 1998, págs 61-62.

estos se pueden generar con financiación pública. Dadas las limitaciones de recursos en los países en desarrollo, muchos expertos aducen que sus sistemas de investigación, tanto públicos como privados, deberían concentrarse en la investigación aplicada y adaptable, utilizando en lo posible como cimientos los descubrimientos internacionales. En este sentido, uno de los primeros asuntos a definir es *el tipo de investigación agrícola* que debe realizar cada país.

Mudahar *et al.* hacen referencia a una reseña de estudios realizada por Evenson y Westphal, que señalan las siguientes *tasas promedio de retorno económico de la investigación agrícola*: África, 41 por ciento (10 estudios); América Latina, 46 por ciento (36 estudios); y Asia, 35 por ciento (35 estudios)¹⁸.

También se han estimado las relaciones entre el esfuerzo en materia de investigación y la productividad agrícola. Purcell y Anderson¹⁹ compararon estudios acerca de este vínculo, tanto para países desarrollados como en desarrollo, aunque para estos últimos sólo encontraron dos estudios. Para la India durante el período 1965-87, Evenson y Rosegrant²⁰ calcularon que la elasticidad de la productividad total de los factores en los cultivos con respecto al “monto acumulado” de investigación gubernamental se ubica en el abanico de 0,05 a 0,07. En otras palabras, un aumento del esfuerzo de investigación en magnitudes de entre 14 y 20 por ciento generaría una mayor productividad de uno por ciento anual. Para 22 países de África al sur del Sahara, durante el período 1971-86, Thirtle, Hadley y Townsend²¹ llegaron a resultados menos optimistas, al estimar en 0,02 la elasticidad de la productividad total de los factores con respecto a la investigación pública, lo que implica que se requeriría un aumento de 50 por ciento en la investigación para lograr un incremento del uno por ciento anual en la productividad. Tales cálculos son sensibles, entre otras consideraciones, al valor inicial y a la relación entre el esfuerzo invertido en la investigación y el tamaño del sector agrícola. Suponen también que, con la capacidad existente, no ocurrirían mejoras en la eficiencia de la investigación.

Evenson, Pray y Rosegrant han analizado recientemente la investigación agrícola en la India²². Llegaron a la conclusión de que los retornos atribuibles a las inversiones públicas adicionales en investigación agrícola alcanzaron casi el 60 por ciento en cada uno de los siguientes períodos: 1956-65, 1966-76 y 1977-87 (pág. 63). Calcularon también que la investigación pública fue responsable de aproximadamente 29 por ciento del crecimiento de la productividad total de los factores a lo largo de todo el período analizado, y que el resto del crecimiento se debió a mayor uso de insumos y a la investigación privada, la extensión, la alfabetización y los mercados (pág. 59).

¹⁸ Robert E. Evenson y Larry E. Westphal, *Technological Change and Technology Strategy*, Center Paper N°. 503, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, 1995; mencionado en Mudahar *et al.*, 1998, pág. 7.

¹⁹ D. L. Purcell y J. R. Anderson, 1997, pág. 116.

²⁰ R. E. Evenson y M. W. Rosegrant, *Total Factor Productivity and Sources of Long-Term Growth in Indian Agriculture*, Environment and Production Technology Division Discussion Paper N°. 7, IFPRI, Washington, D.C., 1995.

²¹ C. Thirtle, D. Hadley y R. Townsend, “Policy-Induced Innovation in Sub-Saharan Agriculture: A Multilateral Malmquist Productivity Index Approach”, *Development Policy Review*, tomo 13, N°. 4, 1995, págs 323-348.

²² Robert E. Evenson, Carl E. Pray, y Mark W. Rosegrant, *Agricultural Research and Productivity Growth in India*, Research Report 109, IFPRI, Washington, 1999.

También se han observado fuertes aportes de la investigación agrícola en África:

Como resultado de la creciente presión de los donantes para que se demuestren los efectos de la investigación agrícola, en años recientes se han llevado a cabo varios estudios para documentar los efectos y calcular las tasas de retorno de la inversión en investigación en África. Estos estudios proporcionan evidencias sobre la creciente disponibilidad de variedades mejoradas de los principales cultivos alimenticios de los agricultores africanos, el aumento de la producción de alimentos en regiones que han adoptado las variedades mejoradas y los positivos rendimientos de la inversión en investigación, todo lo cual indica que la investigación agrícola ha tenido efectos crecientes en la productividad de la agricultura. La generalizada adopción de variedades mejoradas de maíz, trigo y arroz es especialmente digna de mención, ya que ellas cubrían más del 50 por ciento del área sembrada con cereales a inicios de los años noventa²³.

Para la agricultura de la India, Evenson *et al.* señalan que la investigación privada representa la mitad del gasto público en la materia y que se encuentra concentrada en cultivos en los que las semillas híbridas tienen un rol importante (pág. 18). En los países en vías de desarrollo, también las ONG tienen capacidad para participar en la investigación agrícola, incluyendo las organizaciones de agricultores (especialmente en las modalidades de investigación aplicada y adaptable) y las universidades e institutos especializados (en todas las modalidades de investigación). La falta de **coordinación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de investigación** ha sido identificada como un problema recurrente. En su reseña sobre la investigación agrícola apoyada por el Banco Mundial, Purcell y Anderson señalan que este tema es uno de los principales problemas, junto con varios otros tales como:

Los resultados netos de la inversión [en investigación agrícola] han sido: una base de recursos humanos mejorada (aunque han habido casos de falta de correspondencia entre las habilidades disponibles y las requeridas); una infraestructura de investigación –instalaciones y equipos– muy ampliada, aunque con dudas sobre la conveniencia de ciertas inversiones; vínculos mejorados entre las entidades de los sistemas nacionales de investigación agrícola (SNIA), pero atención insuficiente a la participación de las instituciones académicas; resultados mixtos del esfuerzo para mejorar los vínculos entre la investigación, la extensión y los productores; escaso desarrollo de la estructura de incentivos para los investigadores; y progreso lento en la eficiencia de la asignación de los recursos por parte de las instituciones de los SNIA, a pesar del considerable acento sobre este tema en la segunda mitad del período analizado²⁴.

Estos autores piensan que, en algunos casos, la prioridad otorgada a la financiación de la expansión de la capacidad investigativa ha mermado el esfuerzo para mejorar la eficiencia de la investigación por unidad de gasto. Por lo tanto, mientras la **financiación de la investigación** es una cuestión central en casi todos los países en vías de desarrollo, el aumento de **la eficiencia de los programas de investigación** es otro tema fundamental que enfrentan todas las regiones del mundo.

²³ Maredia, Byerlee y Pee, 2000, pág. 554.

²⁴ D. L. Purcell y J. R. Anderson, 1997, págs 7-8.

La eficiencia se reduce cuando un determinado monto de gastos para la investigación se distribuye entre un mayor número de investigadores, y el problema se exagera con la reducción de los montos reales del gasto. Los donantes internacionales con frecuencia tratan de compensar estas dificultades financieras, pero este tipo de intervenciones da origen al problema de la *falta de sostenibilidad*. Estos puntos han sido señalados de manera convincente para en contexto africano por Pardey, Roseboom y Beintema:

Los países del África del sur del Sahara han realizado algunos progresos en el mejoramiento de sus sistemas de investigación agrícola durante las tres últimas décadas. Son particularmente impresionantes, en término de números, el aumento del equipo profesional de investigación (seis veces, si se excluye Sudáfrica), la reducción de la dependencia de extranjeros (de aproximadamente 90 por ciento en 1961 a 11 por ciento en 1991), y las mejoras en la educación (65 por ciento de los investigadores poseían título de postgrado en 1991). ...

Las tendencias del gasto en la investigación agrícola fueron considerablemente menos positivas. Después de una expansión razonable durante los años sesenta y primera parte de los setenta, el crecimiento básicamente se detuvo ... El apoyo de los donantes se ha hecho claramente más importante. Su participación en la financiación de la investigación agrícola aumentó del 34 por ciento en 1986 a 43 por ciento en 1991. Aunque el apoyo de los donantes compensó en algo la reducción de los fondos públicos, es poco probable que estos altos niveles de ayuda internacional pueda continuar indefinidamente.

Muchas de las mejoras de la década pasada en materia de personal, gasto y fuentes de apoyo de la investigación del sector público africano son claramente no sostenibles²⁵.

8.2.2 Idoneidad de la tecnología

Varios tipos de diagnósticos de los sistemas de investigación y sus resultados subrayan un mensaje central que, en palabras de Charles Antholt, es "*la importancia de obtener la tecnología adecuada*". El mensaje es válido "independientemente de si [la tecnología] es desarrollada en el tiempo por los propios agricultores, es obtenida directamente de otras partes del mundo o es obtenida afuera y luego adaptada localmente"²⁶. Revertir la reducción de los presupuestos para investigación puede ser una parte esencial de cualquier reforma del sistema. Sin embargo, la cuestión más importante y perdurable que enfrentan los sistemas de investigación agrícolas es la de asegurar que las tecnologías generadas sean adecuadas. Lo que es apropiado para unos cuantos agricultores puede no serlo para la mayoría.

²⁵ Philip G. Pardey, Johannes Roseboom y Nienke M. Beintema, "Investments in African Research", *World Development*, tomo 25, N°. 3, 1997, pág. 421.

²⁶ Charles H. Antholt, "Agricultural Extension in the 21st Century", Capítulo 22 en: C. K. Eicher y J. M. Staatz, eds., 1998, pág. 360 [énfasis agregado a la primera cita].

Se reconoce ampliamente que los productores de bajos ingresos pueden preferir evitar riesgos antes que incrementar sus ingresos²⁷. Los objetivos de la aversión al riesgo pueden ser perseguidos por varios medios, entre otros, reducir la altura de los tallos de los granos, acelerar el proceso de maduración de los cultivos, reducir la dependencia respecto a insumos comprados (para disminuir el riesgo financiero) y fortalecer la resistencia a insectos y plagas. Desde luego, los propios agricultores han desarrollado muchas modalidades tradicionales de reducir el riesgo, incluyendo intercalar cultivos²⁸, diversificar cultivos y poseer diversas parcelas repartidas en distintos lugares. Por lo tanto, la “conveniencia” de nuevas tecnologías agrícolas tiene que ser evaluada no solamente con base al incremento de los rendimientos, sino también en relación al aumento del ingreso neto por hectárea.

Además de la aversión al riesgo, la conveniencia de la tecnología debe tomar en cuenta otros factores, tales como sus efectos ambientales (sostenibilidad), consideraciones de género, y compatibilidad con las exigencias del mercado y los procesos agroindustriales (aspectos de calidad de los productos). Dichas consideraciones se relacionan directamente con la cuestión de *definir las prioridades de los programas de investigación* y los criterios para la selección de los objetivos de los programas. Implican también que las metas de la investigación y el proceso de selección de variedades no pueden ser guiados solamente por estrechos criterios de rendimientos físicos.

Sobre todo, los programas de investigación tienen que responder a diferentes tipos de productores y distintas condiciones de labranza. Una tecnología apropiada para explotaciones de gran escala, con tierras planas y fértiles y ágil acceso a la financiación productiva, puede ser menos adecuada para parcelas pequeñas ubicadas en laderas que no posean garantías crediticias. Las tecnologías usadas en fincas pequeñas varían enormemente aún dentro del mismo distrito. Purcell y Anderson han subrayado la urgencia de adecuar la investigación a las necesidades de los pequeños productores, sobre todo los que enfrentan condiciones agroecológicas exigentes²⁹. En el mismo contexto, ellos derivan el corolario de que la investigación se debería guiar en mayor medida por la demanda de los agricultores:

La investigación impulsada por la demanda debería involucrar en su diseño y evaluación a los posibles beneficiarios (agricultores y otros agentes interesados). La ampliación de la investigación adaptable en fincas alienta la participación de los beneficiarios, pero no siempre ha sido adoptada por los proyectos y frecuentemente sólo en una medida limitada. ... Los investigadores deben tomar conciencia de las condiciones de los productores, ya sea a través de interacción directa con las comunidades de agricultores o sus representantes,

²⁷ Se han hecho muchas estimaciones cuantitativas de esta opción entre riesgos e ingresos. Un examen del parámetro de aversión al riesgo que mide las preferencias entre incrementos de ingresos en finca y la desviación estándar del ingreso se encuentra en: Peter B. R. Hazell y Roger D. Norton, *Mathematical Programming for Economic Analysis in Agriculture*, Macmillan, Nueva York, 1986.

²⁸ La práctica de intercalar cultivos no es un fenómeno aislado y puede ser enormemente complejo. En un estudio cuantitativo basado en datos provenientes de encuestas de fincas, el autor encontró que los productores del norte de Nigeria combinaban típicamente de tres a cinco cultivos en formas intercaladas; y varios de ellos combinaban hasta nueve cultivos (véase R. D. Norton, “Pricing Policy Analyses for Nigerian agriculture”, informe preparado para la Western Africa Regional Office of the World Bank, Washington, septiembre de 1983.)

²⁹ Purcell y Anderson, 1997, pág. 13.

los intermediarios de los sistemas públicos y privados de extensión, o de una combinación de ambos. ... Dejando de lado los métodos utilizados, tal interacción tiene que ser una parte integral del proceso de investigación³⁰.

Las implicaciones lógicas y la pertinencia de este imperativo han generado un enfoque conocido como “tecnología participativa”, en el que los investigadores y los productores se vuelven socios plenos del proceso de investigación y disseminación de tecnología. Este enfoque se basa en el reconocimiento de que

los científicos por sí solos no pueden crear tecnologías adaptadas a la amplia diversidad de condiciones que enfrentan los productores de pocos recursos a lo largo del mundo, ni siquiera los de un sólo país. ... los conocimientos y la habilidad de los agricultores para mejorar la fertilidad de los suelos o manejar plagas y enfermedades, por ejemplo, juegan un papel fundamental en la generación de tecnologías adecuadas³¹.

La generación de tecnologías participativas debe fortalecer la capacidad de los agricultores y comunidades rurales para analizar los procesos en curso y desarrollar innovaciones relevantes, factibles y útiles. ... El proceso de generación de tecnología guarda vínculos estrechos con el proceso de cambio social. ... la planeación y la evaluación obligan a los participantes a tener en cuenta su situación y las responsabilidades de diferentes personas de la comunidad. (L. van Veldhuizen, A. Waters-Bayer y Henk de Zeeuw, 1997, pág. 4.)

Una cuestión principal que enfrentan los sistemas nacionales de investigación agrícola es la de ***cómo organizar tal colaboración con los productores y las comunidades rurales***. En América Latina este asunto ha sido tratado con éxito a través del mecanismo de los Comités de Investigación Agrícola Local (CIAL). Fueron organizados inicialmente por el Centro Internacional para la Agricultura Tropical (CIAT) en el Valle del Cauca en Colombia, y desde allí se han extendido a otros siete países (Honduras, Ecuador, Bolivia, Brasil, Nicaragua, Venezuela y El Salvador). Factores fundamentales de esta difusión han sido la formación de los capacitadores, tanto productores como investigadores; la sensibilización de las instituciones nacionales de investigación y extensión para que eviten la tendencia a transmitir mensajes tecnológicos a los productores en el estilo de arriba hacia abajo, en vez de fomentar su participación; conceder a los productores un verdadero control sobre aspectos centrales del proceso de investigación; y dotar a cada CIAL de un pequeño fondo para financiar la investigación. A veces, las instituciones públicas no pueden financiar a grupos de productores privados, por lo cual las ONG juegan un papel central tanto en este aspecto como trabajando con los agricultores en temas de investigación. Los CIAL echan raíces más fácilmente en las localidades en que existe ya un fuerte grado de organización de los productores³².

La capacidad de los productores para contribuir al proceso de investigación ha sido también ilustrada por experiencias en Rwanda, Zimbabwe y otros lugares. Se

³⁰ *Ibid.*

³¹ Laurens van Veldhuizen, Ann Waters-Bayer y Henk de Zeeuw, *Developing Technology with Farmers: A Trainer's Guide for Participatory Learning*, Zed Books Ltd., Londres, 1997, pág. 4.

³² J. A. Ashby, A. R. Braun, T. Gracia, Ma. del Pilar Guerrero, L. A. Hernández, C. A. Quirós, y J. I. Roa, *Investing in Farmers as Researchers, Experience with Local Agricultural Research Committees in Latin America*, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia, 2000, págs 90-121.

realizaron estudios en los cuales se pidió a las productoras que seleccionaran las mejores variedades en pruebas realizadas en parcelas de demostración, selecciones que luego fueron comparadas con las de los investigadores:

Científicos del Instituto de Ciencias Agronómicas de Rwanda y del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia colaboraron con mujeres campesinas de las zonas aledañas para criar variedades mejoradas de frijoles. Las dos o tres variedades consideradas por los investigadores como de mayor potencial habían alcanzado sólo modestos aumentos de rendimientos. Las campesinas fueron invitadas a examinar más de 20 variedades de frijoles en las estaciones experimentales y a seleccionar y llevar a sus casas las dos o tres que consideraban más prometedoras. Ellas sembraron las nuevas variedades usando sus propios métodos de experimentación.

Aunque los criterios de selección de las mujeres no se limitaron al rendimiento, que fue la principal medida de clasificación adoptada por los investigadores, las opciones de las campesinas se desempeñaron mejor que las de los investigadores en un 60 a 90 por ciento de los casos³³.

Van Veldhuizen, Waters-Bayer y de Zeeuw han señalado que la tecnología participativa responde a un diferente *objetivo del proceso de desarrollo*, que abarca más que el propósito usual de incrementar ingresos o de elevar los ingresos de los grupos más pobres de la población. Se trata del objetivo de ayudar a la población rural a alcanzar un mayor control sobre el rumbo futuro de sus vidas³⁴. La importancia del papel de la investigación participativa en la ampliación y enriquecimiento de las capacidades humanas fue también resaltada por Hagmann, Chuma y Gundani, basándose en una experiencia de investigación en Zimbabwe:

La integración de la investigación formal en el proceso participativo de generación de tecnología permitió a los productores e investigadores generar conjuntamente tecnologías y recibir los beneficios en forma de datos (investigadores y encargados de las políticas) y de una comprensión más profunda de los procesos (agricultores e investigadores).

Aunque difícil de cuantificar, para los productores un resultado muy importante del proceso de experimentación es el aumento de la confianza y el orgullo de quienes venían siendo mirados despreciativamente como campesinos incapaces. Este factor humano representa el punto de partida del desarrollo sostenible desde abajo hacia arriba³⁵.

Trabajando directamente con las comunidades para fortalecer su capacidad de articular sus conocimientos agrícolas y llevar a cabo investigaciones adaptables en sus propias parcelas se contribuye a mejorar su capacidad de progresar. Estos autores han planteado el tema de definir el objetivo del desarrollo, como un prerrequisito para seleccionar los programas de investigación agrícola más adecuados.

³³ Banco Mundial, 1999, pág. 38.

³⁴ L. van Veldhuizen, A. Waters-Bayer y H. de Zeeuw, 1997, pág. 4.

³⁵ Jürgen Hagmann, Edward Chuma y Oliver Gundani, "Integrating formal research into a participatory process", *ILEIA Newsletter*, Center for Research and Information on Low External Input and Sustainable Agriculture, tomo 11, N.º. 2, 1995, pág. 13.

Echevarría ha examinado la respuesta lenta de los sistemas de investigación agrícola ante los nuevos desafíos, y la necesidad de mejores incentivos institucionales:

Se pide a las instituciones nacionales de investigación que amplíen sus programas y presten mayor atención a los temas relacionados con el alivio de la pobreza, la degradación ambiental y el manejo de los recursos naturales. Además, las tecnologías agrícolas se están volviendo más intensivas en técnicas de administración, tanto mediante la sustitución de productos químicos dañinos al ambiente por información mejorada (por ejemplo, manejo integrado de plagas), como a través de exigencias de que todos los sectores de la sociedad reduzcan costos con el propósito de aumentar la competitividad.

... los avances de la biología molecular y la tecnología de información han abierto nuevos caminos a la investigación agrícola, que pueden disminuir los costos de generar tecnologías mejoradas. Sin embargo, estas tecnologías requieren inversiones iniciales considerables en capacidades humana y física. Teniendo en cuenta la tendencia mundial hacia la privatización de los conocimientos, el aumento de la inversión pública en las ciencias básicas parece una condición previa para la generación de los futuros flujos de tecnología.

Puesto que las actividades públicas en la mayoría de los países de la región se han restringido y el sector privado no está “llenando esa brecha” (Pray y Umali-Deininger, 1998³⁶), el movimiento hacia programas de investigación más orientados hacia la pobreza y los aspectos ambientales ha sido muy lento. Para encargarse de las nuevas demandas, los sistemas de investigación necesitan estructuras institucionales capaces de romper la separación de las investigaciones por producto y por disciplina, y también sistemas de incentivos que aumenten la responsabilidad por los resultados alcanzados en las fincas³⁷.

Si bien las formas institucionales de la investigación agrícola deben respetar las características y el contexto propios de cada país, una lección general es la conveniencia de descentralizar los sistemas de investigación. Se recoge este tema en el apartado 8.4 más adelante.

8.2.3 Los aspectos de género en la investigación agrícola

La pertinencia de gran parte de la investigación agrícola puede también ser cuestionada desde el punto de vista del género. Aún cuando los investigadores no adopten enfoques de arriba hacia abajo, lo más probable es que consulten a los productores varones, a pesar de la eficacia, mencionada anteriormente, de la participación de mujeres campesinas en investigaciones realizadas en Colombia y Rwanda. A menudo esto se justifica por la necesidad de interactuar con los jefes de hogares. Sin embargo, en bastantes hogares rurales la cabeza es la mujer y, aún en familias encabezadas por hombres, con frecuencia las mujeres tienen responsabilidades agrícolas significativas. Por ejemplo, en República Dominicana cerca del 22 por ciento

³⁶ C. Pray y D. Umali-Deininger, “Private sector investment in R&D: will it fill the gap?” *World Development*, tomo 26, N.º. 6, 1998, págs 1127-1148.

³⁷ R. G. Echevarría, 1998, pág. 1107.

del total de hogares rurales son liderados por mujeres³⁸. En Colombia, “entre 1973 y 1985 la proporción de mujeres en la población rural económicamente activa subió de 14 a 32 por ciento”³⁹.

Cada vez más se reconoce que este vacío de los programas de investigación es una limitación, tanto para el progreso de las mujeres como para el bienestar de los hogares rurales en general. Paris, Feldstein y Durón han resumido el problema en los siguientes términos:

Más de veinte años de experiencia en investigación y desarrollo han mostrado que la tecnología no es neutra. Las mujeres son vitales para la seguridad alimentaria y el bienestar de las familias, y tienen una aguda necesidad de tecnologías que ahorran mano de obra y generan ingresos. Sin embargo, desde los años setenta hasta mediados de los noventa la mayoría de los programas de investigación y desarrollo reconocieron sólo parcialmente tanto los aportes de las mujeres al proceso de desarrollo, como los efectos de dicho proceso sobre ellas. Como resultado, con frecuencia las nuevas tecnologías han tenido consecuencias perjudiciales no sólo para la seguridad económica y la posición social de las mujeres y sus familias, sino también sobre la posibilidad de que estos programas cumplieran los objetivos nacionales y regionales del desarrollo.

El trabajo de las mujeres, especialmente en zonas rurales, es arduo y ocupa mucho tiempo. Imágenes familiares del campo son mujeres y niños con pesadas cargas de leña y agua y, mujeres moliendo granos. Sin embargo, de manera creciente las niñas están también yendo a las escuelas, estudiando ciencias y contribuyendo al desarrollo de la tecnología. La investigación y la adaptación tecnológica pueden hacer contribuciones sustanciales al bienestar de las mujeres rurales e incrementar su autoridad social en tres aspectos: producción agrícola y procesamiento de poscosecha, tecnología de la información y energía⁴⁰.

Para satisfacer las necesidades de las productoras rurales habrá que modificar la mayor parte de las actuales modalidades de investigación. Las mejoras de las tecnologías hogareñas, omitidas casi siempre por los sistemas de investigación y extensión, pueden jugar un papel valioso en el aumento de los ingresos de los hogares, liberando tiempo que las mujeres dedicarían a trabajos agrícolas. Lawrence, Sanders y Ramaswamy analizaron el efecto de las tecnologías agrícolas y del hogar sobre el ingreso de las familias rurales de Burkina Faso⁴¹. Dado que existen pocas evidencias empíricas rigurosas acerca de los efectos de la introducción de nuevas tecnologías hogareñas sobre el género y en general, este estudio merece ser examinado detenidamente.

³⁸ Elizabeth Katz, “Gender and Rural Development in the Dominican Republic”, nota preparada para el Banco Mundial, mimeo, noviembre de 2000, pág. 2.

³⁹ E. Katz, “Gender and Rural Development in Colombia”, nota para el Banco Mundial, mimeo, junio de 2000, pág. 2.

⁴⁰ Thelma R. Paris, Hilary S. Feldstein y Guadalupe Durón, “Empowering Women To Achieve Food Security: Technology”, *A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment*, Focus Note N°. 6, Policy Brief 5 of 12, IFPRI, Washington, agosto de 2001, pág. 1.

⁴¹ Pareena G. Lawrence, John H. Sanders, y Sunder Ramaswamy, “The impact of agricultural and household technologies on women: a conceptual and quantitative analysis in Burkina Faso”, *Agricultural Economics*, tomo 20, N°. 3, mayo de 1999, págs 203-214.

En Burkina Faso, al igual que en muchos países, las mujeres normalmente poseen parcelas agrícolas y, tanto cultivándolas como trabajando fuera, obtienen sus propias fuentes de ingreso. Los autores también citan evidencias empíricas de que, a menudo, las mujeres reciben pagos de sus esposos por tareas tales como suministrar la leña y cultivar el arroz. Su análisis fue llevado a cabo basándose en tres supuestos alternativos sobre la toma de decisiones atinentes a la distribución del trabajo y los sueldos dentro del hogar: el de explotación (control de los varones y pago del sueldo tradicional a las mujeres, sin tener en cuenta su productividad marginal); el de regateo entre esposos; y el altruista (hombres que pagan a las mujeres al menos su productividad marginal). Los autores señalan que, en la realidad, la mayor parte de la toma de decisiones en los hogares adopta alguna variante del modo de regateo⁴²; sin embargo, cubriendo todo el espectro de alternativas, los resultados son más sólidos. En su análisis, la opción del modo de tomar las decisiones incide sobre los ingresos de las mujeres, pero no altera el ingreso total de los hogares. Las tecnologías hogareñas evaluadas incluyen cocinas de leñas mejoradas, morteros con puntas de acero, sorgo sancochado y pozos con bombas ubicados más cerca de los pueblos. Las nuevas tecnologías agrícolas estudiadas incluyen la aplicación de cantidades moderadas de abonos inorgánicos y pesticidas, y el uso de nuevas variedades de algodón y maíz.

Los resultados (págs 211-213) demuestran que solamente la adopción de tecnologías agrícolas nuevas aumenta los ingresos de los hogares proveniente de la parcela familiar, en 26 por ciento (en los hogares que usan tracción animal) y 58 por ciento (en los que usan tracción manual), y que la adopción de ambas nuevas tecnologías (agrícolas y del hogar) conduce a un incremento adicional del ingreso familiar de 11-12 por ciento. Como era de esperar, para las mujeres los efectos de la tecnología agrícola nueva varían marcadamente según la modalidad de la toma de decisiones. El aumento resultante en sus ingresos oscila desde cero, en el modelo de explotación, a valores de entre 25 y 60 por ciento en las otras modalidades, según el tipo de tracción agrícola que posee la familia. Sin embargo, los efectos sobre los ingresos de las mujeres de la introducción de nuevas tecnologías del hogar (conjuntamente con las nuevas agrícolas) fueron más bien semejantes en los diferentes modos de toma de decisiones. Los ingresos femeninos subieron en un monto adicional de entre 30 y 38 por ciento como consecuencia solamente del mejoramiento de las tecnologías del hogar.

Si bien estos resultados se refieren a un solo caso, sugieren el valor potencial de acentuar los mejoramientos de las tecnologías del hogar, junto a las tecnologías de producción, especialmente desde el punto de vista de promover una mayor igualdad de género.

Con frecuencia se observa que las familias lideradas por mujeres adoptan más lentamente las nuevas tecnologías agrícolas que las encabezadas por varones. Un análisis detenido de este fenómeno puede facilitar el diseño de las estrategias de adopción; entenderlo es vital para mejorar la condición de las mujeres del campo a través del avance tecnológico. Doss y Morris, citando en particular datos de Malawi y

⁴² *Op. cit.*, pág. 209. Hay alguna evidencia proveniente de Malí que sugiere que a veces las decisiones hogareñas dominadas por los varones terminan perjudicando a las mujeres por la introducción de nuevas tecnologías agrícolas, ya que ellas reciben menos al trabajar los campos principales que lo que renuncian por no laborar en sus propias parcelas (*op. cit.*, pág. 208).

Zambia, comentan que “Una amplia evidencia proveniente de estudios de casos señala que es menos probable que los hogares encabezados por mujeres adopten nuevas tecnologías que aquellos liderados por hombres”⁴³. Sus conclusiones empíricas para Ghana son que el género en sí mismo no determina las tasas de adopción de nuevas tecnologías, sino que más bien son la propiedad de la tierra, la capacidad de contratar mano de obra, la educación, el contacto con los servicios de extensión y el acceso al mercado los principales factores determinantes, y son las razones por las cuales los hogares con hombres a la cabeza muestran mayores tasas de adopción:

después de eliminar la influencia de los factores de edad y nivel de educación del agricultor, acceso a la tierra y la mano de obra, contacto con el servicio de extensión y acceso al mercado, no existe ninguna asociación significativa entre el género del agricultor y la probabilidad de que adopte variedades modernas o use fertilizantes. ... La falta de control de los factores vinculados al género puede conducir a conclusiones engañosas sobre la importancia del género por sí mismo como factor explicativo.

A la luz de las experiencias de mujeres clientes de instituciones financieras, mencionadas en el Capítulo 7, es razonable esperar que las mujeres sean también buenas administradores de fincas. El estudio de Doss y Morris concluye, al menos para este caso en particular, que las mujeres son tan receptivas como los hombres en la adopción de nuevas tecnologías. Las restricciones que pueden impedirles hacerlo con la misma rapidez que los hombres son de otro tipo.

8.2.4 Investigación pública y privada

La revolución en la investigación agrícola ocasionada por los avances de la biología molecular ha llevado a centrar con mayor nitidez el tema *del papel de los sectores público y privado* en dicha investigación. La justificación de un rol tradicional para el primero surge del hecho de que buena parte de los resultados de la investigación agrícola pueden ser considerados como bienes públicos: una vez que la innovación sale del laboratorio, no se puede excluir que los agricultores participen de sus beneficios, y el hecho de que un productor coseche los frutos de una innovación no reduce su disponibilidad para los demás productores. Obviamente esta caracterización no se aplica a muchas innovaciones relativas a insumos específicos, tales como agroquímicos mejorados y semillas híbridas. No obstante, en algunos casos aún la investigación básica que sostiene esa clase de innovación puede cumplir con los requisitos de ser un bien público. Las investigaciones que conducen a mejoras en las variedades de cultivos de auto-polinización y a mejores métodos de manejo de los cultivos –en el campo y después de la cosecha– han sido siempre del tipo de los bienes públicos. En estos casos, las empresas privadas no pueden apropiarse de una cuota de los beneficios de la investigación, por lo cual tienen poco interés en financiarla.

Los avances de la biotecnología han abierto paso a mayores posibilidades de generar resultados apropiables por empresas privadas, es decir, que no sean bienes públicos. Estos resultados abarcan una amplia gama de híbridos que tienen las

⁴³ Cheryl R. Doss y Michael L. Morris, “How does gender affect the adoption of agricultural innovations? The case of improved maize technology in Ghana”, *Agricultural Economics*, tomo 25, N^o. 1, junio de 2001, pág. 32.

características agronómicas deseadas y las cualidades preferidas por las agroindustrias y los consumidores, además de plantas con características deseables que pueden ser accionadas mediante la aplicación de determinados productos químicos en la parcela. Aunque el hecho de que algunos productos de los laboratorios de investigación puedan ser apropiables actúa como incentivo para la inversión privada, el sector privado puede no responder de manera coherente con los objetivos de desarrollo de los países más pobres:

Derechos de propiedad intelectual que sean claramente definidos y ejecutables legalmente son esenciales para la investigación y el desarrollo de los nuevos productos de la biotecnología por parte del sector privado. Sin embargo, patentes demasiado amplias pueden dotar a sus poseedores de un excesivo poder de mercado, reduciendo así sus incentivos a producir o invertir en innovaciones deseables desde el punto de vista social. Patentes indebidamente amplias y/o licencias demasiado restrictivas a las invenciones académicas, disminuyen la capacidad de competir de los nuevos participantes. ...

Los países desarrollados no deberían ser demasiado celosos en hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual en los países en vías de desarrollo. En primer lugar, precios excesivamente altos por los derechos alientan el fraude y, en segundo lugar, un acento indebido en la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) puede entrar en conflicto con otros objetivos, entre otros la promoción del comercio libre. Cabe considerar el establecimiento de sistemas de precios de dos pisos, en los cuales los países en desarrollo pagarían los más bajos⁴⁴.

Pinstrup-Andersen argumenta que la cantidad de investigación privada sería menor a lo socialmente óptimo por dos razones: es difícil obligar al cumplimiento de los DPI en la agricultura en desarrollo y, aún si fuere posible hacerlo, una parte significativa de los beneficios de la investigación llega a los consumidores con precios más bajos de los alimentos y, por lo tanto la entidad que genera la investigación nunca puede capturar su beneficio económico completo:

ni los microcircuitos de los ordenadores patentados por Intel ni la semilla de soya Round Up Ready patentada por Monsanto son bienes públicos. ... los DPI están claramente establecidos. Sin embargo, obligar al cumplimiento de tales derechos es más difícil en el caso de la biotecnología (semillas mejoradas) dado que, en contraste con los microcircuitos de los ordenadores, las semillas se multiplican y el agricultor puede usar sus propias semillas en las próximas siembras sin pagar al dueño original, por ejemplo, Monsanto. Si bien los agricultores pueden celebrar contratos con las empresas de semillas en los cuales se comprometan a no usar sus propias semillas, es difícil obligarlos a respetar tales contratos. ...

⁴⁴ David Zilberman, Cherisa Yarkin y Amir Heiman, "Agricultural Biotechnology: Economic and International Implications", *Food Security, Diversification and Resource Management: Refocusing the Role of Agriculture?* Ed. por G. H. Peters y J. von Braun, Proceedings of the 23rd International Conference of Agricultural Economists, International Association of Agricultural Economists, Ashgate Publishing Ltd, Reino Unido, 1999, pág. 160.

Pinstrup-Andersen sugiere nuevas modalidades de cooperación internacional con el sector privado:

Tal circunstancia requiere financiación pública para la investigación agrícola. Es probable que sistemas nacionales de investigación agrícola (SNIA) fuertes y enfocados hacia la solución de los problemas de los productores y consumidores pobres hagan mayores aportes a los objetivos de equidad y de eficiencia. Estos pueden ser fortalecidos mediante colaboraciones innovadoras con entidades privadas de investigación, según las cuales derechos no exclusivos sobre procesos y características se transfieren del poseedor de las patentes al SNIA para su uso restringido en la investigación destinada a generar tecnologías para ecorregiones y productos de poco o ningún interés para el titular de las patentes. En cambio, la entidad privada de investigación podría mejorar sus relaciones públicas y desarrollar nuevos mercados en la medida en que los productores pobres beneficiados por la tecnología se conviertan en clientes. (De: P. Pinstrup-Andersen, 2000, págs 3-4)

Aún si las instituciones privadas de investigación pudieran obligar al cumplimiento de los derechos de propiedad, por ejemplo, por medio de semillas híbridas o activación automática de genes incorporados en las semillas [accionados aplicando productos químicos], las inversiones privadas en investigación serían menores a lo socialmente óptimo. La razón es que ... los consumidores percibirían beneficios a través de la disminución de los precios. Como no tienen la potestad de gravar a los consumidores, los beneficios obtenidos por los productores establecen el límite a lo que pueden captar esas instituciones⁴⁵.

Gran parte del análisis de este apartado se ha referido a los efectos de la investigación agrícola sectorial o global, y a sus implicaciones para la estructura de los sistemas de investigación. Recientemente se ha planteado un tema de otra índole: ***¿la investigación agrícola ha contribuido al alivio de la pobreza en los países en desarrollo?*** ¿Qué se podría hacer para hacerla más eficaz en este sentido. Esta cuestión guarda relación con uno anterior, relativo a la pertinencia de la investigación para las necesidades de la pequeña agricultura.

Algunas evidencias empíricas en India señalan que la investigación agrícola ha contribuido a la reducción de la pobreza, pero que se requiere cambiar sus prioridades para que continúe apoyando ese objetivo y también promover el crecimiento global del sector. Los avances del pasado con respecto a la reducción de la pobreza se han dado a través de la expansión del área regada, pero actualmente las ventajas del nuevo riego están declinando y, más bien, los mayores retornos de la investigación se estarían dando en zonas de secano⁴⁶.

Sin embargo, existen dudas acerca de la eficacia de asentar las prioridades de la investigación en metas de alivio de la pobreza⁴⁷. Este tema es tratado más adelante en este capítulo.

⁴⁵ P. Pinstrup-Andersen, 2000, pág. 2.

⁴⁶ Shenngan Fan, Peter Hazell y T. Haque, "Targeting public investments by agro-ecological zone to achieve growth and poverty alleviation goals in rural India", *Food Policy*, tomo 25, N°. 4, agosto de 2000, págs 426-427. Ver la discusión adicional de este punto en el apartado 8.4.

⁴⁷ Ver Derek Byerlee, "Targeting poverty alleviation in priority setting for agricultural research", *Food Policy*, tomo 25, N°. 4, agosto de 2000, pág. 442.

8.2.5 El manejo de plagas

Yudelman, Ratta y Nygaard han recopilado datos globales (muy aproximados) sobre daños a los cultivos atribuibles a todo tipo de plagas, incluyendo agentes patógenos y malezas. Ellos concluyen que las pérdidas de cultivos debidas a estas causas se ubican entre el tercio y la mitad de la producción mundial, y que esta proporción es más alta en los países en desarrollo que en los más avanzados. Parecería que la causa principal de dichas pérdidas son los insectos, seguidos por los patógenos y las malas hierbas⁴⁸.

Como consecuencia de este preocupante hallazgo, los autores ofrecen varias reflexiones y recomendaciones, entre otras:

Las posibilidades de que los costos de producción aumenten y que la tendencia positiva de los rendimientos se desacelere hacen oportuno reconsiderar algunas de las opciones y prioridades para aumentar la productividad y la oferta de alimentos en el futuro. Toda revisión de este tipo debe incluir el análisis de la prioridad asignada a reducir pérdidas innecesarias de las cosechas y a proteger los cultivos de las plagas. ... Teóricamente, se debería otorgar una alta prioridad al mejoramiento de la protección de los cultivos hasta el límite en que los costos marginales de reducir las pérdidas se igualen a los costos marginales de aumentar volúmenes comparables de la producción, por otros medios. ...

Un obstáculo a la formulación de estrategias de esta índole es la limitación de los conocimientos actuales sobre las pérdidas reales originadas por las plagas y sobre los beneficios que provendrían de un manejo mejorado de las mismas. ...

El concepto de manejo integrado de plagas ha obtenido fuerte respaldo entre los ambientalistas y los que se dedican a la agricultura. ... todavía no existe una definición de consenso sobre el manejo integrado de plagas (MIP). Sin embargo, en su sentido más amplio el MIP involucra un cambio de orientación, alejándose del control de plagas basado en productos químicos y acercándose a métodos apoyados en la biología. En la actualidad, la mayoría de los sistemas de protección de cultivos en los países en desarrollo, fuera de la agricultura tradicional, están basados en el uso de productos químicos (especialmente en algodón, cultivos de exportación y arroz). ...

La promoción del MIP requiere de un método eficaz y de fácil manejo, que pueda ser introducido en una escala suficientemente grande como para ofrecer lo mismo que los pesticidas químicos: seguridad contra los daños ocasionados por las plagas y aceptabilidad entre los pequeños productores que no pueden enfrentar pérdidas. Para lograrlo, los organismos internacionales de desarrollo, los gobiernos y otras entidades tendrán que ampliar su apoyo al MIP, incluyendo el aumento de recursos para crear y promover esta forma de manejo. Además de diseminar la información conocida, esto involucra la adquisición de nuevos conocimientos sobre formas para mejorar el manejo de plagas a través de la investigación. También implica la educación y organización de los productores para que puedan aplicar esos conocimientos. No es una tarea fácil. La experiencia de Indonesia y otros países apunta hacia

⁴⁸ Montague Yudelman, Annu Ratta y David Nygaard, *Pest Management and Food Production: Looking to the Future*, Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 25, IFPRI, Washington, D.C., 1998, pág. 8.

la importancia de un apoyo sostenido por parte de los gobiernos y la introducción de enfoques innovadores para persuadir a los pequeños productores adversos al riesgo a adoptar los nuevos enfoques de control de las plagas⁴⁹.

De hecho, el tratamiento químico de las plagas de manera regular constituye, frecuentemente, una estrategia no rentable para los agricultores. Los aumentos en los rendimientos pueden ser contrarrestadas por los costos de los pesticidas y, con el tiempo, las plagas pueden tornarse resistentes a los productos químicos. Años atrás, en la década de los sesenta, esta resistencia hizo necesario tratar el algodón hasta 30 y 40 veces por cada ciclo vegetativo en el nordeste de México, a raíz de lo cual ese cultivo fue abandonado en la región.

El uso de los pesticidas para el arroz en Asia resulta a menudo antieconómico:

Los experimentos en fincas y el análisis de los rendimientos de los productores no sugieren respuestas positivas a la aplicación de insecticidas, ni en los rendimientos físicos ni en la rentabilidad. ... Herdt *et al.* (1984⁵⁰) concluyen que los retornos esperados en el arroz son menores para los productores que aplican insecticidas manera preventiva que para los que no los aplican en modo alguno. Este resultado fue validado por los ensayos en fincas de prácticas alternativas para el control de plagas llevados a cabo por Litsinger (1989⁵¹) y Waibel (1986⁵²). En más de la mitad de los casos, tanto Waibel como Litsinger no observaron diferencias significativas de rendimientos entre las parcelas tratadas con insecticidas y las no tratadas.

... Para los sistemas de producción de arroz en tierras bajas tropicales, Rola y Pingali⁵³ encontraron que el control natural era la estrategia dominante de manejo de plagas desde el punto de vista económico. El control natural, en asociación con la resistencia de las propias variedades, demostró ser sistemáticamente más rentable que el tratamiento preventivo en años promedio. ... Las ventajas del control natural se vuelven aún mayores cuando se toman en cuenta los costos para la salud de la exposición a los pesticidas⁵⁴.

La magnitud del problema de las plagas ha suscitado interrogantes acerca de las prioridades de la investigación agrícola internacional, reflejadas en el siguiente extracto de una carta de John Wightman:

Como especialista con 30 años de experiencia en el manejo integrado de plagas, me fue grato asistir al debate sobre el tema llevado a cabo en el IFPRI en septiembre. ... nos enteramos que 50 por ciento de la producción mundial de

⁴⁹ *Op. cit.*, págs 40-42.

⁵⁰ R. W. Herdt, L. Castillo y S. Jayasuriya, "The economics of insect control in the Philippines", en: *Judicious and Efficient Use of Pesticides on Rice*, Proceedings of the FAO/IRRI Workshop, IRRI, Los Baños, Filipinas, 1984.

⁵¹ J. A. Litsinger, "Second generation insect pest problems on high yielding rices", *Tropical Pest Management*, tomo 35, 1989, págs 235-242.

⁵² H. Waible, "The economics of integrated pest control in irrigated rice: a case study from the Philippines", en: *Crop Protection Monographs*, Springer, Berlín, 1986.

⁵³ A. C. Rola and P. L. Pingali, *Pesticides, Rice Productivity and Farmers' Health – An Economic Assessment*, World Resources Institute and IRRI, Los Baños, Filipinas, 1993.

⁵⁴ Prabhu L. Pingali and Roberta V. Gerpacio, "Living with reduced insecticide use for tropical rice in Asia", *Food Policy*, tomo 22, N° 2, abril 1997, págs 112-113.

alimentos se pierde por las plagas. Entonces, ¿por qué el CGIAR prioriza la investigación sobre (1) suelos y aguas, tema que en gran parte ha permanecido inmune al progreso en el contexto de la vida institucional del CGIAR, y (2) crianza y biotecnología, en las cuales el progreso se puede medir normalmente en aumentos de sólo 1-2 por ciento al año? El CGIAR sólo será capaz de tener impacto si enfrenta las restricciones más importantes a la producción (que difieren considerablemente de cultivo a cultivo) y deja los asuntos periféricos a instituciones localizadas en zonas específicas, que ya han alcanzado muchos éxitos⁵⁵.

De igual manera, los sistemas nacionales de investigación agrícola deberían reevaluar la prioridad que asignan a la investigación sobre problemas de plagas y el manejo integrado de plagas, en comparación con la selección de variedades y otros tipos de investigación.

Las Escuelas de Campo para Agricultores (ECA) de la FAO han registrado avances en promover el manejo integrado de plagas y la fertilidad de los suelos, por medio de modalidades participativas de investigación y extensión. Dichas Escuelas han sido creadas en más de 40 países de Asia, África y América Latina. Su propósito es formular métodos locales viables, derivadas de combinar información científica previa con los resultados de los experimentos propios de los agricultores:

El concepto que motiva las ECA es que grupos de productores se reúnan regularmente en un campo para llevar a cabo ejercicios prácticos estructurados de aprendizaje, que les permitan combinar el conocimiento local con métodos ecológicos científicos. ... Todos los cursos obedecen a enfoques prácticos, se realizan en el terreno y son del tipo de “aprender haciendo”, con pocas o ninguna conferencia y usando el campo mismo como maestro. ...

El papel del extensionista ha evolucionado desde el de ser fuente primaria de conocimientos al de facilitador para la creación de conocimientos. .. Los métodos de las ECA han transformado a los agricultores de receptores de la información en generadores y procesadores de los datos locales⁵⁶.

En todas las experiencias de las ECA se ha puesto el acento en desarrollar, en cada zona, un programa de investigación adaptado a las necesidades locales. “Si los productores piensan que están recibiendo una enseñanza “nacional”, quizás evitarían el contacto con la ECA”⁵⁷. El enfoque de las ECA ha evolucionado hasta convertirse en un programa para crear, en cada comunidad, una capacidad para desarrollar sus propios métodos de MIP. Los objetivos de este “MIP comunitario” son los de promover condiciones en las cuales los productores:

- actúan sobre la base de su propia iniciativa y análisis;
- identifican y resuelven los problemas relevantes;

⁵⁵ John A. Wightman, carta en *News and Views, A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment*, IFPRI, Washington, noviembre de 1998, pág. 7.

⁵⁶ Kevin D. Gallagher, “Community study programmes for integrated production and pest management: Farmer Field Schools”, en M. K. Qamar, 2000, pág. 62.

⁵⁷ John Pontius, Russell Dilts, Andrew Bartlett (eds), *Ten Years of Building Community: From Farmer Field Schools to Community IPM*, FAO Community IPM Program, Yakarta, 2000, pág. 36.

- llevan a cabo sus propios programas locales de MIP, que abarcan actividades de investigación y educación;
- obtienen el apoyo de instituciones locales;
- crean o adaptan organizaciones locales que fortalecen la influencia de los productores en la adopción de decisiones locales;
- emplean procesos de solución de problemas y toma de decisiones abiertos e igualitarios;
- crean oportunidades para que los agricultores, en sus comunidades, se desarrollen y/o perciban beneficios de sus actividades de MIP; y
- promueven sistemas agrícolas sostenibles⁵⁸.

El éxito de la experiencia de las ECA en Indonesia, ampliando el horizonte de los productores y alentando sus iniciativas, fue confirmado por un funcionario encargado de los servicios agrícolas:

La experiencia en Gerung⁵⁹ ha mostrado que los productores graduados en los cursos de MIP propenden a la realización de estudios de campo. Por ejemplo, productores capacitados en MIP analizaron la eficacia del SP 36, llevaron a cabo ensayos de variedades, analizaron los efectos de la defoliación y probaron varias distancias de siembra y sus efectos sobre los rendimientos. Los graduados llevaron a cabo demostraciones para sí mismos y para otros, sobre la capacidad de las plantas para compensar el daño causado por las plagas. ... Son creativos, dinámicos y han asumido el liderazgo para desarrollar un enfoque sostenible para la agricultura.

(Ing. L. L. Noverdi Bross, Jefe del Servicio Agrícola de la Provincia⁶⁰)

El programa de las ECA en general y el enfoque del MIP comunitario en particular representan una aplicación adecuada del concepto de investigación y extensión participativa, tema que se analiza más a fondo en otras secciones del capítulo.

8.3 TEMAS DE EXTENSIÓN AGRÍCOLA

8.3.1 Desarrollo histórico de la extensión en los países menos desarrollados

Los enfoques acerca de la extensión agrícola en los países en vías de desarrollo han cambiado considerablemente en las últimas cinco décadas y aún están en evolución. Antholt (1998) y Picciotto, y Anderson (1997), proporcionan buenos resúmenes de una historia que, en breve, ha evolucionado de la siguiente manera:

Hace cincuenta años los organismos de extensión agrícola de los países en desarrollo reflejaban las tradiciones administrativas de las potencias coloniales. ... Igual que otros servicios de apoyo a la agricultura, los de extensión fueron orientados a la producción y comercialización de los productos de exportación. ... A menudo los programas de extensión se apoyaban en la proposición de que la productividad agrícola estaba frenada no tanto por la tecnología y las restricciones económicas, sino más bien por la apatía de los productores,

⁵⁸ *Op. cit.*, pág. 39.

⁵⁹ Gerung es un Subdistrito del distrito de Lombok occidental en la isla de Lombok, Indonesia.

⁶⁰ Citado en Pontius, Dilts y Bartlett, 2000, pág. 45.

ordenamientos sociales inadecuados y falta de liderazgo local (Picciotto y Anderson, 1997, págs 249-250). ... hubo un alto grado de confianza en la capacidad de la tecnología agrícola del Occidente para resolver las necesidades de los “hambrientos, pobres e ignorantes” del mundo en vías de desarrollo. ... La problemática de la agricultura en desarrollo fue vista como la de acelerar la tasa de crecimiento de la producción y productividad agrícola, mediante lo que llegó a conocerse como “el modelo de difusión” del desarrollo agrícola. ... En ese modelo, el proceso era jerárquico y unidireccional, a través del cual se proveía a las agriculturas tradicionales nueva tecnología, normalmente procedente del Occidente, transmitida a los productores por los funcionarios de extensión de los ministerios de agricultura (Antholt, 1998, pág. 355).

En los años cincuenta e inicios de los sesenta, los servicios de extensión agrícola tendían a estar subordinados a programas de desarrollo rural de propósitos múltiples. Los agentes de extensión cumplían una variedad de funciones, que iban desde el crédito y la distribución de insumos hasta diversas actividades de coordinación. Y como los agentes de extensión estaban entre los pocos funcionarios disponibles en los pueblos, frecuentemente se les pedía encargarse de tareas administrativas, estadísticas y hasta tareas de índole política. Normalmente el servicio sólo mantenía débiles conexiones con la investigación agrícola. Viéndolo en retrospectiva, los programas de desarrollo rural fueron víctimas de un marco poco idóneo para promover el desarrollo agrícola. Finalmente estos programas cayeron en desgracia pues sus objetivos demasiado amplios y la carencia de paquetes tecnológicos rentables llevaron a la dispersión de los escasos recursos, costos administrativos excesivos y lento crecimiento de la producción agrícola (Picciotto y Anderson, 1997, pág. 250).

... los resultados de estudios en los pueblos, durante los años cincuenta e inicios de los sesenta, documentaron que las parcelas de los campesinos eran “pobres pero eficientes” y que la falta de tecnología rentable era una causa principal del estancamiento. El libro pionero de Schultz, *Transforming Traditional Agriculture* (1964), se inspiró en estos estudios para cuestionar el modelo de extensión/difusión y recomendó a los países desarrollados y a los donantes cambiar su apoyo de la extensión a la investigación agrícola. ... El modelo de difusión oculta el hecho de que los agricultores son innovadores y no solamente receptores pasivos de información.

Desafortunadamente ... estos legados ... generalmente reforzaron la visión limitada, lineal y secuencial acerca de la manera de desarrollar la información y los conocimientos y hacerlos disponibles a los productores, es decir, desde las ciencias básicas a las aplicadas, de allí a las innovaciones tecnológicas y finalmente a las recomendaciones a los productores. ... al inicio de los años setenta, después de la primera etapa de la revolución verde, los expertos compartían la opinión de que existía un buen inventario de tecnologías aún no trasladadas a los productores. De ello, por tanto, resultaba la necesidad de aumentar la capacidad de intervención del sistema de extensión a través de más personal, capacitación, edificios, vehículos, etc. ... El objetivo del enfoque de capacitación y visitas (C&V) fue el de reformar *la administración* de los sistemas de extensión y transformar los agentes de campo (mal supervisados, poco motivados e insuficientemente adiestrados) en medios eficaces de transferencia de tecnología, a través de capacitación quincenal, para que pudieran luego realizar visitas regulares a los productores y transmitirles mensajes claros (Antholt, 1998, págs 355-356).

Sin embargo, la parte de los notables aumentos de producción de alimentos de la revolución verde que puede atribuirse a mecanismos particulares, como la C&V, no ha sido identificada. ... Dicho eso, la C&V ha dominado los sistemas de extensión en el sur de Asia y en África por más de dos décadas, en parte debido al fuerte apoyo brindado por el Banco Mundial (Picciotto y Anderson, 1997, págs 250-251).

Actualmente la extensión ofrece una perspectiva mucho más amplia. Además de ser ejecutada a través de diversos enfoques e instituciones, se la considera parte de un más amplio “sistema de conocimientos e información agrícola para el desarrollo rural (SCIA/DR)” cuyos otros componentes principales son la investigación y la educación agrícola. Conforme a esta visión, la generación y difusión de conocimientos no proceden de manera lineal sino más bien son interactivos y resultados de esfuerzos conjuntos de diferentes tipos de participantes. El sistema tiene que generar el aprendizaje mutuo y el intercambio de información necesario para que el sector pueda avanzar a un ritmo satisfactorio. Sin embargo, el punto de partida para diseñar las mejoras del sistema es el reconocimiento completo de sus puntos débiles, todavía importantes en la mayoría de los países en desarrollo⁶¹:

- Las necesidades de los agricultores no guían suficientemente la orientación de la investigación y la extensión, y los requerimientos del mercado de trabajo no son adecuadamente tenidos en cuenta para diseñar los programas de las instituciones de capacitación agrícola. ...
- Si bien importantes, los conocimientos y las tecnologías producidas por el SCIA/DR no son ampliamente adoptadas por los agricultores, lo que indica una falta de transferencia efectiva. Las dudas sobre su eficacia en relación a los costos determinan que a los servicios públicos de investigación y extensión les sea difícil asegurar su sostenibilidad financiera.
- A menudo, los responsables de adoptar decisiones en el sector público no son conscientes de los resultados obtenidos y de los recursos necesarios en el largo plazo.
- En muchas instituciones, la calidad del capital humano para el SCIA/DR es baja lo que indica que la inversión en capital humano es inadecuada y las instituciones de educación y capacitación no responden suficientemente a las demandas cambiantes.
- La falta de colaboración sistemática entre educadores, investigadores, extensionistas y agricultores limita la eficacia y pertinencia de los servicios de apoyo al sector rural.

Las respuestas a estas deficiencias son diversas y a cargo de diferentes tipos de instituciones. La diversidad probablemente es una característica permanente del panorama institucional de la agricultura: “Puede ... razonablemente argüirse que no existe un enfoque único que resulte ser el mejor para perfeccionar la extensión en todas las circunstancias”⁶².

⁶¹ FAO y el Banco Mundial, *Agricultural Knowledge and Information Systems for Rural Development (AKIS/RD), Strategic Vision and Guiding Principles*, Roma, 2000, págs 7-8.

⁶² William M. Rivera, “Agricultural and Rural Extension Worldwide: Options for Institutional Reform in Developing Countries”, preparado para el Servicio de Extensión, Educación y Comunicación, FAO, Roma, octubre de 2001, pág. 9.

8.3.2 Razones en favor de los servicios de extensión pública

Los extensionistas agrícolas son *intermediarios* entre los agricultores, por una parte, y los investigadores, abastecedores de insumos y crédito, comerciantes y otros agentes que intervienen en la agricultura, por la otra. Por lo tanto, el cumplimiento de su función requiere administrar flujos de información en un doble sentido, lo mismo que capacidades de comunicación y conocimientos técnicos. Frecuentemente, su principal función es *estimular procesos de aprendizaje* en los cuales participan tanto ellos como los agricultores. John Farrington ha enumerado las cuatro principales funciones de la extensión agrícola:

- **diagnóstico** de las condiciones agroecológicas y socioeconómicas del agricultor y de sus oportunidades y limitaciones;
- **transmisión de mensajes** a través de cursos de entrenamiento y de los medios masivos de comunicación, y mediante contactos directos entre el agente extensionista y el agricultor o contactos indirectos que involucran intermediarios tales como los “agricultores de contacto” y las organizaciones voluntarias. Los mensajes pueden comprender consejos, creación de conciencia, capacitación y educación;
- **retroalimentación** hacia los investigadores sobre las reacciones de los agricultores ante nuevas tecnologías, para refinar los futuros programas de investigación; y
- **creación de vinculaciones** con investigadores, planificadores públicos, ONG, organizaciones de agricultores, bancos y comerciantes privados. En las zonas más lejanas, los agentes de extensión toman a su cargo directamente varias funciones de abastecimiento de insumos⁶³.

Los mensajes difundidos por los agentes de extensión pueden informar sobre los programas públicos abiertos a la participación de los agricultores. En una época en que se otorga creciente importancia a las políticas que involucran un apoyo directo a los agricultores, en oposición a la intervención en los mercados, los agentes de extensión pueden informar sobre la índole de estas medidas y proveer retroalimentación que los gobiernos utilicen para refinar dichas medidas.

Respecto a la función puramente técnica, la información que las actividades de extensión transmiten a los agricultores asume dos formas: una incorporada en los insumos físicos (maquinaria, semillas, etc.), y otra que es información pura no incorporada en los bienes. Umali-Deininger ha clasificado la información pura en cuatro categorías:

- **Técnicas de producción y cultivo**, como períodos de siembra y cosecha, uso de insumos, manejo y sanidad animal, protección de cultivos y diseños para la organización de las fincas.
- **Administración de fincas**, tales como contabilidad, organización y administración financiera, y asuntos legales.
- **Información sobre mercadeo y procesamiento**, tal como precios, oportunidades de comercialización, procedimientos de almacenamiento,

⁶³ John Farrington, “The changing public role in agricultural extension”, *Food Policy*, tomo 20, N^o. 6, diciembre de 1995, pág. 537.

técnicas de empaque, transporte, y normas internacionales de calidad y pureza.

- **Desarrollo comunitario**, tal como organización de asociaciones de agricultores⁶⁴.

Los servicios de extensión se han concentrado tradicionalmente en proveer el primero y el último de las informaciones antes señaladas. Cada vez es más necesario proporcionar también el segundo y tercer tipo de información. Para mejorar la productividad se requiere poner atención no sólo en las técnicas de cultivo, sino también en la administración de las fincas. Adaptarse a sistemas comerciales más abiertos y cambiar hacia cultivos de mayor valor requiere el acceso oportuno a información de mercadeo y procesamiento, lo mismo que la habilidad para trasladar esta información en acciones dentro de la finca. Esto subraya la importancia de la educación básica para aumentar la producción y los ingresos agrícolas.

La razón para el suministro público de este tipo de funciones ha sido el carácter de bien público de la información relativa a muchas tecnologías agrícolas. La justificación clásica para el papel del sector público en la difusión de dicha información es que esta se filtra de un agricultor a otro. La información no puede ser proporcionada a una sola persona, excluyendo a los demás. Además, el valor de la información no disminuye con el aumento del número de sus receptores. Algunos tipos de información especializada se pueden comercializar en combinación con la venta de insumos, pero no son la mayoría.

Cumplir las funciones de un extensionista requiere aptitudes especiales. Miguel Ángel Núñez ofrece la siguiente lista de características de los “nuevos extensionistas”:

- *Ser nativo de la zona donde trabaja y tener vínculos familiares allí.*
- *Estar familiarizado con los valores culturales de la zona.*
- *Conocer los métodos de educación masiva.*
- *Conocer las técnicas agroecológicas.*
- *Tener experiencia en actividades participativas de ámbito comunitario.*
- *Tener experiencia en capacitación.*
- *Recibir el apoyo de la organización que lo o la auspicia para continuar la difusión del proceso de capacitación en toda la región.*

M. A. Núñez, “La extensión agrícola en el marco del desarrollo sustentable”, Políticas Agrícolas, tomo IV, No. 1, 1999, pág. 61

En su importante estudio, Umali-Deininger ha refinado el argumento de los bienes públicos en relación a la extensión agrícola. Ella utiliza los principios de **rivalidad** y de **exclusión**. “La rivalidad se aplica cuando el uso o consumo de un bien o servicio por una persona reduce la oferta disponible para los demás. ... La exclusión ocurre cuando únicamente aquellos que han pagado por el producto o servicio se benefician de él.” (1997, pág. 208). Muchos bienes son rivales en el sentido de que la compra del bien por una persona hace que no esté disponible para otros. Los servicios presentan diferentes grados de rivalidad, que también puede decrecer con el tiempo

⁶⁴ Umali-Deininger, 1997, págs 206-207.

como, por ejemplo, la información provista a un grupo que gradualmente se filtra hacia otros.

Bienes estrictamente privados son aquellos que tienen a la vez las características de rivalidad y exclusión; los **bienes estrictamente públicos** no poseen ninguna de las dos. Los tractores son ejemplo de los primeros, y la comunicación masiva de información agrícola de los últimos. Sin embargo, muchos tipos de información agrícola, incluyendo aquellas que los agentes de extensión están encargados de entregar, se encuentran en lugares intermedios entre esos dos extremos. Umali-Deininger sugiere que, para alcanzar buenos resultados, las modalidades de transferencia de información deben ser diseñadas teniendo en cuenta sus características inherentemente públicas o privadas. Para aclarar el espacio entre bienes estrictamente privados y estrictamente públicos, propone el uso de los conceptos de **bienes de cuota (o reservados)** y **bienes de uso común**. En sus palabras:

Los bienes-cuota son excluyentes, pero no rivales; por ejemplo, la información proporcionada por un consultor privado de extensión exclusivamente a un grupo de agricultores no es afectada por la adición de otro miembro al grupo. ... *Los bienes de uso común* son aquellos que son rivales pero no excluyentes; en otras palabras no se puede impedir su uso a otras personas. Por ejemplo, la compra de semillas autógamias de alto rendimiento de arroz y trigo reduce la oferta de dichas semillas, pero la facilidad para replicarlas hace que la exclusión sea difícil y costosa en el largo plazo. Los agricultores no compran semillas de arroz y trigo para cada cosecha, porque pueden guardar parte de su producción para sembrarla en la siguiente (Umali-Deininger, pág. 208; énfasis añadido).

Estos criterios para analizar los flujos de información relacionados con la tecnología agrícola llevan a Umali-Deininger a algunas conclusiones acerca del papel de los servicios de extensión:

Las informaciones destinadas a mejorar las técnicas de cultivo y producción, administración de fincas, procesamiento y mercadeo, provistas mediante los enfoques tradicionales de extensión agrícola, son bienes-cuota en el corto plazo. ... Pero el carácter difundible de la información no excluye los transforma rápidamente en bienes públicos. ... Por lo tanto, la rapidez con que se difunda la información determina los incentivos del sector privado para proporcionarla. Si la información se difunde fácilmente, las posibilidades de cobrarla son limitadas y las empresas privadas tendrán poco o ningún incentivo para proveer el servicio. ... la entrega de información no excluyente quedará como responsabilidad del sector público o de las instituciones privadas sin fines de lucro. ...

A medida que las actividades agrícolas se hacen más comerciales y la tecnología agrícola más especializada, los servicios de extensión necesarios para apoyarlas también se tornan en altamente especializados. Dicha especialización conduce a la exclusividad de la información y, por lo tanto, de la actividad de extensión. Por ejemplo, los resultados de los análisis de suelos o la puesta a punto de programas de computación para facilitar la operación de las fincas, son específicos a determinadas zonas y clientes. Dicha información no es de utilidad para otros agricultores ... Sin embargo, los problemas de información asimétrica aumentan la dificultad de asegurar la calidad. A no ser

que las propias empresas privadas de extensión (pagada) puedan eficazmente autovigilarse para asegurar la calidad de la información proporcionada, la intervención pública será necesaria para hacer cumplir los estándares de calidad y los contratos legales. ...

Los productores de mediana y gran escala pueden distribuir el costo [de los servicios privados de extensión], lo que permite disminuir su costo por unidad y alcanzar altas tasas de retorno. Por consiguiente, cuanto más grande sea el tamaño económico de las fincas, mayor será su demanda potencial por “servicios de extensión pagados”.... los pequeños agricultores, por lo general, encuentran menos atractivo o rentable “comprar” servicios de extensión. Los agricultores de subsistencia tienen poco o ningún incentivo para pagarlos.

Las políticas públicas pueden afectar considerablemente la demanda de servicios de extensión, a través de su influencia (directa e indirecta) sobre los precios de los productos y la demanda agregada. Altos impuestos (directos e indirectos) sobre la agricultura reducen el interés de los productores en adoptar tecnologías mejoradas. ... La asignación y el nivel del gasto público en carreteras rurales, mercados e infraestructura de riego, por ejemplo, influyen sobre las posibilidades de desarrollo de localidades específicas y, por lo tanto, en el retorno de las investigaciones de las tecnologías que mejoran la productividad. El gasto público en educación, especialmente en el medio rural, tiene una fuerte influencia en la capacidad de los agricultores y los consumidores para absorber la nueva información.

Una importante consecuencia del cambio en la clasificación de la información de “bien libre” a “bien adquirido” es que la demanda por servicios de extensión agrícola pagados se originará casi exclusivamente en los agricultores comerciales, especialmente de mediana y gran escala. ... Por el contrario, las empresas privadas con fines de lucro tenderán a descuidar las zonas con agricultores marginales (Umali-Deininger, págs 210-211, 215-216).

Esta contundente conclusión se refiere a los *servicios de extensión no subsidiados*. Umali-Deininger agrega que, agrupados, los pequeños productores serían capaces de adquirir servicios de extensión. Su recomendación general respecto al papel financiero del sector público en la extensión, incluyendo la opción de subsidiar servicios privados, es la siguiente:

¿Cuándo debe el sector público financiar la extensión? Cuando la extensión proporciona bienes públicos e información con altas externalidades, como los relacionados con el medio ambiente y la conservación, la privatización total no es posible ni deseable. Dos argumentos adicionales pueden justificar las subvenciones a la extensión para pequeños agricultores: primero, *cuando ellos no son conscientes de los beneficios de las tecnologías mejoradas y son incapaces de pagarla*; y segundo, cuando los pequeños agricultores de subsistencia pueden obtener considerables beneficios no monetarios (incluyendo mejor nutrición y salud) mediante la adopción de la nueva tecnología (pág. 217, énfasis agregado).

Esta conclusión es parte de un creciente consenso respecto a que existen roles en la extensión agrícola tanto para el sector público y para los servicios privados no subsidiados, así como para los servicios públicos ofrecidos a su costo. El análisis de Umali-Deininger constituye un importante paso hacia la comprensión de las funciones

pública y privada en la extensión agrícola. Si bien provee la primera base verdaderamente sistemática para el tratamiento de estos temas, su análisis puede hacerse más realista mediante la inclusión del papel de la incertidumbre y de otros factores que afectan fuertemente las decisiones de los productores. Por consiguiente, las perspectivas de los servicios privados de extensión pueden ser más brillantes que lo que ella sugiere, si bien con subsidios que permitan a los agricultores de pequeña escala comprar esos servicios.

Aún si la información de los servicios de extensión resulta ser no excluyente conforme pasa el tiempo, los agricultores pueden desear adquirirla por alguna de las siguientes razones:

1. Existen ***premios para la oportunidad y calidad de la información***. Los agricultores pueden no querer esperar a obtenerla de otros agricultores mediante el proceso de difusión y temer que la información de segunda mano no sea tan exacta como la original. Por lo tanto, estarían dispuestos a pagar por información más oportuna y de mejor calidad.
2. Como corolario del tema de la oportunidad, ***el acceso a la información puede crear barreras a la entrada de competidores potenciales***. Aún si la información es finalmente no excluyente, los que la obtienen primero pueden copar los mercados, excluyendo efectivamente a los competidores aún si obtienen la misma información. Esta consideración puede ser especialmente relevante para los productos no tradicionales. Por ejemplo, en Honduras las mujeres de bajos ingresos del pueblo de Sabana Grande se han especializado recientemente en huevos y ciertas flores, enviando contenedores de ambos productos a la cercana Tegucigalpa cada mes. Los que traten de imitarlas en el mercado de las flores enfrentarían menores precios, debido a que las mujeres de Sabana Grande ya cubren la mayor parte de la demanda de ciertas variedades.
3. ***La incertidumbre*** está siempre presente en la agricultura. Participar en un contrato de servicios de extensión puede representar una forma de seguro ante la eventualidad de plagas o de otros problemas que requieren respuestas rápidas, aún en el caso de que la solución finalmente se filtre a los otros agricultores. Un agricultor al borde de perder su cosecha necesita una solución rápida y no le preocupa si otros agricultores, a su tiempo, llegan a obtener la misma información sin costo alguno.

Estas consideraciones implican que el mercado potencial de la extensión agrícola comercial es mayor que el sugerido por el análisis de Umali-Deininger. Sin embargo, las restricciones de ingreso y la escasez estacional de dinero en efectivo limitan la capacidad de los agricultores pobres para pagar los servicios de extensión. Si el alivio de la pobreza es un objetivo nacional, los subsidios podrían justificarse en estos casos. Las formas de otorgarlos requieren casi siempre la organización de los agricultores en grupos de beneficiarios, pero la justificación del subsidio es fuerte sólo por razones de alivio de la pobreza.

8.3.3 Resultados de la extensión agrícola pública

En la práctica, los servicios públicos de extensión han sido con frecuencia decepcionantes. Deficiencias de financiación y administración han llevado al síndrome, frecuentemente observado, de agentes de extensión que dedican más tiempo a la oficina que a las fincas; además, las vinculaciones entre los servicios de extensión y la investigación han sido generalmente escasas. Según William Rivera, “En muchos países en desarrollo de bajos ingresos, la extensión agrícola y rural está en situación de caos, lo cual es un mal presagio para países que deben enfrentar el paradigma crecientemente conformado por las tendencias mundiales hacia empresas de agronegocios altamente competitivas y orientadas al mercado”⁶⁵.

Este no ha sido siempre el caso. A fines de los años setenta, el autor de este texto visitó un pueblo en la República de Corea donde los productores de arroz habían empezado a cultivar tabaco bajo cubiertas plásticas. Al preguntarles, sentado con ellos bajo dichas cubiertas, donde habían aprendido a cultivar tabaco, la respuesta fue “del agente de extensión gubernamental”. Yo les pregunté cuan frecuentes eran sus visitas y ellos respondieron “Oh, él viene todos los días”, y mirando sus relojes, agregaron “Debe estar aquí antes de media hora”. En contraste, en 1972 un colega del Gobierno de México y yo calculamos que la frecuencia promedio con que un agricultor de ese país veía a un agente de extensión era una vez cada cuarenta años.

En Honduras se observó un marcado sesgo en la provisión de servicios públicos de extensión en favor de los agricultores de gran escala. En 1990 Gilberto Gálvez *et al.*⁶⁶ llevaron a cabo una amplia encuesta sobre las características económicas y sociales de las fincas hondureñas. En materia de extensión agrícola, la encuesta preguntaba si los servicios eran provistos en forma oportuna, pues la oportunidad es esencial cuando una plaga está dañando a los cultivos. También preguntaba si esos servicios eran de buena, mediana o mala calidad. Los resultados fueron tabulados en dos grupos, uno para los servicios de extensión provistos por el Ministerio de Recursos Naturales (MRN) y el otro para los servicios del Instituto Nacional Agrario (INA) al sector agrario reformado. De las fincas pequeñas que recibían extensión del MRN (definidas para este propósito como las de menos de 10 ha), 39 por ciento dijo que los servicios de extensión eran oportunos y de buena calidad, mientras que 72,7 por ciento de las fincas más grandes (mayores de 50 ha) respondieron de la misma forma. El sesgo a favor de las fincas grandes fue aún mayor en el caso del INA: de las fincas pequeñas⁶⁷, sólo el 20,2 por ciento dijo que los servicios de extensión eran oportunos y de buena calidad, mientras que el 81,7 por ciento de las más grandes respondió en esa forma. Dado que en Honduras los servicios de extensión han sido gratuitos, como en casi todos los países en desarrollo, el sesgo a favor de los agricultores grandes representa un subsidio regresivo del gasto público. Hay evidencias anecdóticas de que esto ocurre también en otros países.

⁶⁵ W. M. Rivera, 2001, pág. 1.

⁶⁶ Gilberto Gálvez, Miguel Colindres, Tulio Mariano González y Juan Carlos Castaldi, *Honduras: Caracterización de los Productores de Granos Básicos*, Secretaría de Recursos Naturales, Honduras, noviembre de 1990.

⁶⁷ En el caso de las cooperativas del sector reformado, el tamaño de las fincas fue calculado dividiendo la superficie total de la cooperativa por el número de sus miembros.

Uno de los problemas más serios de la extensión pública agrícola es la falta de incentivos adecuados para que los agentes atiendan bien a los clientes. El cliente es el agricultor y, la mayoría de los servicios de extensión no han tenido una fuerte orientación de “servir al cliente”. Esto se ha traducido en inoportunidad de los servicios, falta de respuestas adecuadas a los problemas específicos del agricultor -que pueden ser diferentes a los previstos por los investigadores- y, en los peores casos, carencia total de atención a la mayoría de los agricultores.

Esta ausencia de orientación hacia el cliente es principalmente atribuible al sistema de incentivos en que operan los agentes de extensión. Ellos no son pagados por los clientes en función de la calidad y eficacia de los servicios que prestan. Sus ingresos vienen de una gran burocracia que tiene limitada capacidad para vigilar la calidad de los servicios que proporcionan. Los nombramientos son por lo menos parcialmente políticos y con frecuencia no se castiga el comportamiento inadecuado en el campo; de hecho, los agentes que no satisfacen las necesidades de sus clientes pueden continuar recibiendo promociones. Claramente, esta crítica no se aplica a todos los servicios de extensión ni a todos los agentes de los peores sistemas, pero es pertinente en muchas situaciones. Subraya la necesidad de reestructurar los incentivos de los sistemas de extensión, al igual que de fortalecer los vínculos entre la extensión y la investigación, y de realizar otras reformas.

El concepto opuesto es el de *que los beneficiarios de la extensión sean responsables de parte del apoyo*, aunque sólo se trate de una proporción del costo total. Esto es importante por tres razones. Primero, otorga a los beneficiarios derechos de propiedad y de uso sobre los servicios. Segundo, quita parte de la carga del gobierno central y, por lo tanto, responde al tema de la sostenibilidad financiera. Por último, si la propiedad y la responsabilidad corresponden a los clientes, se establecen las bases para un servicio más orientado por la demanda y de mejor respuesta a esta. Un ejemplo ha sido la Asociación Nacional de Agricultores de Zimbabwe⁶⁸.

La más importante reforma sería la de reorientar el centro principal del poder y la responsabilidad de la extensión hacia los clientes. Tomando en préstamo una frase de Robert Chambers, se necesita “poner a los agricultores primero”. Existen abundantes evidencias de que el sistema ‘normal’ de incentivos que enfrentan los empleados públicos, aún en las circunstancias más favorables, premia el no cometer errores y la duración del servicio, pero no necesariamente la calidad del servicio a los clientes, especialmente a los pequeños agricultores. Esto no es aceptable y no tiene que ser tomado como inevitable. Sims y Leonard hallaron que el determinante más importante del éxito de la extensión es la solidez de la organización de los agricultores. (C. Antholt, 1998, págs 360-361; tomado de H. Sims y D. Leonard, “The Political Economy of the Development and Transfer of Agricultural Technologies”, en Making the Link: Agricultural Research and Technology Transfer in Developing Countries, por D. Kaimowitz, (ed.) Westview Press, Boulder, Colorado, EE.UU., 1990).

El sistema más ampliamente adoptado por la extensión agrícola en décadas recientes es el de Capacitación y Visita (C&V), introducido por primera vez por Daniel Benor en Turquía en 1967. Al sistema se le han reconocido muchos de los éxitos

⁶⁸ K. Amanor y J. Farrington, “NGOs and Agricultural Technology Development”, en *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change*, W. Rivera y D. Gustafson (eds.), Elsevier, Nueva York, 1991.

posteriores de la extensión, aunque también se le atribuyen algunos de sus fracasos. Se debería tener en mente que:

El propósito del enfoque C&V fue el de reformar la *administración* de los sistemas de extensión y transformar grupos de agentes de campo mal supervisados, motivados y entrenados en eficaces difusores de tecnología, a través de capacitación quincenal de esos agentes que luego hacen visitas regulares a los agricultores para transmitirles mensajes de extensión claros⁶⁹.

Una evaluación de los proyectos de extensión del Banco Mundial determinó que, en la práctica, el sistema C&V es administrativamente válido, aunque no siempre esto se alcanza plenamente:

Muchos de los principios organizativos del modelo C&V son adoptados por la mayoría de los 'buenos' servicios de extensión y son incuestionablemente correctos: programación de actividades, enfoque tecnológico; entrenamiento continuo del personal; supervisión de los programas; vínculos estrechos entre investigación y extensión; y retroalimentación desde los agricultores para permitir que la tecnología se adapte a sus condiciones. Desafortunadamente, muchos de estos principios no fueron adecuadamente adoptados por los proyectos⁷⁰.

A pesar de las ventajas potenciales del sistema, la opinión mayoritaria de los expertos subraya sus defectos y, por tanto, se inclina por no adoptarlo más ampliamente, al menos sin modificaciones sustanciales. Antholt resume sus limitaciones como sigue:

- El modelo es rígido y frecuentemente inapropiado, dadas las diferencias culturales, históricas e institucionales entre y dentro de los países.
- Problemas de financiación de los costos de operación, falta de tecnología adecuada y deficiencias de la calidad del personal, que amenazan la sostenibilidad a largo plazo de los programas de extensión.
- El concepto del C&V de usar a un agricultor de contacto como receptor principal de las visitas de extensión (para posterior transferencia de la tecnología hacia otros agricultores) no ha sido muy eficaz y a menudo fue reemplazado por grupos de agricultores.
- El enfoque de arriba hacia abajo para difundir los mensajes de la extensión se basa frecuentemente en paquetes de recomendaciones estándar, que ignoran la heterogeneidad de los agricultores⁷¹.

Picciotto y Anderson resaltaron un conjunto de deficiencias hasta cierto punto similares de los C&V, sobre la base de una evaluación del Banco Mundial:

- Noventa por ciento de los proyectos enfrentaban restricciones presupuestarias, en parte debido a que casi la mitad no evidenciaba un firme sentido de propiedad por parte de los prestatarios o de las instituciones ejecutoras.

⁶⁹ Antholt, 1998, pág. 356.

⁷⁰ D. L. Purcell y J. R. Anderson, 1997, pág. 5.

⁷¹ C. Antholt, 1997, pág. 357.

- Más de la mitad de los proyectos se vieron afectados por mensajes de extensión inadecuados, resultantes de insuficiencias en la investigación o en las vinculaciones entre extensión e investigación.
- Veinticinco por ciento de los proyectos fueron obstaculizados por el bajo nivel de educación de su personal de primera línea.
- Los programas de capacitación de más de la mitad de los proyectos no proporcionaron conocimientos prácticos suficientes a su personal de primera línea, y
- Casi 40 por ciento de los proyectos carecieron de adecuada adaptación a las condiciones locales.

La organización jerárquica y la estricta programación del método C&V supone la disponibilidad de flujos sostenidos de innovaciones de la investigación, asociadas a la capacidad de las entidades ejecutoras para conseguir, retener y motivar el personal técnico calificado. Cuando se disponía de ambos elementos, el método podía muy bien acelerar la difusión de nuevas tecnologías, en una escala remunerativa. Pero si las condiciones iniciales no eran apropiadas –por ejemplo, porque la agricultura era altamente diferenciada, el programa de investigaciones estaba vacío y existían carencias de organización, de personal, o de ambas– el C&V demostraba poca adaptación a ese desafío⁷².

En defensa del método C&V cabe indicar que muchas de estas deficiencias pueden caracterizar a cualquier servicio de extensión pública. Pero si esto es así, el propio concepto de servicio de extensión pública queda abierto al cuestionamiento, a pesar de los argumentos arriba mencionados de que la extensión es un bien público. Por supuesto, el enfoque de arriba-abajo del método C&V ha demostrado ser una debilidad central, especialmente para atender las necesidades de los pequeños agricultores en condiciones agroeconómicas heterogéneas.

8.3.4 El género en la extensión agrícola

Al igual que en la investigación agrícola, la extensión ha sido lenta en reconocer las diferentes necesidades de género de la producción agrícola y en adoptar enfoques distintos para las clientes mujeres. Esto está empezando a cambiar en algunos lugares, pero el problema está todavía ampliamente difundido. Tal como ha expresado Kalim Qamar:

Los sistemas de tecnología agrícola, hasta muy recientemente, estuvieron casi todos enfocados a la clientela masculina. El derecho a mejorar la tecnología agrícola fue considerado, por lo general, perteneciente sólo a los hombres. Las mujeres no fueron incluidas en la lista de clientes, a pesar de que hacían contribuciones muy importantes a la producción agrícola. No sorprende que la mayoría de los programas de extensión las ignorasen ... [y] todavía pocas agencias de extensión toman en cuenta las necesidades de las mujeres agricultoras⁷³.

⁷² R. Piccioto y J. R. Anderson, 1997, pág. 252.

⁷³ M. Kalim Qamar, "Effective Information Systems for Technology Transfer: Challenges of Transformation for Conventional Agricultural Extension Services", Cap. 4 en: *Agricultural Research and Extension Interface in Asia*, Asian Productivity Organization, Tokio, 1999, pág. 52.

Promedio de recursos de la extensión agrícola asignados a programas para mujeres	
Todo el mundo	5%
Cercano Oriente	9%
África	7%
América Latina	5%
Asia y Europa	3%
América del Norte	1%
Fuente: FAO, <i>Agricultural Extension and Women Farmers in the 1980s</i> . Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 1993 (citado en FAO, 2001)	

En palabras del macro manual SEAGA de la FAO,

en muchos países hay importantes sesgos antieconómicos y de género en el suministro de los servicios de extensión. ... Aunque los problemas son específicos a cada país, algunas de las dificultades más comunes son:

- Los servicios de extensión están dirigidos a receptores masculinos, que con frecuencia no discuten las decisiones de producción o comparten los conocimientos de extensión con las mujeres. Esto es especialmente cierto en África ... [y en el] enfoque del agricultor de contacto tal como se usa en los programas de C&V, que supone que los agricultores de contacto pasen sus conocimientos a otros agricultores. Un estudio en Tanzania mostró que las mujeres son raramente seleccionadas como agricultores de contacto y que las fincas encabezadas por mujeres obtienen menores beneficios de este sistema que otros tipos de familias agrícolas⁷⁴.
- Los servicios tienden a ser dedicados a agricultores modernos que poseen tierra y están dispuestos y son capaces de obtener crédito e invertir en insumos e innovación tecnológica. ... Esto frecuentemente excluye a los agricultores con pocos recursos y a los sin tierra, incluyendo las mujeres. Un estudio realizado por Swanson, Farmer y Bahal (1990)⁷⁵ encontró que menos de un cuarto de los recursos de extensión del mundo se asignan a los agricultores de subsistencia, sólo 2 por ciento se dirige a los productores sin tierra y sólo 7 por ciento a la juventud rural y a los agricultores jóvenes. Así, mientras los agricultores con pocos recursos y de subsistencia forman el 75-80 por ciento de los agricultores del mundo, se les asigna aproximadamente sólo un tercio del tiempo y los recursos de la extensión.
- Las actitudes del personal de extensión pueden limitar la eficacia ... de esos servicios. Un estudio en África confirmó la existencia de creencias comunes de que: las mujeres no contribuyen significativamente a la producción agrícola, siempre están ocupadas en tareas del hogar, son difíciles de alcanzar y se resisten a la innovación.
- En muchos países las mujeres enfrentan barreras a la educación agrícola superior. Como resultado, hay pocas funcionarias de extensión mujeres. ...
- Los horarios de las visitas de extensión con frecuencia coinciden con las tareas hogareñas de las mujeres, por ejemplo, la preparación de las comidas.

⁷⁴ J. M. Due, N. Mollé y V. Malone, "Does the T&V System Reach Female-Headed Families? Some Evidence from Tanzania", *Agricultural Administration and Extension*, tomo 26, 1987, págs 209.

⁷⁵ B. E. Swanson, B. J. Farmer y R. Bahal, "The Current Status of Extension Worldwide", en *Report of the Global Consultation on Agricultural Extension*, FAO, Roma, 1990.

- A las mujeres no se les permite ser miembros de las organizaciones rurales que frecuentemente sirven para encauzar o proporcionar la capacitación y la extensión⁷⁶.

A la luz de este predominante sesgo de género en la extensión agrícola, la FAO señala que:

Los servicios de extensión que descuidan las necesidades de las mujeres y los agricultores de escasos recursos arriesgan tener bajos retornos y fracasar en el logro de objetivos de desarrollo tales como seguridad alimentaria, crecimiento agrícola sostenido y alivio de la pobreza. Cerrar la brecha entre los niveles de productividad actuales y potenciales de las mujeres agricultoras es una de las más importantes maneras de promover ... el desarrollo global de la agricultura. Así, en Kenya, a raíz de una campaña nacional de información organizada por un proyecto de extensión y dirigida a mujeres, los rendimientos del maíz aumentaron 28 por ciento, los de frijoles 80 por ciento y los de papas 84 por ciento⁷⁷.

8.3.5 El desafío del SIDA para la extensión agrícola

Al principio de la epidemia del SIDA, principalmente en África, la actitud predominante fue que los enfoques de la extensión agrícola no tenían que ser modificados y que ese problema debía ser tratado por otras instituciones nacionales. Sin embargo, esta actitud ha ido cambiando a la luz de la gravedad y de los estragos que está causando la enfermedad en algunas sociedades rurales. Qamar ha descrito la naturaleza del desafío desde varias perspectivas⁷⁸:

Hasta hace poco, el SIDA era considerado principalmente un tema de salud y, todos los programas para combatir la epidemia estaban basados en la salud y las ciencias médicas. ... Sin embargo, las opiniones están cambiando rápidamente. Los efectos adversos del SIDA en las instituciones de desarrollo y sus programas en África han forzado por igual a las entidades de desarrollo de la salud y a las no sanitarias a enfocar el problema desde un ángulo completamente diferente. La epidemia del SIDA está siendo ahora considerada como un importante tema de desarrollo intersectorial, con amplias repercusiones sobre las políticas y la programación de los gobiernos y de las instituciones internacionales de desarrollo.

La pérdida de los jefes de familia, debida a la epidemia, está llevando a un incremento de la pobreza y la inseguridad alimentaria entre las familias afectadas del África Subsahariana. También los profesionales y las otras categorías de trabajadores capacitados han sido perjudicados. La principal consecuencia ... en muchos países afectados es el revés sufrido por el progreso social y económico alcanzado durante las décadas anteriores, combinado con el serio impacto negativo tanto en los hogares como en importantes organizaciones e instituciones. Esto es especialmente cierto para los pequeños agricultores. ... Costos enormes han sido impuestos a los hogares y las

⁷⁶ FAO, *SEAGA Macro Manual*, Roma, borrador, julio de 2001, módulo 12.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ M. K. Qamar, "The HIV/AIDS epidemic: an unusual challenge to agricultural extension services in sub-Saharan Africa", *The Journal of Agricultural Education and Extension*, tomo 8, N^o. 1, diciembre de 2001; págs 2-5.

organizaciones, debido al desvío de recursos hacia el cuidado de la salud, la pérdida de trabajadores capacitados y no capacitados, los gastos en funerales, los costos de reclutamiento y reemplazo del personal, y la reducción de la productividad asociada a las pérdidas de recursos humanos.

Qamar también señala que los servicios de extensión en sí mismos están directamente afectados, ya que los miembros del personal están expuestos a más altos riesgos que otros como resultado de la frecuencia de sus visitas a las zonas afectadas por el SIDA, y porque tienen que ocuparse de miembros de las familias y vecinos enfermos. También ha aumentado el costo de las organizaciones de extensión por los desembolsos para tratamientos del personal afectado, funerales y seguros. En Uganda se estima que del 20 al 50 por ciento del tiempo del personal de extensión se ha perdido a causa de los efectos directos o indirectos de la epidemia.

Además, los mensajes técnicos tradicionalmente transmitidos por los agentes de extensión están perdiendo relevancia:

existen ahora solicitudes de crédito agrícola para hogares encabezados por viudas y huérfanos, los cuales frecuentemente no son elegibles de acuerdo a los criterios vigentes para su aprobación. El personal de extensión, que en general se supone debe apoyar dichas solicitudes, ... se siente perdido en ausencia de nuevos criterios para esta nueva clientela.

La notoriamente persistente negación y “conspiración del silencio” acerca del SIDA, común en las comunidades rurales, está gradualmente dando paso a una relativa apertura. ... Las preguntas de los productores ya no se limitan sólo a agricultura. Hay muchas preguntas relativas al SIDA. Sin embargo, el personal de extensión conoce poco acerca de la epidemia, no ha recibido capacitación especial en la materia, y se siente incapaz y avergonzado frente de los agricultores. Ellos no están en condiciones de ofrecer informaciones útiles o consejos serios.

Responder a este desafío en las zonas afectadas por la epidemia requiere modificaciones sustanciales en la forma de concebir y llevar a cabo la extensión agrícola. Como Qamar ha planteado, “Actualmente no hay programas y estrategias de extensión para mejorar las capacidades agrícolas de jóvenes inexpertos, que incluyen un gran número de mujeres y huérfanos, que de repente se han convertido en clientes de los servicios. Las escasas vinculaciones entre las instituciones de extensión, investigación y otras relevantes, no ayudan a enfrentar la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías y equipos que se adecuen a la nueva situación” (*op. cit.*, pág. 6).

8.3.6 ¿Hacia un nuevo paradigma de la extensión agrícola?

En todo el mundo está en marcha un proceso de desarrollo de nuevos métodos de extensión agrícola. La búsqueda de mejores enfoques se origina en la insatisfacción respecto a las formas en que la extensión se ha llevado adelante, además de las preocupaciones sobre el sesgo de género que la ha caracterizado. La razón de la búsqueda de un “nuevo paradigma” ha sido resumida por Umali-Deininger:

Los principales factores que han llevado a repensar el medio adecuado para organizar la extensión agrícola son tres. El primero y más importante, tiene

relación con *las crisis fiscales y los recortes del presupuesto general*, frecuentemente asociados con los programas de ajuste estructural, los que han obligado a los gobiernos a reducir drásticamente los recursos públicos destinados a los programas públicos de extensión. En ese contexto, la sostenibilidad fiscal y la relación costo-beneficio se han convertido en las preocupaciones prioritarias.

Segundo, *el mal desempeño de algunos programas de extensión pública*, reflejado en la lenta adopción de los mensajes de la extensión, ha estimulado la búsqueda de enfoques alternativos para mejorar los servicios de extensión. ...

Tercero, *la dependencia de la agricultura de tecnologías y conocimientos cada vez más especializados ha cambiado el carácter económico de los servicios proporcionados por los sistemas de extensión*. La institucionalización de medios que permiten al vendedor apropiarse de los beneficios derivados de nuevas invenciones y variedades de plantas (...) ha aumentado los incentivos de las empresas privadas que ofrecen servicios de extensión con fines de lucro. La creciente importancia de la agricultura comercial y la mayor competencia en los mercados internos e internacionales, han reforzado los incentivos económicos para que los agricultores y otros empresarios rurales consideren a la extensión como otro insumo adquirido. ...

En la búsqueda de un nuevo paradigma para la extensión agrícola, los países en desarrollo deben dar respuesta a varias interrogantes: ¿Cuáles son los papeles del sector público y del privado? ¿Puede el sector privado ser más eficiente en el suministro del servicio? ¿Cuáles son las implicaciones sobre el bienestar de los agricultores de menor escala y los pobres rurales?⁷⁹

El Grupo de Neuchatel ha observado que el contexto de la extensión agrícola en África Subsahariana está cambiando en varios aspectos:

Los objetivos de la ayuda oficial al desarrollo se enfocan cada vez más hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo participativo. ...

Muchos países en desarrollo transitan diversas etapas del proceso de liberalización económica, descentralización y privatización. ...

Nuevos actores se están involucrando en las actividades de extensión. Actualmente, cuatro tipos de actores participan en esta: organismos públicos, proveedores del sector privado, organizaciones de productores y organizaciones no gubernamentales. ...

El gasto público en extensión se está reduciendo. En la mayor parte de los países en desarrollo la política de reducción del déficit público ha conducido a la disminución del gasto en extensión agrícola y a la introducción de esquemas basados en el pago de los servicios⁸⁰.

⁷⁹ D. Umali-Deininger, 1997, págs 204 y 206 [énfasis agregado].

⁸⁰ Grupo de Neuchatel, *Common Framework on Agricultural Extension*, París, 1999. El Grupo, integrado por representantes de ocho agencias bilaterales de cooperación y cinco organismos internacionales; se formó con el propósito de uniformizar el enfoque para la extensión agrícola en África Subsahariana.

Resumiendo los desafíos que enfrenta la adopción de los nuevos enfoques para la extensión agrícola, Picciotto y Anderson han subrayado las *restricciones administrativas* propias de la gestión de sistemas de gran porte, además de las limitaciones fiscales y otras que describen así:

la percepción del potencial y las restricciones de la agricultura ha cambiado. En muchas situaciones la difusión de paquetes estándar de insumos y prácticas agrícolas ya no es pertinente, si alguna vez lo fue efectivamente. ... Lo que se requiere cada vez más es un enfoque que genere soluciones ambientalmente amigables, que tengan en cuenta las costumbres y estén basadas en la participación de los agricultores. ...

la difusión de la educación y de las comunicaciones modernas, así como el aumento de la agricultura comercial, han creado oportunidades para realizar alianzas entre los sectores público, privado y voluntario. Los mercados agrícolas más abiertos y liberalizados aportan conocimientos, habilidades y transacciones privadas a los agricultores sin que sea necesaria la intermediación del sector público. Tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, se están difundiendo los enfoques de extensión liderados por los agricultores, al mismo tiempo que las asociaciones de agricultores, las cooperativas y organizaciones de autoayuda contribuyen en forma importante a la difusión de tecnología moderna.

Según Tendler (1997⁸¹), los contratos informales basados en los resultados entre agricultores brasileños y agentes de extensión han aumentado el compromiso de estos, mejorado la personalización de la asesoría e incrementado la productividad. En Indonesia, los programas de manejo integrado de plagas y las Escuelas de Campo para Agricultores de la FAO, tienen el valor de convertir a los agricultores en agentes de extensión y a los agentes de extensión en agricultores⁸².

A esta lista de temas, se agrega la preocupación por la expansión de la pobreza rural en los países en desarrollo, lo que hace necesaria la creación o el reforzamiento de modalidades de extensión agrícola capaces de alcanzar a los agricultores más pobres.

Tomando en cuenta la diversidad de situaciones, Rivera ha señalado: “tendrán que existir distintos sistemas de extensión para satisfacer necesidades dispares” y que los nuevos enfoques de extensión “serán más *específicos en sus propósitos, objetivos y necesidades*”⁸³.

8.3.7 El comercio de tecnología agrícola

Uno de los principales medios de transferencia de tecnología agrícola es la compra de insumos y bienes de capital portadores de nuevas tecnologías, incluyendo semillas, agroquímicos y maquinaria. Debido a la rápida evolución de las tecnologías agrícolas, los países en desarrollo se benefician de la importación de las tecnologías desarrolladas en otros lugares, adaptándolas o usándolas directamente. Las argumentaciones contrarias a ese medio de transferencia resaltan los problemas

⁸¹ Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, The Johns Hopkins University Press, 1997.

⁸² R. Picciotto y J. R. Anderson (1997), págs 254-255 [énfasis agregado].

⁸³ W. M. Rivera, 2001, págs 11-12 [énfasis en el original].

ocasionados por la importación de semillas y productos químicos inferiores y la carencia de información de los agricultores sobre la calidad de los productos que están recibiendo. Esa preocupación puede enfrentarse a partir de dos enfoques opuestos: uno basado en la restricción de las importaciones hasta que los productos cuestionados sean examinados, y otro que aconseja permitir la importación y diseminar la información sobre los resultados de los ensayos una vez que estén disponibles. En este último enfoque, normalmente los ensayos comprenden sólo a una parte, a veces pequeña, de los productos. Los resultados del examen pueden ocasionar un largo período de tiempo de rezago, incluso de varios años, en la adopción de las tecnologías por parte de los agricultores.

Sin embargo, una política dirigida a restringir las importaciones hasta que puedan ser examinadas corre el serio riesgo de retrasar significativamente la tasa de progreso técnico en la agricultura del país. El peligro de las políticas restrictivas ha sido señalado por Gisselquist y Grether:

La agricultura se ha vuelto un campo de alta tecnología, con rápidos avances en genética del ganado y los cultivos, manejo de plagas y ganado, y maquinaria. ... El tema del acceso a las tecnologías foráneas es especialmente importante porque, al igual que en otros campos de alta tecnología, la agrícola es ahora internacional. Los países líderes continuamente toman prestadas las investigaciones de otros países y avanzan sobre ellas. ... Cualquiera sea la fuente, la mayor parte de las nuevas tecnologías llegan a los agricultores a través de insumos comercializados ... Muchos países en desarrollo se quedan atrás, en parte, a causa de las barreras a la introducción de tecnologías agrícolas privadas impuestas por ellos mismos.

El acceso a nuevas tecnologías puede provenir de múltiples canales, con regulaciones enfocadas en las externalidades negativas o mediante un canal único, cuando se basan en el análisis de los resultados. ... En países industrializados (y en algunos países en desarrollo) los gobiernos mantienen políticas liberales de comercio de insumos, importados y nacionales, permitiendo la existencia de múltiples canales para la introducción de nuevas tecnologías. ... Los gobiernos regulan los insumos para limitar las externalidades (por ejemplo, impidiendo la introducción de pesticidas peligrosos), pero permiten a las empresas la comercialización de nuevas tecnologías, confiando que los agricultores y las compañías, interactuando a través del mercado, sean capaces de seleccionar las más eficientes. ... Este enfoque liberal de la transferencia de tecnología es adecuado para la agricultura, un sector en el que las condiciones locales son fundamentales para la configuración de los efectos de las nuevas tecnologías. ...

En contraste con las políticas de mercado comunes en los países industriales, muchos países en desarrollo y en transición limitan estrictamente el acceso de las nuevas tecnologías agrícolas a sus mercados. Las restricciones son más comunes y problemáticas en el caso de las semillas, pero también pueden comprender a las importaciones de maquinarias, fertilizantes, pesticidas de bajo riesgo, piensos compuestos y otros bienes. Muchos países en desarrollo mantienen listas positivas de insumos permitidos, aún aquellos para los que las externalidades no son una preocupación seria. Por ejemplo, muchos países disponen de listas con las variedades de plantas, modelos de maquinaria, fertilizantes y los piensos compuestos destinados al ganado que pueden

importarse, basándose para su elaboración en análisis del desempeño oficiales ... Las listas positivas son mucho más restrictivas que las negativas, ya que estas permiten la importación de cualquier producto no incluido.

Las respuestas a las preocupaciones ambientales o de salud pública asociadas con la mayoría de los insumos pueden ser las listas negativas. Por ejemplo, en vez de aprobar cada pienso compuesto, los gobiernos pueden prohibir o limitar los componentes peligrosos. Aunque las listas positivas de pesticidas y medicinas veterinarias son estándares en todos los países, cada uno de ellos establece diferentes condiciones para registrar nuevos productos. ... Mediante regulaciones y políticas que dificultan a las empresas entrar y operar, muchos países en desarrollo bloquean casi todas las transferencias de tecnologías privadas para semillas y otras importantes categorías de insumos agrícolas. ...

Los sistemas de canal único restringen seriamente el flujo de nuevas tecnologías. Muchos países en desarrollo con sistemas de canal único les ofrecen a los agricultores un promedio de menos de una nueva variedad de semilla al año por cada cultivo principal, mientras que los agricultores de países que admiten múltiples canales pueden disponer cada año de docenas de variedades nuevas para un mismo cultivo, independientemente de su importancia. Aún en los países en que las compañías privadas pueden operar, los costos derivados de las regulaciones limitan la transferencia de tecnologías privadas. Estos costos son especialmente problemáticos en pequeños mercados –países pequeños o cultivos menores– ya que las compañías pueden considerar que no vale la pena el esfuerzo de registrar nuevas tecnologías, impidiendo el acceso de los agricultores a ellas⁸⁴.

Haciendo un balance de la situación, Gisselquist y Grether señalan que *los riesgos del enfoque restrictivo al comercio de tecnología son mayores que los del enfoque liberal*. Cuando este último enfoque es adoptado, algunos de sus riesgos pueden ser reducidos acelerando programas de ensayos con propósitos informales y no de control. Los ensayos no tienen que ser realizadas necesariamente por el propio gobierno, aunque este normalmente financie sus costos. Las universidades y organizaciones de productores frecuentemente tienen la capacidad de realizar los ensayos y difundir los resultados.

8.4 NUEVAS ORIENTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA

Los sistemas de investigación agrícola están evolucionando en todo el mundo en desarrollo en respuesta a los temas mencionados anteriormente. Esa evolución es, en gran medida, una respuesta a la austeridad presupuestaria, pero también a otros factores. El papel de los gobiernos está cambiando en casi todos lados. Los sistemas de investigación también están siendo presionados para que respondan a otras preocupaciones, como el alivio de la pobreza, lo que requiere nuevas formas de hacer las cosas.

⁸⁴ David Gisselquist y Jean-M. Grether, "An Argument for Deregulating the Transfer of Agricultural Technologies to Developing Countries", *The World Bank Economic Review*. 14, N^o. 1, enero de 2000, extractos de las págs 112-117.

A pesar del éxito general de la investigación agrícola africana señalado anteriormente en este capítulo, existen debilidades en el ámbito del mejoramiento de los rendimientos:

no obstante la introducción de nuevas variedades, los efectos en los rendimientos fueron menores a los esperados, especialmente en el caso de los cultivos sembrados en condiciones adversas sin el uso de otros insumos externos. ... los retornos de las inversiones en investigación (y extensión) son muy altos, pero varían entre países y cultivos. Los cultivos alimentarios de regiones dominadas por agricultores comerciales, condiciones más favorables y prácticas mejoradas de administración, generan mayores retornos que los sembrados en regiones en las cuales el principal cambio es la introducción de nuevas variedades. Los resultados también reflejan una considerable variabilidad entre los países, como consecuencia de la diversidad de factores agroclimáticos y de las políticas ambientales que pueden afectar el abastecimiento de semillas y otros insumos, así como de la continuidad y estabilidad de las inversiones en investigación⁸⁵.

Mudahar *et al.* resumen “algunos de los principales cambios en los sistemas de investigación agrícola que están ocurriendo en el mundo”, en los siguientes términos:

- creciente importancia asignada a la relación costo-beneficios de la investigación agrícola, lo que con frecuencia conduce a reducciones en el personal y a la racionalización de las burocracias;
- asignación de recursos basados en los resultados previstos de la investigación aplicada;
- creciente participación de los usuarios en la toma de decisiones ...
- mayor acceso a los recursos de la investigación de quienes probablemente se beneficiarán de sus resultados, incluyendo agricultores, firmas procesadoras y productores de semillas. ...
- responsabilidad y considerable autonomía de los centros principales para administrar la investigación, en tanto que las entidades que definen las políticas y aseguran la financiación proporcionan sólo directrices generales sobre los programas y los resultados. ...
- desplazamiento de la investigación básica a la aplicada, aunque el vínculo entre ellas se mantenga como un bien público⁸⁶.

Si bien la financiación y las calificaciones del personal permanecerán como temas fundamentales de la investigación agrícola, existen otras tres cuestiones importantes: la definición de las prioridades, las modalidades de la investigación y las disposiciones para la transferencia de sus resultados. La definición de prioridades es necesaria para lograr que los “compromisos de recursos estén basados en los resultados anticipados de la investigación aplicada”, mencionados por Mudahar *et al.* Una adecuada definición de prioridades requiere, a su vez, la existencia de medios ***adecuados para identificar los problemas que enfrentan los agricultores.*** Las modalidades de la investigación comprenden la forma en que el sistema está estructurado y al papel de las instituciones no gubernamentales, académicas, del voluntariado y de los propios agricultores, en el proceso de investigación. La transferencia de los resultados depende, en parte, del papel de los agentes de extensión y

⁸⁵ Maredia, Byerlee y Pee, 2000, pág. 554.

⁸⁶ Mudahar *et al.*, 1998, págs 36-37.

de los agricultores en la investigación, así como en los programas de producción de semillas básicas, control de calidad y multiplicación de semillas. El control de la calidad de las semillas es un tema de gran importancia en muchos países en desarrollo. No es raro encontrar personas inescrupulosas que venden semillas defectuosas como si fueran certificadas, aún falsificando el sello oficial de certificación. Llevar estas personas ante la justicia y detener esas prácticas puede ser muy difícil, dada la debilidad de los sistemas judiciales. Este es uno de los muchos ejemplos de como los temas de la gobernabilidad pueden dificultar el desarrollo agrícola.

Esta sección comienza con una revisión de un tema central –el diseño del los programas de investigación agrícola– y continúa con el análisis de las modalidades de la investigación, incluyendo la estructura institucional y el papel de los agricultores. Finalmente se examinan enfoques alternativos para la financiación de la investigación agrícola, así como la relevancia de la investigación agrícola para los agricultores pobres y las mujeres agricultoras. Las cuestiones atinentes a la transferencia de los resultados de la investigación, consideradas parcialmente en esta sección, se estudian con detalle en la siguiente, en el contexto de las nuevas orientaciones para la extensión agrícola.

8.4.1 Formulación y ejecución de los programas de investigación

Según el consenso internacional, los sistemas de investigación agrícola en los países en desarrollo adolecen de insuficiente financiación y, en algunos casos, de falta de personal calificado⁸⁷. *Otro problema fundamental es que los programas de investigación han sido orientados por la ciencia*, en vez de estar basados en las necesidades de los agricultores. Además, generalmente ignoran las necesidades de las mujeres agricultoras. El propósito de la investigación agrícola es la aplicación de las ciencias a los problemas del sector. Sin embargo, los científicos no son siempre las personas más indicadas para identificar las prioridades de la investigación, entre otras, por las siguientes razones:

- Los principales temas agronómicos y de variedades pueden diferir ampliamente entre las regiones del mismo país y los investigadores no siempre tienen conciencia de ello. De hecho, algunas veces los temas principales varían de finca en finca, en función de las características del suelo, relieve, drenaje natural, los sistemas de cultivos y otros factores.
- Los investigadores tienden a considerar los temas por cultivo y los productores a adoptar un enfoque de sistemas agrícolas.
- Los investigadores, a pesar de estar conscientes de la aversión al riesgo en la agricultura, tienden a considerar al mejoramiento de los rendimientos físicos como el objetivo principal de sus esfuerzos y a suponer niveles de acceso a insumos que muchos agricultores no tienen. Por el contrario, los agricultores se preocupan de los resultados económicos de la finca (más que de los rendimientos físicos), la disponibilidad y posibilidad de adquisición de insumos, la aversión al riesgo, el acceso a los mercados y otras variables.

⁸⁷ Brasil es una excepción a esta caracterización, ya que está ampliamente dotado de investigadores agrícolas bien capacitados y adecuadamente remunerados, como resultado de décadas de inversión en su educación a los más altos niveles.

- Al escoger entre líneas de investigación, algunas veces los científicos pueden tender a seleccionar las que les son más familiares o las más promisorias en términos profesionales, en lugar de las más importantes en las condiciones reales de la agricultura.

Qamar ha presentado el tema de la siguiente forma:

Si la tecnología transferida atiende las necesidades de sus usuarios potenciales, tiene mayores probabilidades de ser adoptada. La generación de la tecnología impulsada por la demanda es posible sólo si los programas de investigación son diseñados sobre la base de los problemas presentes en la vida real. Un medio que permite asegurar esa orientación hacia la demanda es la adopción de un enfoque de investigación participativa, en la que los investigadores, agentes de extensión y agricultores tienen la oportunidad de expresar sus observaciones y preocupaciones. De lo contrario, el lujo de la investigación puramente académica permanecerá como una carga sobre los limitados presupuestos de las instituciones de investigación de los países en desarrollo⁸⁸.

El Valle de Jalapa en Nicaragua es fértil y tiene un cuantioso potencial agrícola. Si bien la población tiene niveles de pobreza altos, existen fincas de tamaño moderado. Las discusiones mantenidas allí en enero del 2001 con agricultores y agentes de extensión revelaron que el valle no había recibido beneficios del sistema nacional de investigación agrícola. Los esfuerzos de investigación se concentraron en las zonas más áridas del país y las variedades de cereales producidas para esas zonas no florecen en las condiciones más húmedas de Jalapa. En discusiones posteriores con los administradores del sistema nacional de investigación agrícola, ellos estuvieron de acuerdo en que Jalapa y otras áreas similares han sido descuidadas en los programas de investigación, situación que no debería pasarse por alto. Historias similares a la mencionada pueden relatarse acerca de muchas zonas agrícolas a lo largo del mundo en desarrollo. La descentralización de la investigación es la única manera viable de responder a estas preocupaciones.

Un programa de investigación puede responder mejor a las necesidades de los agricultores y en consecuencia, ser más eficiente para el sector, si es diseñado con su colaboración. Esta es una de las respuestas a la observación de Antholt acerca de la importancia central de la adecuación de las nuevas tecnologías. Si bien el tema es ampliamente conocido, su puesta en práctica no es sencilla debido a la dispersión geográfica de los agricultores, sus niveles de educación frecuentemente bajos (que influyen en su capacidad para presentar sus problemas más que en la habilidad para percibirlos) y a la tendencia centralizadora de las instituciones. Debe reconocerse que esa limitación es más atinente a los pequeños productores en condiciones agrícolas heterogéneas, frecuentemente en laderas, que a los agricultores comerciales.

Una respuesta típica a ese desafío es la incorporación de representantes de las asociaciones de agricultores en los consejos de dirección de las instituciones de investigación y la realización de encuestas de campo a intervalos regulares de tiempo. Adicionalmente, el servicio de extensión debería retroalimentar a los investigadores con informaciones acerca de los problemas más urgentes de los cultivos, mecanismo que normalmente no funciona muy bien.

⁸⁸ M. K. Qamar, 1999, pág. 56.

No se avanza mucho poniendo representantes de los agricultores en los consejos de dirección de las instituciones nacionales de investigación. Esos consejos se reúnen con poca frecuencia, y las principales decisiones sobre la orientación de la investigación normalmente son adoptadas antes por los investigadores y filtradas a través de la administración del organismo. Por otra parte, los representantes de los agricultores son una minoría en esos consejos. Más aún, ***los debates acerca de las prioridades nacionales de la investigación no son tan útiles como los realizados en el ámbito local.*** Las encuestas de campo sobre temas agrícolas pueden ser valiosos antecedentes para la definición del programa de investigación, pero su valor depende fuertemente de la minuciosidad y la oportunidad con que se realizan, así como de los procedimientos adoptados para asegurar que los investigadores adopten sus conclusiones. En la práctica, esas encuestas normalmente tienen una influencia marginal en el programa de investigación.

Un enfoque probadamente útil es la ***descentralización de la investigación***, mediante la creación de varios centros locales, de acuerdo con la variedad de las condiciones agronómicas y los sistemas de cultivo, y permitiendo que ellos formulen sus propios programas. Este enfoque tiende a poner a los investigadores en contacto más cercano con los problemas de los agricultores, aunque no parece ser suficiente. A pesar de la importancia de alcanzar niveles adecuados de descentralización, algunos sistemas de investigación agrícola se han consolidado geográficamente por presiones fiscales. Es conveniente que, cuando sea posible, se establezcan centros locales de investigación.

Las medidas complementarias a la descentralización pueden incluir una o más de las que se mencionan a continuación:

- Conformar los consejos de los centros de investigación con una mayoría de agricultores locales.
- Demandar contribuciones financieras a los agricultores, aunque sean modestas, destinadas a financiar el programa de investigación.
- Integrar los equipos locales de investigación con investigadores, extensionistas, agricultores y en algunos casos, con personas tales como economistas agrícolas y otros expertos en desarrollo.
- Conceder a los agricultores un papel principal en algunos aspectos del proceso de investigación, con el apoyo de facilitadores, y asignarles el control de la orientación de ese proceso.

En Malí el Instituto de Economía Rural ha sido desconcentrado a las regiones y se han creado comisiones centrales y regionales de usuarios de la investigación. Esto ha sido hecho con vista a reforzar el proceso participativo de los agricultores y a coordinar las actividades, evitando la duplicación de esfuerzos y promoviendo los flujos de información.

De: Lawrence D. Smith, Reforma y descentralización de servicios agrícolas – un marco de políticas, colección de política agrícola y desarrollo económico de la FAO, No. 7, Dirección de Asistencia para las Políticas, FAO, Roma, 2001, pág. 119

En conjunto, los agricultores tienen una gran reserva de conocimientos relativos a las prácticas de cultivo y a las variedades, tal como se ha ilustrado con los

experimentos mencionados anteriormente, en los que mujeres agricultoras de Colombia y Rwanda seleccionaron mejores variedades de frijoles que los investigadores. En palabras de Van Veldhuizen *et al.*, “las organizaciones involucradas en el desarrollo de la tecnología participativa necesitan darse cuenta de que no tienen la respuesta a los problemas de los agricultores; deben estar preparadas para aprender a través de la interacción con los agricultores” (1997, pág. 8).

Un aspecto fundamental del proceso de investigación participativa, probado y promovido por esos y otros autores, es la integración de equipos en los que los investigadores emplean una considerable cantidad de tiempo en los hogares de los agricultores. Esa es una manera de aprovechar la reserva de conocimientos locales y al mismo tiempo, de dirigir la investigación hacia los problemas más urgentes que enfrentan los agricultores.

Escribiendo acerca de la “temprana incorporación de los agricultores al diseño y la evaluación de la tecnología, al uso de criterios focalizados en los agricultores para las evaluaciones económicas y a enfoques más participativos”, Sara Scherr ha observado que:

Una estrategia efectiva ha sido la integración de las funciones de investigación y extensión en programas pilotos de campo, basadas en el diagnóstico, el diseño, la retroalimentación y el rediseño con los agricultores. Otro nuevo enfoque es el desarrollo tecnológico liderado por los agricultores, apoyados técnica y científicamente⁸⁹.

El centro de un proceso de desarrollo tecnológico participativo está en que “muchos agricultores realicen sus propios pequeños experimentos como parte de un proceso de cambio gradual de sus sistemas agrícolas” (Van Veldhuizen *et al.*, 1997, pág. 4). Los miembros del equipo de investigación deben promover y apoyar este proceso, que es más valioso para los agricultores con pequeñas fincas que operan bajo variadas condiciones. Ese enfoque no sustituye a la investigación tradicional en estaciones de investigación, especialmente de la orientada a la obtención de mejores variedades. Los dos enfoques son complementarios. Los programas de investigación tradicional probablemente conceden más importancia al mejoramiento genético (nuevas variedades), en el que los agricultores pueden jugar un papel en la definición de las prioridades y en la selección de variedades. La investigación participativa probablemente dará mayor prioridad al manejo de los cultivos (las técnicas de cultivo) y de los recursos naturales, aunque también puede contribuir a identificar prioridades para la investigación de variedades e incluso, a desarrollar nuevas variedades.

Uno de los primeros y, posiblemente el más audaz y exitoso ejemplo de investigación participativa orientada a la selección de variedades y al mejoramiento de las técnicas de cultivo, fue iniciado a comienzos de los años noventa en el Departamento del Valle del Cauca (Colombia), donde se concedió a los agricultores la iniciativa de la investigación local. El Comité de Investigación Agrícola Local (CIAL) está integrado por lo menos por cuatro personas elegidas por la comunidad y es apoyado por un facilitador y una pequeña donación. En aproximadamente nueve años, el número

⁸⁹ Sara J. Scherr, “A downward spiral? Research evidence on the relationship between poverty and natural resource degradation”, *Food Policy*, tomo 25, N°. 4, agosto de 2000, pág. 494.

de CIAL se expandió a 249 en ocho países en América Latina. Muchos CIAL se han ramificado hacia actividades relacionadas, especialmente la comercialización de semillas, pero también la construcción de molinos y otras actividades de procesamiento.

Los CIAL aprovechan el valioso recurso, existente en la tradición de los agricultores, de experimentar variedades y métodos de cultivo en sus propias parcelas, generalmente en una pequeña parte de estas. Los Comités necesitan ser apoyados por instituciones externas, particularmente en los dos primeros años pero, si sobreviven ese lapso, es muy alta la probabilidad de que sean autosustentables. Los facilitadores trabajan con los CIAL sobre una base semanal o bisemanal y son evaluados por los propios Comités. Ellos proveen variedades de semillas para ser evaluadas y otras informaciones, y en algunos casos están empezando a establecer centros de comunicación por Internet en las comunidades participantes.⁹⁰

Los agricultores aprenden rápidamente los conceptos básicos y el lenguaje de la investigación agrícola y los CIAL aumentan su capacidad de interactuar con otras instituciones. Los CIAL también trabajan en la diversificación de cultivos y en la exploración de oportunidades de comercialización. En el manejo integrado de plagas, su funcionamiento es similar al de las Escuelas de Campo para Agricultores mencionadas anteriormente. Es importante que las parcelas experimentales sean pequeñas, especialmente al principio, para reducir su exposición al riesgo. Mientras los CIAL necesiten apoyo externo, este tiene que ser proporcionado sin presiones, dejando a los agricultores el control del proceso. Muchos CIAL han hecho significativos progresos en aumentar los ingresos de sus miembros. Algunos son operados por mujeres.

Otros ejemplos de investigación participativa y del uso del conocimiento autóctono han sido destacados por el FIDA:

A nivel mundial, más de 300 millones de dólares de guandul, principalmente cultivado por agricultores pobres, se pierden anualmente por el gusano barrenador de las vainas. En la India ... durante una reunión organizada por una ONG ... un anciano mostró el desaparecido método de sacudir las larvas suavemente sobre una hoja de plástico y alimentar con ellas a los pollos. ... Hacia 1999 este método se había difundido en miles de agricultores. ...

Los mijos de ICRISAT y los maíces [CIMMYT] son cruzados con variedades nativas para adecuarse a las condiciones y preferencias locales, aún al costo de perder en vigor híbrido, como les sucedió a fines de la década del noventa a los pequeños agricultores de Chiapas, México⁹¹.

Las contribuciones para financiar las investigaciones solicitadas a los agricultores atienden dos objetivos: otorgarles un sentido de propiedad sobre el proceso y por lo tanto una mayor voluntad para demandar que la investigación se oriente a sus preocupaciones prioritarias, y ayudarles a sufragar parte del costo de la investigación. Esto último se está convirtiendo en una cuestión de creciente importancia. Echevarría, Trigo y Byerlee señalan que dicho sistema promueve la equidad en el sentido de que los

⁹⁰ Los comentarios sobre los CIAL en estos párrafos, se basan en una entrevista con Jacqueline Ashby en el CIAT en Cali, Colombia, y en la antes referida publicación de J. Ashby *et al.*, 2000.

⁹¹ IFAD, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Roma, 2001, pág. 140.

principales beneficiarios de la investigación pagan parte de ella⁹². Los agricultores de los distritos de regadío de México organizados en *patronatos* con el propósito de financiar el riego vienen utilizando ese enfoque desde hace tiempo. En el estado mexicano de Sinaloa, los agricultores pagan 0,6 por ciento del valor de la producción, contribuyendo así con cerca de la mitad del presupuesto de investigación agrícola local. En Colombia, el apoyo financiero a la investigación es proporcionado por las asociaciones de productores de café, aceite de palma, cacao, arroz, azúcar y otros cultivos. El dinero es obtenido mediante una sobretasa a las exportaciones o a las ventas locales, dependiendo del cultivo. En Uruguay, los productores pagan el 0,4 por ciento del valor de su producción, y contribuyeron así a duplicar el presupuesto del sistema nacional de investigación agrícola en cinco años⁹³.

Los enfoques orientados a acercar la investigación a los agricultores y a responder a sus necesidades representan maneras de ***hacer que la investigación sea más responsable con respecto a los agricultores***, uno de los principales pilares del nuevo consenso internacional sobre la investigación agrícola. A partir de esa toma de responsabilidad, ***el programa de investigación resulta conducido por la demanda, orientado a los clientes, en vez de serlo por la oferta***.

Cuando los agricultores y los extensionistas se asocian en la investigación, se convierten en agentes de difusión de sus resultados. Esta es una de las razones que justifican las Escuelas de Campo para Agricultores de la FAO, las que han demostrado ser eficaces en Indonesia, Bolivia y muchos otros países. Un proyecto de investigación participativa radicado en la costa atlántica de Colombia, conocido como PBA y financiado por el Gobierno holandés, involucró a agricultores pobres en la selección de variedades basadas en los resultados de la biotecnología aplicada a cultivos alimenticios básicos como plátano y yuca. Los agricultores participantes han obtenido un beneficio económico adicional entrando en el negocio de la reproducción y venta de semillas. A través de este tipo de enfoque, la vinculación entre la investigación y la extensión se resuelve directamente. Ya no es necesario establecer complicados mecanismos de coordinación institucional que, en cualquier caso, tienen una eficacia reducida.

El diseño de los programas de investigación nacionales debe responder no sólo a las necesidades de sus clientes, sino también a las posibilidades de adaptar con éxito de la investigación realizada en otros lados. La mayoría de los países en desarrollo no tiene la capacidad para atender todos los temas prioritarios de investigación agrícola y, por lo tanto, se hace necesaria la ***adaptación de resultados de investigación originados en otros países y en instituciones internacionales***. Deben reforzarse las vinculaciones, tanto con los sistemas de investigación de otros países como con las instituciones regionales e internacionales de investigación. Un ejemplo de colaboración exitosa es el desarrollo de variedades mejoradas de yuca realizado en el Instituto de Investigación de Agricultura Tropical (IIAT) en Nigeria, que se difundieron en muchos países de África⁹⁴.

⁹² Rubén G. Echevarría, Eduardo J. Trigo y Derek Byerlee, *Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación en América Latina*, BID, Washington, agosto de 1996, pág. 20.

⁹³ Estos ejemplos son tomados de Echevarría, Trigo y Byerlee (1996) y de la propia experiencia del autor.

⁹⁴ Maredia, Byerlee y Pee, 2000, pág. 556.

Cuando los sistemas nacionales de investigación agrícola establecen centros de investigación locales en diferentes zonas de un país, una de las prioridades tiene que ser la de ampliar la capacidad de *análisis de laboratorio de los suelos*. La clase o el tipo de los suelos es una de las preguntas más importantes de los agricultores y los agentes de extensión. Desafortunadamente, muchas zonas de los países en desarrollo no disponen de los medios para responder a esa pregunta. Dotar de esos medios es una parte del esfuerzo orientado a que la investigación agrícola sea más pertinente a las necesidades de los agricultores que operan en condiciones heterogéneas.

En el otro extremo de la cadena agroeconómica, con frecuencia se ha descuidado la *investigación en técnicas de manejo de poscosecha y en tecnologías de procesamiento y manipulación*. En un tiempo de globalización, en el que las consideraciones sobre la calidad de los productos son cada vez más importantes para su comercialización, el descuido de esos temas puede afectar seriamente los ingresos de los agricultores. Ya no es suficiente concentrarse sólo en la cantidad de la producción agrícola ofrecida. La respuesta a este desafío requiere introducir cambios en la administración y en los procedimientos de investigación. La administración tiene que desarrollar mecanismos para mantenerse en contacto con las tendencias y los requisitos cambiantes en los mercados de productos agrícolas. En Xalapa, México, un instituto de investigación de la universidad local ha invertido en el desarrollo de manejo de poscosecha y procedimientos de empaque adecuados *antes* de trabajar en la adaptación de variedades y el manejo de cultivos no tradicionales.

Un aspecto cada vez más importante del grado de adecuación de la tecnología agrícola es su *sostenibilidad ambiental*. Las tecnologías intensivas en el uso de insumos químicos crean problemas de contaminación de la tierra y el agua, y pueden perder su efectividad en el control de plagas debido a la mutación de estas. Las tecnologías intensivas en el uso de agua corren el riesgo de degradar los sistemas de regadío luego de un tiempo de inundación y salinización, y agotar las reservas de agua subterránea. En el Punjab de la India y Pakistán, donde la Revolución Verde tuvo algunos de sus primeros éxitos, algunos de los problemas mencionados redujeron el crecimiento de la productividad:

Hay indicios de que el sistema de cultivo trigo-arroz en el Punjab de la India fue afectado por la aguda disminución de la capa freática, mientras que los elevados niveles de agua en la zona trigo-algodón resultaron en fuertes inundaciones. Los datos del Punjab de Pakistán también confirman la presencia de serios problemas de inundaciones y de salinidad, en parte debida al deterioro de la calidad de las aguas provenientes de pozos y manifiesta en el aumento significativo de los residuos de carbono y la electro-conductividad del agua subterránea. La calidad de los suelos en Pakistan (en términos de fósforo y materia orgánica del suelo disponibles) también se deterioraron, especialmente en la zona del trigo-arroz. ...

En el sistema trigo-arroz, la degradación de los recursos fue superior al aumento de la productividad derivado de los cambios en la tecnología, educación e infraestructura. La [degradación de recursos incluye] el desarrollo de plagas complejas debido al uso inadecuado de pesticidas y al monocultivo de cereales.

... la detención de la degradación de los recursos requerirá que los sistemas de investigación, que han estado orientados hacia el desarrollo de tecnologías basadas en paquetes de insumos modernos, asignen más importancia a las prácticas ambientalmente amigables y de mayor eficiencia en el uso de los insumos. Esto va a requerir considerable investigación específica a nivel regional, en temas como el manejo integrado de plagas, nutrientes y sistemas de cultivo. También se requerirá la diversificación de las rotaciones, incluyendo en ellas a las leguminosas y los cultivos de protección. Muchas de esas prácticas son intensivas en información y requerirán mucho más esfuerzo de difusión de información y de extensión. En la década del noventa, los sistemas de investigación en ambas regiones [el Punjab de la India y de Pakistán] se ha reorientado hacia estas nuevas prioridades.

Los resultados de ese estudio ... levantan *serias dudas sobre la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas productivos de la revolución verde intensamente irrigados, debido al deterioro de los recursos*. El estudio proporciona la primera evidencia cuantitativa sobre el impacto del deterioro de los recursos en Pakistán, el que se estima reduce en un tercio el crecimiento de la productividad lo cual, en el caso del trigo-arroz, prácticamente compensa el efecto del cambio tecnológico⁹⁵.

Las nuevas orientaciones de la investigación agrícola se están alejando de la concepción inicial que considera a la agricultura casi como un proceso industrial, que aplica más insumos materiales para obtener más producción bajo condiciones uniformes de cultivo, otorgando mayor importancia a la complejidad y fragilidad de los sistemas agrícolas. Las mejoras en la productividad son observadas ahora más como un proceso adaptable, caracterizado por una gran diversidad de enfoques que requiere una comunicación estrecha y la colaboración de los agricultores quienes, en última instancia, toman las decisiones tecnológicas en sus predios.

8.4.2 Estructuras administrativas e institucionales de la investigación agrícola⁹⁶

La efectiva descentralización de un sistema nacional de investigación agrícola requiere cambios en el estilo de administración; buena disposición para la cesión de suficiente autonomía a los centros locales de investigación, y mayor importancia a los enlaces entre ellos y la sede central. También es necesaria la *coordinación de los trabajos de los centros locales de investigación del país con los centros internacionales y de los países vecinos que tienen condiciones agronómicas* similares. Esta clase de coordinación normalmente no está bien desarrollada en los sistemas de investigación existentes. El trabajo de los centros locales debe ser revisado continuamente para entender la naturaleza de los problemas que están siendo abordados, antes de proceder al inventario de las tecnologías desarrolladas fuera del país con el propósito de conocer si algunos enfoques pertinentes están disponibles en otros lados. En este sentido, la descentralización de un sistema de investigación otorga importancia

⁹⁵ Rinku Murgai, Mubarak Ali, y Derek Byerlee, "Productivity Growth and Sustainability in Post-Green Revolution Agriculture: The Case of the Indian and Pakistan Punjab", *The World Bank Research Observer*, tomo 16, N°. 2, Otoño 2001, págs 204-205, 210 y 214 [énfasis agregado].

⁹⁶ Los principales puntos de esta subsección se analizan más detalladamente en Byerlee (1998), Echevarria, Trigo y Byerlee (1996), Pray y Umali-Deininger (1998), y Colin Thirtle y Ruben G. Echevarria, Privatization and the roles of public and private institutions in agricultural research in sub-Saharan Africa, *Food Policy*, tomo 19, N°. 1, febrero de 1994.

a la función de coordinación entre los esfuerzos de investigación en diferentes niveles. Con pocos recursos, la tecnología de Internet puede facilitar enormemente esa tarea.

Al mismo tiempo, tomando en cuenta la tendencia hacia la reducción de los fondos para la investigación, estas instituciones deben aumentar su eficacia en relación a sus costos. Es necesario adoptar ***un enfoque más empresarial en la administración de los sistemas nacionales de investigación agrícola***, al mismo tiempo que atribuir más importancia a la comercialización de sus resultados, a los efectos de recuperar totalmente los costos cuando los beneficios son adecuados por los usuarios. En el caso de tener que elegir entre un número mayor de investigadores y un equipo más calificado, la última opción debe ser siempre la seleccionada. Igualmente, los gastos en materiales y equipo de investigación deben ser adecuados para poder apoyar los esfuerzos de los científicos. ***El reclutamiento de un buen equipo profesional y la provisión de incentivos adecuados al personal, debería convertirse en el propósito principal de la administración de la investigación***, junto con una mayor orientación hacia el cliente.

El aumento de la eficiencia es una de las principales ideas centrales nuevas en la gestión de la investigación. El aumento de eficiencia se logra a partir de cambios en las formas de trabajo, razón por la cual muchos sistemas de investigación se están reorganizando para convertirse en organizaciones menos burocráticas y más parecidas a las del sector privado en sus estilos de administración.

Un mayor número de instituciones participa en la investigación agrícola, incluyendo universidades, empresas privadas, fundaciones, ministerios distintos a los de agricultura, organizaciones no gubernamentales como las asociaciones de agricultores, y las comunidades de agricultores en sí mismas a través de medios como el CIAL.

Un medio cada vez más utilizado para la participación de varias instituciones en la investigación agrícola, es la licitación competitiva de fondos públicos. Con este procedimiento, las universidades, ONG, asociaciones de productores y los mismos organismos públicos compiten por el financiamiento disponible, sobre la base de la calidad de las propuestas de investigación presentadas. En la evaluación de las propuestas, se interpreta que la calidad tiene muchas dimensiones, incluyendo la relevancia respecto a las necesidades de los agricultores, la eficacia en términos de costos y la capacidad demostrada para la investigación. Este mecanismo puede ser una herramienta poderosa para diversificar las instituciones vinculadas a la investigación y proveer a estas de estímulos para mejorar sus capacidades y eficiencia. Una experiencia valiosa es el PRONATTA de Colombia, financiado por el Banco Mundial, en el que las principales decisiones de asignación de los fondos de investigación son adoptadas por grupos de expertos en cada región del país.⁹⁷

Ese enfoque, aunque valioso, no soluciona completamente los problemas, debido a que es difícil que las instituciones puedan invertir y mantener una infraestructura de investigación con base en contratos de investigación ocasionales e inciertos. Si la institución dispone de otras formas de sustentar la mayor parte de su

⁹⁷ Otro ejemplo del uso de financiamiento competitivo para la investigación agrícola, se encuentra en la experiencia del Fondo de Investigación Agrícola (FIA) en Chile, fundado en 1981. Véase Echevarría, Trigo y Byerlee, 1996, pág. 17.

estructura básica, su participación en el proceso de licitación le ofrece un medio para alcanzar más experiencia en la investigación y reforzar sus capacidades en algunos temas. En otros casos los proyectos de investigación individuales, de duración limitada, pueden ser adecuados para enfrentar algunas clases de problemas.

Aún cuando en los países en desarrollo el sector privado está cada vez más activo en la investigación agrícola, su participación es más bien complementaria que competitiva con el sector público. Entre los obstáculos que limitan una mayor participación privada están la dificultad de captar los beneficios financieros de algunos tipos de investigación –debido a su naturaleza de bien público– y el pequeño tamaño de los mercados. Es poco probable que el sector privado juegue un papel importante en la investigación básica y cuando el marco legal de protección a los derechos de propiedad intelectual no esté desarrollado. Además, los investigadores pueden considerar que las tierras marginales, generalmente cultivadas por agricultores pobres, no tienen potencial productivo. Las empresas del sector privado tienden a estar más interesadas en la investigación sobre equipos agrícolas, productos químicos y productos biológicos, en ese orden, y muy poco en las tecnologías puramente agronómicas. Sin embargo, los agricultores, organizados y apoyados adecuadamente, tienden a ser eficaces en la investigación en ese último campo.

La investigación agrícola participativa presenta requisitos especiales para la administración. Los programas nacionales participativos probablemente serán mejor coordinados por instituciones dedicadas al desarrollo rural o al apoyo a las familias rurales, ya que la animación es una de las claves del buen funcionamiento de la investigación participativa. Aunque este tipo de investigación necesita el apoyo técnico de las organizaciones de investigación científica, puede ser inadecuado administrar programas participativos a través del sistema nacional de investigación debido a que a los científicos les es difícil resistir el impulso a transmitir de arriba-abajo sus puntos de vista y prioridades. En este caso, se correría el riesgo de que los intentos de incentivar los esfuerzos de investigación a nivel comunitario sean abrumados por mensajes y directrices originadas en el centro⁹⁸.

8.4.3 La financiación de la investigación agrícola

Al igual que la estructura institucional, hay que diversificar las fuentes de financiación de la investigación agrícola. Los presupuestos del sector público, por sí solos, no van a ser suficientes para apoyar los mayores esfuerzos y calidad de la investigación. Además de la investigación financiada totalmente por el sector privado y los fondos asignados a través de licitaciones competitivas, Echevarría, Trigo y Byerlee (1996) identificaron otras posibles fuentes:

- Mercadeo de productos de la investigación obtenidos por instituciones públicas de investigación.
- Investigación en universidades.
- Fundaciones de investigación basadas en donaciones.
- Contribuciones financieras de los productores.

⁹⁸ Estoy en deuda con Jacqueline Ashby por la discusión de este punto.

Se debería agregar que las ONG son activas financiadoras de investigaciones participativas con los agricultores, cuando los requisitos financieros son pequeños en relación con los servicios de facilitación que proveen.

Con respecto *al mercadeo de investigaciones del sector público*, Echevarría *et al.* mencionan (pág. 12) el caso de EMBRAPA en Brasil, que recibe 8 por ciento de su presupuesto a través de la venta de los resultados de sus investigaciones. También citan el caso de Uruguay (pág. 13), donde los industriales contribuyeron con 100 000 dólares a la financiación de las instituciones públicas de investigación, destinados a trabajos en la cebada cervecera que resultaron en nuevas variedades y prácticas mejoradas de manejo.

Las universidades no resuelven el problema de los recursos, pero pueden ser un medio para reducir los costos de las investigaciones, realizándolas con el personal disponible, modalidad que generalmente se utiliza poco en los países en desarrollo.

En el caso hondureño mencionado en el recuadro, la Fundación dio prioridad a la investigación en cultivos no tradicionales y a ensayos con los agricultores, alcanzando buen éxito en la promoción de exportaciones no tradicionales. Las asociaciones de agricultores están representadas en su directorio, conjuntamente con el gobierno y la AID. En el largo plazo, el establecimiento de fundaciones de investigación agrícola, adecuadamente dotadas, representa una de las mejores respuestas al dilema de la financiación. La venta de resultados de la investigación al sector privado y los acuerdos para que los agricultores contribuyan financieramente son también elementos importantes de la solución.

Finalmente, el aumento de la financiación también requiere la creación de una fuerte base de apoyo a la investigación entre los agricultores y la ciudadanía en general. Generalmente existe poco conocimiento, aún entre los miembros de las cámaras legislativas nacionales, de los altos retornos que tiene la investigación agrícola y la índole de bien público de muchos productos de la investigación. Por esa razón, son necesarias *campañas de información pública fuertes y sostenidas, acerca de los beneficios de la investigación agrícola, incluyendo esfuerzos de cabildeo dirigidos al gobierno y a los parlamentos nacionales*. En su mayor parte, los sistemas nacionales de investigación agrícola no han prestado suficiente atención a la necesidad de estas campañas. Sin mejorar la toma de conciencia y el apoyo público respecto a la importancia de la investigación agrícola, resultará muy difícil resolver la crisis financiera de un modo perdurable.

La **creación de una fundación de investigación** puede proporcionar una buena respuesta a la preocupación sobre la sostenibilidad de la investigación agrícola. La fundación y el convencimiento de los donantes para que realicen contribuciones a su patrimonio, requieren considerable esfuerzo, pero el retorno puede ser muy alto en términos de desarrollo del sector. La Agencia Internacional del Desarrollo de Estados Unidos ha jugado un papel de liderazgo en América Latina en ayudar a financiar dichas fundaciones. Algunos ejemplos incluyen la Fundación de Desarrollo Agrícola de Jamaica (JADC), la Fundación Hondureña para la Investigación Agrícola (FHIA) y la Fundación para el Desarrollo Agrícola (FUNDAGRO) del Ecuador (Echevarría, Trigo y Byerlee, pág. 18).

8.4.4 La investigación agrícola y el alivio de la pobreza

Se ha acusado a la investigación agrícola de que beneficia principalmente a los agricultores comerciales de gran tamaño y tiene pocos efectos en la reducción de la pobreza rural. Los estudios empíricos han tendido a apoyar esta aseveración. En gran medida, ese resultado se origina en la diferente dotación relativa de factores de los agricultores de pequeña y gran escala, particularmente en el tamaño de la finca, la calidad del suelo y la capacidad de compra de insumos, y no tanto en estrategias de investigación explícitas a favor de los últimos. Como afirma Mitch Renkow:

Casi por definición, el impacto final en la productividad de las tecnologías agrícolas mejoradas será menor en zonas marginales que en las más favorecidas. Cuando la "marginalidad" se relaciona con la lejanía física, la infraestructura inferior o las insuficiencias institucionales, la menor disponibilidad y el mayor costo de los insumos complementarios tienden a ampliar aún más las disparidades regionales de los efectos directos de las nuevas tecnologías. Más aún, debido a que los efectos directos de las nuevas tecnologías son generalmente mayores en las áreas más favorecidas, su diseminación a través de los mercados de factores y productos, también tiende a ser mayor cuando se originan en esas áreas⁹⁹.

Ese tipo de sesgo a favor de las fincas más grandes también refleja la importancia que asigna la investigación agrícola tradicional a: a) nuevas variedades, en oposición al manejo de cultivos y recursos, b) productos individuales, en vez de sistemas agrícolas, c) variedades que requieren más insumos modernos que las primitivas y, d) métodos de arriba-abajo utilizados en generar y transmitir los resultados de la investigación. En consecuencia, continúa en pie la pregunta planteada, en el sentido de si la mayor importancia concedida a las variedades, sistemas de cultivo y manejo de recursos, lo mismo que a la investigación participativa, pueden conducir a que la investigación aumente las ventajas de los agricultores pobres. Los escépticos afirman que los beneficios agregados de la investigación agrícola serán siempre mayores cuando sean los agricultores comerciales quienes adopten los resultados de la investigación, dada su capacidad para utilizarlos y alcanzar una mayor productividad (en el margen). Por lo tanto, el debate está enmarcado en términos de la relación entre equidad y eficiencia.

Hasta ahora se han suministrado pocas evidencias directas para animar ese debate. Por ejemplo, las dudas de Byerlee acerca de la inclusión de metas de alivio de la pobreza como guía de las estrategias de investigación se basan en la comparación de los beneficios de los programas de investigación existentes (por cultivo). Interrogándose sobre si un cambio en los recursos de investigación desde ciertos programas hacia otros podría proveer mayores beneficios a los pobres rurales, el autor concluye, por lo general, esto no ocurriría. Sin embargo, en el estudio sobre Pakistán mencionado, el autor no planteó las diferentes opciones de investigación de variedades y, más importante aún, la investigación participativa con agricultores pobres.

Fan, Hazell y Haque, luego de analizar los efectos de las variedades de altos rendimientos y de otras intervenciones públicas sobre los agricultores en áreas irrigadas

⁹⁹ Mitch Renkow, Poverty, productivity and production environment: a review of the evidence, *Food Policy*, tomo 24, N.º. 4, agosto de 2000, págs 475-476.

y en zonas de secano en la India, concluyeron que las mejoras tecnológicas y de la infraestructura rural habían acelerado el crecimiento agrícola y ayudado a aliviar la pobreza, pero que estos efectos variaban considerablemente entre las zonas irrigadas y de secano y, dentro de esta última, entre diferentes tipos de condiciones¹⁰⁰. Los autores argumentaron (pág. 427), en aparente contradicción con las citadas conclusiones de Renkow, que los mayores retornos de las inversiones públicas en infraestructura e investigación agrícola se obtienen en las zonas de secano, incluyendo algunas aparentemente marginales. Si bien la conclusión mencionada puede ser verdadera para algunas zonas de la muestra, los resultados estadísticos no apoyan totalmente esa afirmación¹⁰¹. Debe señalarse también que los autores estudiaron solo el efecto de las variedades de alto rendimiento existentes. Las mismas reservas hechas al trabajo de Byerlee se aplican a este caso, por cuanto no hubo un análisis de los posibles beneficios para los pobres provenientes de la aplicación de otras estrategias de investigación. Por lo tanto, permanecen sin respuesta las principales preguntas referidas al efecto potencial de la investigación agrícola sobre la reducción de la pobreza rural.

Para el caso de Filipinas, Keijiro Otsuka argumentó que el principal beneficio para el alivio a la pobreza originado en la investigación agrícola proviene de la expansión de la oferta agregada, la que reduce los precios, incluidos los pagados por los pobres¹⁰². Este argumento deja planteados dos cuestiones. Primero, en una economía relativamente abierta y tomadora de precios, la expansión de la producción agrícola puede conducir a la reducción de las importaciones o al aumento de las exportaciones, sin un cambio en los precios internos. Segundo, muchos pobres rurales tienen un pequeño excedente comercializable, por lo que también son perjudicados por la caída de los precios de los alimentos. De hecho, aún las familias sin tierra y los agricultores cuyas parcelas son muy pequeñas como para generar un excedente comercializable, normalmente se benefician del aumento de los precios a nivel de finca, ya que estimula la producción y, por tanto, la demanda por mano de obra rural. El estudio realizado por Dean Schreiner y Magdalena García (Capítulo 4), muestra que en Honduras el estrato de la población rural de ingresos más bajos fue el mayor beneficiario del aumento de los precios de los alimentos. El efecto de los cambios en los precios de los alimentos sobre la reducción de la pobreza es, finalmente, un asunto empírico que depende, en parte, del número de los trabajadores rurales sin tierra comparado con el de los agricultores.

Otsuka formula una adecuada observación (págs 459-460) al señalar que el cambio de orientación de la investigación de arroz hacia zonas agrícolas menos favorecidas complica enormemente la tarea de investigación, con el resultado de que los beneficios agregados, incluidos los de los pobres, pueden ser reducidos considerablemente. Ese autor también se refiere a otro tema de amplia aplicación, ¿cómo hacer que la investigación sea coherente con las ventajas comparativas de la zona?

¹⁰⁰ Fan, Hazell y Haque, 2000, pág. 426.

¹⁰¹ Sus resultados muestran que, sólo en 6 de las 13 zonas de secano, los efectos de las variedades de altos rendimientos sobre la reducción de la pobreza son mayores, por unidad de gasto, que en las áreas irrigadas. De hecho, en cinco de las zonas este efecto resulta ser nulo. La intervención que tiene mayor efecto de reducción de pobreza, por amplio margen, es la construcción de caminos rurales en zonas de secano.

¹⁰² Keijiro Otsuka, Role of agricultural research in poverty reduction: lessons from the Asian experience, *Food Policy*, vol. 24, N° 4, agosto de 2000, pág. 447.

No argumentamos que la investigación agrícola no deba tratar de generar nuevas tecnologías para áreas marginales. Por el contrario, señalamos que deberían asignarse más recursos a la investigación que genera tecnologías apropiadas para esas zonas. Argumentamos contra la investigación en arroz para áreas desfavorecidas, simplemente porque es difícil esperar allí el desarrollo de tecnologías apropiadas. Nos gustaría sugerir que la creación de nuevas tecnologías para la agroforestación, cultivando árboles comerciales, tiene un alto potencial porque es mucho más eficiente que cambiar de cultivos. Aumentando la eficiencia del uso de la tierra, el desarrollo y la amplia adopción de sistemas agroforestales nuevos y más eficientes mejorará los ingresos de los agricultores pobres en áreas marginales y contribuirá al restablecimiento parcial de los ambientes forestales. Sin embargo, sorpresivamente, ningún centro internacional de investigación agrícola ha conducido investigaciones serias en esta prometedora tecnología. Es posible que también haya otros cultivos y tecnologías especialmente apropiadas para las áreas agrícolas marginales¹⁰³.

La sugerencia de Otsuka es expuesta más ampliamente por Hazell y Haddad, quienes subrayan *la importancia de disponer de mejores tecnologías para la administración de recursos naturales en tierras agrícolas menos favorecidas*. Debido a que con frecuencia los agricultores más pobres están localizados en tierras marginales, es fundamental mejorar el manejo de los recursos naturales para aumentar su productividad económica:

Si bien algunos trabajos de mejoramiento de productos básicos parecen ser vitales en áreas menos favorecidas –mejoramiento de la tolerancia a la sequía, respuesta de los rendimientos al agregado de nutrientes escasos, contenido de nutrientes de los alimentos, resistencia a plagas y enfermedades, y salud y productividad del ganado– hay un creciente consenso respecto a que los mayores aumentos de la productividad vendrán primero de tecnologías y prácticas mejoradas de manejo de los recursos naturales¹⁰⁴.

Esta observación apunta hacia enfoques dirigidos a la reducción de la pobreza por medio de mejores tecnologías basada en zonas agroeconómicas, en lugar de tratar de identificar grupos objetivo por medio del criterio del ingreso, que es siempre más difícil en las zonas rurales que en las urbanas.

La selección de una estrategia de investigación relacionada con los pobres rurales depende en gran medida del contexto. Renkow ha resumido así el debate:

La medición de los efectos en el alivio a la pobreza de las actividades originadas en la investigación sobre manejos alternativos de animales y cultivos requiere un cuidadoso seguimiento sobre el lugar donde viven los pobres, el tipo de actividades generadoras de ingresos a las que se dedican y las formas en que las nuevas tecnologías agrícolas alteran los retornos de los recursos que poseen las familias. La evidencia disponible no apoya las

¹⁰³ Las mejoras logradas en el occidente de Honduras, a través del trabajo participativo con las comunidades rurales tales como la diversificación de cultivos, incluyendo la agricultura forestal y el mejor manejo de cultivos por parte de los agricultores pobres de laderas, en esfuerzos patrocinados por la FAO en dicho país, han devengado aumentos importantes en los ingresos de los pobres.

¹⁰⁴ Peter Hazell y Lawrence Haddad, “Agricultural Research and Poverty Reduction”, Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper N°. 34, IFPRI, Washington, agosto de 2001, pág. 27.

generalizaciones fáciles acerca de los medios más aptos para mejorar el bienestar de los pobres en áreas marginales. En su lugar, esa evidencia refuerza la necesidad de un continuo examen, caso por caso, de las políticas y estrategias de inversión alternativas. ...

Indudablemente, la investigación agrícola enfocada especialmente a ambientes que dificultan la producción, puede representar la inversión pública más favorable a los pobres en algunas zonas marginales. Esa afirmación parece particularmente verdadera en zonas en las que la proporción de los ingresos agrícolas de los pobres es alta, las características agronómicas limitan la adopción de tecnologías generadas para otras zonas, los ambientes son más favorables a la producción y las probabilidades de éxito de la investigación son relativamente altas. Sin embargo, en muchas situaciones, las inversiones del gobierno en infraestructura y la reforma institucional pueden dar beneficios significativamente más altos y más rápidos para los pobres que viven en zonas marginales, que las inversiones en investigación agrícola dirigidas a ellas, especialmente cuando las fuentes de ingreso no agrícolas son relativamente importantes¹⁰⁵.

En aquellos lugares en que la investigación ha descuidado los ambientes agrícolas más difíciles y heterogéneos, la investigación participativa podría resultar un instrumento valioso para reducir la pobreza. La cooperación con los agricultores en la investigación puede conducir a una mejor identificación de las características de las variedades que ellos consideran importantes y a dirigir la investigación hacia sus prioridades entre el control de plagas, la administración de recursos naturales, el mejoramiento de variedades y las tecnologías de poscosecha. Los agricultores también pueden ser hábiles agentes de selección de variedades en sus propios contextos agroecológicos.

Ashby *et al.* han señalado el posible efecto de la investigación participativa en el aumento de los beneficios de los agricultores pobres:

Debido a la importancia otorgada al papel de los agricultores, es probable que el proceso del CIAL tenga efectos altamente positivos sobre la equidad. En varios casos, los grupos muy pobres o marginalizados, normalmente dejados atrás por el desarrollo, han aceptado el proceso con entusiasmo¹⁰⁶.

El enfoque participativo puede ser intensivo en recursos humanos en relación al número de agricultores beneficiados pero, bien administrado, ha probado ya ser promisorio en muchos casos en África, América Latina y, especialmente para el manejo de plagas, en Asia.

Para que la investigación sea más útil a los agricultores pobres, en general es necesario promover *diálogos sostenidos entre ellos, incluyendo a las mujeres y los facilitadores y científicos agrícolas* y no limitando la colaboración de los investigadores a visitas ocasionales a las fincas y los pueblos. Muchos científicos temen que una participación en el “desarrollo” entorpezca sus esfuerzos en procura de una “buena ciencia”. Sin embargo, las dos metas no son contradictorias y la última debe ser

¹⁰⁵ M. Renkow, 2000, págs 475-476.

¹⁰⁶ J. Ashby *et al.*, 2000, pág. 140.

considerada como un soporte de la primera. De otro modo, los argumentos para otorgar apoyo financiero a la investigación agrícola se hacen mucho más débiles.

8.4.5 Los enfoques de género en la investigación agrícola

Los enfoques participativos en la investigación agrícola pueden ser más beneficiosos si le concede importancia a la participación de las mujeres en el diálogo. El caso de Malawi instruye acerca de los beneficios de tomar en cuenta los puntos de vista de las mujeres rurales, tanto en la investigación como en la extensión:

durante la década de los años ochenta y comienzos de la del noventa, la incorporación de ... variedades mejoradas de maíz fue decepcionante. ... un vasto número de agricultores que producían maíz para el consumo propio fueron reticentes a adoptarlas por diversas razones. Para crecer bien, esas variedades requerían fertilizantes y pesticidas caros, que las mujeres y los agricultores pobres no podían permitirse; no eran tan resistentes a las sequías como las variedades locales y por lo tanto representaban un riesgo para la seguridad alimentaria; eran más difíciles de almacenar y moler para la comida, por lo que su procesamiento demandaba un tiempo de trabajo adicional al ya escaso de las mujeres, y no tenían el gusto del maíz local que las mujeres conocían como el favorito de sus familias. ...

Tomando en cuenta los problemas mencionados, a fines de los años noventa, el Gobierno de Malawi ... reorientó sus actividades de investigación y extensión. La investigación se enfocó exitosamente al desarrollo de un maíz mejorado con el gusto y las características de almacenamiento y molienda del local; su adopción ha provocado comentarios [de que Malawi está experimentando una] “revolución verde retrasada”¹⁰⁷.

Aunque la orientación de género no se utiliza todavía ampliamente en la investigación agrícola, el *Macro Manual SEAGA* (2001) de la FAO cita otros ejemplos de aplicación:

En Perú, el Centro Internacional de la Papa está probando y mejorando cultivos alimenticios básicos producidos por mujeres en África, tal como el camote (batata), con el propósito de encontrar combinaciones de maduración temprana, alto rendimiento y tolerancia a las sequías. Esos alimentos son utilizados frecuentemente por las mujeres durante períodos de hambruna y escasez, y son consumidos antes de la cosecha principal o cuando la cosecha de alimentos básicos es insuficiente.

En Côte d'Ivoire, la Asociación para el Desarrollo del Arroz del Oeste de África (WARDA) realizó encuestas para identificar las preferencias de hombres y mujeres en la adopción de variedades mejoradas de arroz. Los investigadores encontraron que mientras los hombres prefieren variedades de baja altura y alto rendimiento, las mujeres son reacias a producir esas variedades debido a las dificultades que les plantea la cosecha con bebés en sus espaldas. En respuesta a esa situación, WARDA ha cambiado la prioridad de sus investigaciones hacia el desarrollo de variedades de altura mediana a alta¹⁰⁸.

¹⁰⁷ FAO, 2001, módulo 12.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Como muestran esos ejemplos, ***la incorporación de enfoques de género en la investigación agrícola no es difícil, pero requiere un compromiso sostenido de parte de las instituciones de investigación.*** Una actividad inicial importante es la realización de análisis de género de las tecnologías nuevas y de las existentes. Otra consiste en la identificación de las actividades de las mujeres rurales. Estas actividades difieren según el contexto, aunque con frecuencia comprenden tareas de poscosecha y comercialización, cultivo de alimentos básicos y/o hortalizas, limpieza de malezas, crianza de pequeños animales, recolección de agua y leña, y muchas otras tareas domésticas. Un enfoque basado en la mayor participación en los programas de investigación contribuye a la identificación de las actividades de las mujeres y de las formas más productivas para realizar las labores. De las 249 CIAL que operaban en el 2000, el 7 por ciento estaba integrado sólo por mujeres y el 37 por ciento por personas de ambos sexos¹⁰⁹.

La investigación con sensibilidad de género puede generar tecnologías para el campo y el hogar que reduzcan la demanda de trabajo de algunas tareas que realizan las mujeres y liberen parte de su tiempo, que podrán destinar a actividades más productivas. Los beneficios potenciales de las mejores tecnológicas en los hogares de Burkina Faso fueron cuantificados por Lawrence, Sanders y Ramaswamy (véase apartado 8.2). La investigación puede dirigirse también al mejoramiento de los rendimientos de los cultivos y de la eficiencia de las actividades que las mujeres realizan comúnmente; incluyendo la poscosecha.

Si bien siempre es necesario acompañar la investigación agrícola con inversiones en infraestructura, programas de acceso a la tierra y otros esfuerzos dirigidos al mejoramiento de los recursos de base, estas acciones son particularmente imprescindibles en el caso de las mujeres agricultoras. Estudiando los factores que determinan la tasa de adopción de tecnología por parte de las mujeres agricultoras en Ghana, Doss y Morris concluyeron que:

En general, los resultados sugieren que las decisiones de adopción de tecnología dependen principalmente del acceso a los recursos más que del género *per se*. Sin embargo, esta conclusión debe ser interpretada con cautela porque no significa necesariamente que las variedades modernas y los fertilizantes sean tecnologías neutras al género. Si la adopción de variedades modernas y/o fertilizantes depende del acceso a la tierra, trabajo y otros recursos y si, en un contexto particular, los hombres tienden a tener mejor acceso que las mujeres a estos recursos, las tecnologías no beneficiarán por igual a hombres y mujeres. En ese caso puede ser necesario introducir cambios en las políticas para aumentar el acceso de las mujeres a los recursos fundamentales; alternativamente, puede ser deseable modificar los esfuerzos de investigación, dirigiéndolos deliberadamente a tecnologías particularmente adaptadas a los recursos de que disponen las mujeres. En definitiva; es importante examinar tanto la tecnología en sí misma como el contexto físico e institucional en el que es adoptada¹¹⁰.

Lo anterior subraya el valor del enfoque amplio hacia el desarrollo agrícola y rural y sugiere la posibilidad de reorientar, al menos parcialmente, la investigación

¹⁰⁹ J. Ashby *et al.*, 2000, pág. 84.

¹¹⁰ C. R. Doss y M. L. Morris, 2001, pág. 39.

agrícola nacional para que tome en cuenta los factores relacionados al género que influyen en la tasa de adopción de nuevas tecnologías.

Por sobre todo, los programas de investigación sensibles al género demandan esfuerzos sostenidos para el mantenimiento de canales de comunicación con mujeres agricultoras y esto, a su vez, cambios tanto en las formas de llevar a cabo la investigación como en las maneras en que están organizados y operan los servicios de extensión.

8.5 NUEVOS ENFOQUES DE LA EXTENSIÓN AGRÍCOLA

Aunque en todas las zonas agrícolas se pueden encontrar agentes de extensión dedicados y brillantes, la mediocridad de los sistemas es común en el mundo en desarrollo: mensajes poco pertinentes, agentes de extensión con insuficiente experiencia en las labores agrícolas para ser considerados creíbles por los agricultores, ausencia de mecanismos para transmitir los principales problemas de los agricultores a los investigadores agrícolas, vinculaciones escasas entre investigación y extensión, agentes mal pagados y motivados, presupuestos insuficientes y agentes frecuentemente sentados en las oficinas de las ciudades por falta de transporte.

Farrington expone más ampliamente el tema:

Pueden ser citados numerosos ejemplos de éxito de la extensión agrícola pública ... Sin embargo, en muchas circunstancias esta presenta un cuadro de recursos demasiado dispersos para ser eficaces, inflexibilidad e incapacidad para responder a contextos institucionales e infraestructuras cambiantes¹¹¹.

Si bien las crisis fiscales predominantes en años recientes se destacan entre las razones de los problemas mencionados, existen otras causas importantes en la administración y la estructura de los sistemas de extensión, incluyendo los incentivos para el rendimiento y los criterios de contratación del personal. En esta etapa, es claro que los anteriores sistemas centralizados ya no son viables y que se necesitan nuevos enfoques.

En el apartado 8.3 se mencionó que el marco de la extensión agrícola ha cambiado drásticamente en los últimos años. Los principales cambios al respecto, mencionados por varios expertos, además del mal desempeño de muchos sistemas, incluyen las restricciones fiscales; la creciente participación del sector privado, las asociaciones de agricultores, grupos comunitarios y ONG; los efectos de la globalización sobre la agricultura, y las cambiantes prioridades de los donantes. Por las razones mencionadas, los sistemas de extensión han sido evaluados y sometidos a intensas reformas a nivel mundial. Además, se ha venido prestando atención a los medios alternativos de mejoramiento y transmisión de conocimientos acerca de las tecnologías agrícolas.

¹¹¹ J. Farrington, 1995, pág. 540.

8.5.1 Alternativas para los sistemas de extensión agrícola

El Grupo de Neuchatel ha enunciado seis principios orientadores para el desarrollo de los nuevos enfoques para la extensión agrícola, aplicables a cualquier región del mundo:¹¹²

- Es indispensable una política agrícola congruente.
- ***La extensión consiste en facilitar tecnologías, tanto o más que en transferir tecnologías.*** Frecuentemente, la extensión es considerada simplemente como un vehículo para difundir el progreso técnico y científico y transferir tecnología. Esa es una definición estrecha e insatisfactoria. La difusión del conocimiento no es un camino de una sola vía; de científicos a productores. Los conocimientos de los agricultores deben ser recogidos, analizados, capitalizados y diseminados. Los productores necesitan algo más que información técnica. Rara vez hay una solución a los problemas agrícolas que “le quede bien a todos”, ya que comprenden aspectos técnicos, económicos, comerciales, sociales y ambientales. ... los propios productores deben ser capaces de analizar las restricciones, buscar y probar soluciones, y elegir opciones entre las ofrecidas por el conjunto de proveedores de servicios.

La esencia de la extensión agrícola es facilitar la interacción y reforzar las sinergias dentro de un sistema de información que comprende a la investigación y educación agrícola y a un vasto complejo de empresas proveedoras de información.

Por lo tanto, la actividad de extensión agrícola facilita:

- Los intercambios directos entre los productores, como un medio para diagnosticar problemas, aprovechar el conocimiento existente, intercambiar experiencias, difundir mejoras probadas e incluso elaborar proyectos comunes.
 - Las relaciones entre productores y proveedores de servicios, incluyendo los de la extensión pública. La extensión es asesoría; no es obligatoria. Por lo tanto, los trabajadores de extensión son “actores en” y no “instrumentos de” la extensión. Se debe establecer una relación de confianza entre los clientes-pequeños agricultores y el asesor. De todos modos es esencial la pericia técnica, pero las capacidades de los trabajadores de extensión deben ir más allá. Actualmente, los extensionistas deben ser expertos en técnicas participativas y capaces de recurrir a una mezcla de métodos de comunicación y tecnologías. Ellos deben pensar en términos de oportunidades de mercado, incremento en los ingresos de los productores y administración del conjunto de la finca.
- ***Lo productores son clientes, patrocinadores y partes interesadas, más que beneficiarios de la extensión.*** Las actividades de extensión son más efectivas cuando los agricultores están directamente involucrados en definir las, administrarlas y adoptarlas. Cuando los agricultores financian o compran servicios de capacitación, el impacto es significativamente mejor que cuando la reciben enteramente diseñada y financiada por otros. Esa situación se presenta cuando:

¹¹² Neuchatel Group, 1999, págs 5, 10-15.

- Las organizaciones de agricultores administran sus propios servicios técnicos.
 - Los grupos de productores y los servicios privados ... o públicos ... trabajan juntos con base en contratos.
 - Los productores pueden dirigir la financiación hacia la resolución de problemas originados en sus necesidades específicas.
- ***Las demandas de mercado impulsan cambios en la relación entre agricultores y proveedores privados de bienes y servicios.*** Un tema de gran importancia en el desarrollo agrícola es el de la transición gradual desde una agricultura de subsistencia con baja productividad a otra especializada basada en ventajas comparativas. ... Los pequeños agricultores deben tener producciones competitivas en precios, cantidad y calidad. Este movimiento desde una agricultura de subsistencia hacia una comercial es impulsado por el consumidor más que por el productor.

A causa de que los abastecedores de insumos y los compradores de productos son empresarios, deben estar al tanto de la demanda y ofrecer productos y servicios adecuados. Sin insumos o mercados, las recomendaciones de los servicios de extensión son letra muerta. ... La información comercial y técnica imparcial y sin sesgos es esencial, si los productores quieren ser capaces de responder a las condiciones de los mercados. Una actividad de extensión que entrega asesoramiento y facilita la existencia de relaciones equilibradas entre los productores y las empresas privadas es una fuente promotora de desarrollo, ya que otorga seguridad a los productores.

- ***Son necesarias nuevas perspectivas con respecto a la financiación pública y a los actores privados.*** Si bien la financiación pública de la extensión es esencial, esto no significa que las instituciones públicas deban realizar los servicios. ... Los gobiernos pueden contratar alguno o todos los servicios con instituciones no gubernamentales (organizaciones de agricultores, consultores especializados, ONG). ... Para hacerlo eficazmente, los gobiernos deben desarrollar la capacidad de vigilancia y evaluación de las actividades que financian. ... La cofinanciación de la extensión por parte de los productores y actores del sector privado, individualmente o a través de sus organizaciones profesionales, puede resultar en ahorros y en un uso más eficiente de los recursos públicos.
- ***El pluralismo y la descentralización de actividades requieren la coordinación y el diálogo entre los actores.*** Los sistemas nacionales de extensión centralizados y estandarizados no producen resultados satisfactorios. Ningún enfoque u organización individual es apta para todo. ... Para ser eficaz, la extensión debe ser capaz de enfrentarse al cambio. Los sistemas de extensión deben ser muy flexibles para responder a nuevas situaciones (oportunidades o crisis). Esto puede ser facilitado por la descentralización de los organismos que proveen directrices y adoptan decisiones. ... Los productores deben disponer de una selección o un abanico de proveedores en términos de métodos, calidad del servicio y costo. ... Sin embargo, la multiplicidad de actores combinada con la descentralización conduce a que sea esencial la coordinación y la consulta nacional. Los foros nacionales y locales para el diálogo y la coordinación entre los agricultores y otras partes interesadas ... requieren:
 - establecer metas comunes y políticas marco;
 - armonizar métodos e instrumentos de trabajo;
 - aprovechar las experiencias y los intercambios de información;

- realizar seguimientos y evaluaciones;
- promover las actividades y la imparcialidad de los grupos objetivo;
- utilizar eficientemente los recursos públicos;
- utilizar en común las instalaciones de capacitación e investigación.

Este diálogo debe ser equitativo. La coordinación no debe convertirse en un control central con otro nombre.

Una conclusión general que deriva de los principios mencionados es que la generación de tecnología y los servicios de extensión deben responder más a las necesidades de la demanda:

Existe un creciente consenso respecto a que para crear *sistemas tecnológicos impulsados por la demanda* es necesario involucrar directamente a los agricultores en la identificación de los problemas, selección de prioridades, investigación en fincas y actividades de extensión. ... Un buen balance entre sistemas basados en la oferta institucional y sistemas de extensión y tecnología iniciados por los agricultores e impulsados por la demanda debería ser, en muchos casos, la meta final de países deseosos de avanzar hacia etapas de mayor desarrollo y capacidad competitiva¹¹³.

Si bien las respuestas a las demandas de información de los agricultores deben ser proporcionadas por diversas instituciones, Rivera (2001, pág. 27) advierte que el *pluralismo no es siempre lo mismo que asociación*. La asociación es una relación entre iguales, que da como resultado un aprendizaje de todas las instituciones participantes. Si el proceso no está estructurado adecuadamente, la existencia de múltiples proveedores de servicios contratados por el gobierno puede ser simplemente una forma de implementar los mandatos de éste, sin renunciar al control central del proceso.

El enfoque participativo del desarrollo tecnológico puede ser llevado adelante de modo relativamente independiente de los sistemas de extensión, aunque la necesidad de contactos con los institutos de investigación y las fuentes tradicionales de financiación son argumentos favorables al establecimiento de algún tipo de institucionalización estructurada del trabajo, aunque esta sea laxa. Farrington resumió algunos de los medios que pueden aplicarse en un enfoque participativo:

- *Enfoques basados en la participación de los agricultores en el diagnóstico, los ensayos y la difusión*. Normalmente organizados con grupos de agricultores, mejor que con individuos, estos enfoques reconocen que, probablemente, los investigadores y extensionistas no son capaces de captar la complejidad, diversidad y riesgos que enfrentan los agricultores de bajos ingresos, la importancia de sus conocimientos y las ventajas que poseen para evaluar la pertinencia de las nuevas tecnologías. Estos enfoques requieren capacidades para organizar y apoyar a los grupos, lo cual raramente existe en la extensión pública. En cambio, algunos tipos de instituciones, por ejemplo las ONG, han apoyado con éxito el crecimiento de organizaciones cohesionadas. ... Un enfoque más simple, pero potencialmente más potente y crecientemente popular, es el de *estimular las visitas de los agricultores a*

¹¹³ W. M. Rivera, 2001, pág. 12.

las estaciones experimentales con el propósito de que ellos seleccionen las tecnologías apropiadas y realimenten a los investigadores.

- **Difusión de agricultor a agricultor.** Por lo menos desde los años sesenta, menos formalmente, se han realizado esfuerzos basados en principios similares, sin necesariamente basarse en la creación de grupos. En esa época Oxfam patrocinó visitas de agricultor a agricultor en todos los países de América Central, método que posteriormente fue probado en otros lugares, especialmente en el sudeste de Asia.
- **Extensionistas “para-profesionales”.** Algunos grupos eligen a uno o más de sus miembros para interactuar con los investigadores y extensionistas del sector público, ya sea en aspectos generales o específicos de los sistemas agrícolas locales. Mientras algunos programas asumen que los para-profesionales cumplirán esta actividad principalmente sobre bases voluntarias, otros vinculan el asesoramiento al abastecimiento de insumos. Los pequeños agricultores pueden pagar paquetes que vinculen insumos y asesoría ... el pago exclusivamente por asistencia está en gran parte restringido a la agricultura comercial.¹¹⁴

Las Escuela Agrícolas de Campo de la FAO (apartado 8.2), representan un medio eficaz para involucrar a los agricultores en la investigación y en la extensión agrícola, tal como lo hacen el CIAL en América Latina, el programa PBA en la costa norte de Colombia, y la pionera incursión en el desarrollo tecnológico participativo en Zimbabwe, Malawi y otros países africanos. ***A través de las experiencias participativas, los propios agricultores se convierten en agentes de extensión para sus vecinos y comunidades cercanas.*** De hecho, una de las claves de la propagación de los CIAL ha sido la formación de agricultores como capacitadores entrenados para ir a otros sitios a explicar el enfoque y facilitar su aplicación.

Farrington señala que los gobiernos responden de diversas maneras a la disponibilidad de estos tipos “no-tradicionales” de extensión:

Primero, los gobiernos tienden a retirar a los extensionistas que trabajan en los pueblos, en parte por dificultades financieras y en parte por la creciente capacidad de los agricultores para llegar más arriba en el sistema de generación y transferencia de tecnología [a través de sus propias organizaciones y de las ONG] ... Por lo tanto, los gobiernos están retirándose gradualmente y con distinta intensidad según las zonas. ... es más amplia en las zonas en que predominan cultivos comerciales y puede obtenerse fácilmente información técnica de los proveedores de insumos y de las organizaciones procesadoras y de mercadeo, que en aquéllas integradas por productores de alimentos de subsistencia.

Segundo, el número de organizaciones que representan o trabajan en nombre de los pobres rurales está creciendo rápidamente. Algunas entidades públicas están empezando a proporcionarles apoyo técnico y a aprender de ellos a través de la “retroalimentación”. ... Más aún, es necesario que les proporcionen un marco que apoye la constitución y el crecimiento de esas organizaciones. ...

¹¹⁴ J. Farrington, 1995, págs 540-542.

Tercero, hay una tendencia hacia la provisión de fondos para que los agricultores de bajos ingresos contraten servicios de extensión con los organismos del gobierno y las ONG¹¹⁵.

El análisis de esas experiencias permite extraer una lección general: hay muchas maneras de difundir la tecnología agrícola, algunas de ellas más eficaces en relación a los costos, que los servicios formales de extensión, tal como estos estaban estructurados en el pasado. Otra lección es que las organizaciones locales de agricultores son fundamentales para el éxito de la extensión, particularmente cuando se trata de productores de bajos ingresos y de mujeres agricultoras. ***Frecuentemente las ONG lideran la promoción de la organización de las comunidades.***

Si bien en algunas situaciones los programas de investigación participativa eliminan la necesidad de actividades separadas de extensión, esta última puede ser de gran utilidad para la gran mayoría de los agricultores y, en algunos casos, para fortalecer los programas de investigación participativa. Al respecto, la tercera lección es que las ONG son un medio muy útil para la transferencia de tecnología. Sin embargo, en general, la política oficial ha sido lenta en reconocer esa contribución y, en consecuencia, limitó sus alcances. En muchos países, las ONG rurales actúan con total autonomía, incluso aisladas unas de otras. Esta circunstancia les da mayor flexibilidad para trabajar en estrecho contacto con las comunidades rurales, pero plantea algunas desventajas. Una es que las buenas propuestas de manejo de cultivos y administración de los recursos no son compartidas por todas las ONG, ni entre estas y los servicios públicos de extensión, debido a lo cual sus efectos positivos son limitados. Otro problema deriva de que los trabajadores de las ONG no acceden plenamente a las experiencias del sistema público de extensión y, al mismo tiempo, sus vinculaciones con la investigación normalmente son escasas. En otras palabras, aún siendo ya muy valiosas, las contribuciones de las ONG pueden mejorar a través de una mayor coordinación con otros esfuerzos.

Las ONG han empezado a asumir un mayor rol en la extensión agrícola, concentrándose frecuentemente en áreas que el gobierno ha descuidado. Una razón de su éxito ha sido su enfoque basado en la comunidad. En África Occidental, por ejemplo, *el Se Servir de la Saison Séche en Savanne et le Sahel* (el Programa 6-S para la Sabana y el Sahel) promueve organizaciones en los pueblos, ayuda a los grupos a establecer programas de desarrollo, y provee fondos y asistencia técnica para proyectos incluyendo artesanías, bancos de cereales, horticultura comercial, conservación de suelos y reforestación. Con un presupuesto anual de 1,25 millones de dólares, el 6-S está operando ahora en Burkina Faso, Malí y Senegal. Desde su fundación en 1976, ha creado 2 000 organizaciones de agricultores (con un promedio de 80 miembros por grupo) en cerca de 1 000 pueblos. ... En el norte de Ghana, el Servicio de Información Agrícola, fundado por la Estación Agrícola Presbiteriana de Langbensi, trabaja con más de 20 estaciones con base en iglesias y coordina con la estación de investigación del gobierno en Nyankpala. (D. Umali-Deininger, 1997, págs 214-215).

La coordinación de las ONG rurales es un tema delicado ya que, como lo ha señalado Rivera, comprensiblemente ellas consideran su autonomía una gran ventaja. Sin embargo, una coordinación llevada a cabo con mano ligera podría conducir a mejorar el conocimiento transmitido a las poblaciones rurales. Sería útil que el sector público patrocinara diferentes tipos de foros para que los expertos de las ONG

¹¹⁵ J. Farrington, 1995, págs 542-543.

intercambien experiencias y lecciones, e intenten recopilarla para difundirlas ampliamente. Alternativamente, las propias ONG pueden formar organizaciones para llevar adelante esa función¹¹⁶. Así, ocho ONG latinoamericanas que trabajan en siete países formaron el Consorcio Latinoamericano para la Agroecología y el Desarrollo (CLADES), con el propósito de fortalecer sus labores de difusión de la tecnología agrícola a los pequeños agricultores¹¹⁷.

Debería también contemplarse el papel de Internet como una herramienta informal, aún en zonas rurales pobres, a pesar de que hasta ahora ha sido poco utilizada con ese propósito.

8.5.2 Promoción de la orientación hacia el cliente en los servicios de extensión

La frecuente falta de orientación hacia el cliente de los servicios de extensión ya ha sido subrayada en este capítulo. Es esencial que los agentes de extensión mejoren su rendición de cuentas a los agricultores, para que su misión principal cambie hacia poder *entender y enfrentar los problemas de los agricultores, incluidas las mujeres agricultoras*. La comprensión de las necesidades de los agricultores conduce a la necesidad de que los agentes de extensión trasciendan la entrega de “mensajes” preparados en la oficina central. Con frecuencia se requiere que los agentes comprendan no sólo las condiciones agroeconómicas de las fincas, sino también las restricciones de los agricultores en cuanto al acceso a insumos y mercados, lo mismo que el papel del género y de los factores comunitarios en la determinación de las decisiones de los agricultores. La tarea de enfrentar las necesidades de los agricultores también requiere que los agentes retroalimenten a los investigadores agrícolas y mantengan vínculos con ellos para recibir las respuestas.

Para que esta orientación sea eficaz, *el desempeño de los agentes de extensión debe ser evaluado por los propios agricultores* y no sólo por las capas superiores de una organización centralizada. En este sentido, para que los agricultores pasen a guiar el proceso es necesario darles responsabilidades. En los mejores sistemas de extensión, las evaluaciones del desempeño se basan, al menos en parte, en la retroalimentación de los agricultores, pero este factor con frecuencia es poco común. Este requisito es el corazón del argumento a favor de los *servicios privados de extensión, por los que los agricultores pagan al menos una parte del costo, algunas veces con ayuda de transferencias que de los gobiernos*. El pago por parte de los usuarios crea incentivos poderosos para que los agentes de extensión satisfagan a los clientes más que a sus superiores jerárquicos. El pago conlleva *el derecho de los agricultores a seleccionar los agentes de extensión* y a cambiarlos si su desempeño resulta insatisfactorio, cumpliendo así el principio del Grupo de Neuchatel antes mencionado, de que los agricultores deben poder “seleccionar entre una gama de proveedores de servicios”.

Antholt ha analizado la importancia de los incentivos de esa naturaleza y la responsabilidad de los clientes en ayudar a crearlos:

¹¹⁶ Estas conclusiones surgen de un taller de trabajo con ONG rurales en Nicaragua, financiado por AID y dirigido por el autor en Managua, julio de 2000.

¹¹⁷ D. Umali-Deininger, 1997, pág. 215.

El otro lado de la moneda de la rendición de cuentas es que los beneficiarios de la extensión sean responsables de una parte del financiamiento, aunque sea una fracción de los costos totales. Esto es importante por tres razones. Primero, les otorga a los beneficiarios la propiedad y los derechos sobre los servicios. Segundo, le quita al gobierno central parte de la presión de la financiación y, por tanto, contribuye a la sostenibilidad financiera. Finalmente, si la propiedad y la responsabilidad quedan a cargo de los clientes, se establecen las bases para servicios impulsados por la demanda y con mejores respuestas¹¹⁸.

En Estonia, el Gobierno provee fondos a los agricultores para la contratación de agentes privados de extensión y para las actividades de transferencia de tecnología de sus asociaciones; sólo en última instancia contrata directamente a firmas privadas de extensión. Sin embargo, el Gobierno mantiene un servicio público de extensión para los agricultores pobres¹¹⁹. La extensión agrícola privada también se utiliza en Hungría, Eslovaquia, y la República Checa¹²⁰, y se está creando en Azerbaiyán¹²¹. En El Salvador, la Asociación Nacional de Productores Lecheros (APROLECHE), con financiación de sus miembros, contrató a uno de los más reconocidos expertos internacionales en extensión del manejo lechero, como resultado de lo cual, en la década del noventa, aumentaron significativamente los rendimientos lecheros:

Usando ese enfoque en otro escenario, los servicios de extensión pueden establecer acuerdos cooperativos o contractuales con entidades locales, como en China. En esos acuerdos, las organizaciones locales toman la responsabilidad de proporcionar sus propios servicios de extensión, pero el centro les reembolsa un porcentaje de los costos. Alternativamente, en algunas zonas de China o en Ecuador ... se establecen acuerdos para participar en la producción de las empresas agrícolas.

En Chile se observa otra alternativa: la contratación de los servicios de extensión a empresas privadas u ONG. El papel del Gobierno es establecer las normas básicas del servicio, seleccionar las empresas consultoras a través de licitaciones competitivas, evaluar los rendimientos y subsidiar los costos del servicio. Los consultores llevan a cabo los servicios técnicos de extensión y los agricultores contratan la empresa de su elección. ... se comparten gastos entre el Gobierno y los agricultores, en proporciones que dependen de la cantidad de tierra que poseen¹²².

Los esquemas que proveen bonos a pequeños agricultores, destinados al pago de parte de los costos de los servicios de extensión, requieren de una buena organización de los agricultores, además de una mayor eficacia del trabajo de extensión en general. Esos esquemas han sido puestos a prueba en Costa Rica¹²³ y en Nicaragua, y propuestos

¹¹⁸ C. Antholt, 1998, págs 360-361.

¹¹⁹ M. K. Qamar, 2000, pág. 161.

¹²⁰ Geoffrey Adams, "Extension advisory services in Central and Eastern Europe", en: M. K. Qamar, ed., *Human resources in agricultural and rural development*, FAO, Roma, 2000, pág. 12. Adams también señala que servicios de extensión totalmente públicos todavía se utilizan en Albania, Bulgaria, Croacia, Polonia y Rumania.

¹²¹ John Lamers, Georg Dürr, y Petra Feil, "Developing a client-oriented, agricultural advisory system in Azerbaijan", en: M. K. Qamar, ed., *Human resources in agricultural and rural development*, FAO, Roma, 2000, págs 105-117.

¹²² C. Antholt, 1998, pág. 361.

¹²³ M. K. Qamar, 2001, pág. 160.

formalmente para su consideración en Honduras. Tales esquemas permiten acercar los pequeños agricultores al mercado de servicios de extensión y, al mismo tiempo, ayudan a garantizar la existencia de un mercado para los agentes de extensión, los cuales, de otro modo, temerían las consecuencias de la privatización del sistema. En el apartado 8.3 se mencionaron algunas situaciones en las cuales los agricultores estarían dispuestos a pagar la extensión.

La importancia de la organización agrícola surge nuevamente en el contexto de pago por servicios de extensión:

Siempre que los agricultores superen las dificultades de organizarse en un grupo, las asociaciones de agricultores pueden permitir a los pequeños agricultores de hacer un fondo común de sus recursos para adquirir la información de extensión que a nivel individual pueden no tener la capacidad de adquirirla por sus propios medios. (D. Umali-Deininger, 1997, pág. 217.)

Es necesario poner una nota de cautela con respecto a la capacidad de pago de los servicios de extensión por parte de los agricultores de bajos ingresos. El principio de que deben pagar parte de los servicios es válido, pero algunas veces se han creado expectativas irreales respecto a cuanto pueden pagar. Por ejemplo, una propuesta típica del Banco Mundial ha consistido en aumentar la parte de los costos de extensión pagados por los agricultores –sin tomar en cuenta sus niveles de ingreso– mediante incrementos iguales durante cinco años; así, al quinto año, los agricultores llegan a pagar el costo total. Esta fórmula tiene efectos beneficiosos para el presupuesto fiscal, pero ha demostrado ser completamente irreal cuando se aplica a los agricultores de bajos ingresos. Debería preverse que los agricultores pobres serán incapaces de pagar el costo total de los servicios de extensión por muchos años, si es que alguna vez lo pueden hacer.

Al mismo tiempo, pueden ahorrarse recursos fiscales *a través de una mayor focalización de los subsidios a los servicios de extensión*, eliminando de paso el aspecto regresivo de muchos subsidios a servicios públicos. Por ese medio, el costo de la extensión para el gobierno puede ser reducido sin requerir que los agricultores pobres paguen el costo total. Cuando se adoptan servicios de extensión subsidiados y dirigidos, los gobiernos tienen que decidir a quienes favorecer y como orientar los servicios hacia los beneficiarios seleccionados.

Umali-Deininger (págs 213-214) proporciona otros ejemplos de asociaciones de agricultores que proveen o contratan servicios de extensión, en Argentina, República de República Centroafricana y Zimbabwe y destaca el importante papel de los agronegocios como proveedoras de extensión:

En los años setenta, los agricultores lecheros de Argentina enfrentaban serios obstáculos. El ganado era improductivo y el abastecimiento de leche era inestable y con frecuencia de baja calidad. Estos problemas derivaban principalmente de la mala nutrición de los animales y la inadecuada higiene en las fincas. Las dos mayores procesadoras de lácteos, la cooperativa SANCOR y La Serenísima, cuyo crecimiento fue puesto en peligro por los agricultores lecheros, lanzaron programas de extensión para superar esas restricciones. SANCOR creó un departamento de extensión con ocho oficinas regionales,

cada una dirigida por un agrónomo apoyado por técnicos de nivel medio. Cada oficina proporcionaba servicios de extensión a casi cuarenta cooperativas y apoyaba a pequeños grupos de productores (normalmente de seis a quince), los cuales se reunían mensualmente para discutir los progresos y problemas de la finca visitada. Al inicio, SANCOR financiaba la asistencia técnica a esos pequeños grupos, pero después de treinta meses cada uno de ellos asumía el costo del agrónomo profesional. Hacia 1990, SANCOR tenía 120 grupos de agricultores participando en el programa¹²⁴.

En síntesis, el enfoque adoptado debe adecuarse a las condiciones del lugar y puede basarse en diferentes combinaciones de tareas privadas y públicas. En el estado alemán de Turingia, por ejemplo, el Gobierno proporciona servicios de extensión atinentes a bienes públicos, en temas ambientales, protección de plantas y promoción de objetivos nacionales como el progreso de las mujeres agricultoras. Los servicios de extensión relativos a la agricultura son proporcionados por agentes privados, tanto en Turingia como en Sajonia-Anhalt, aunque en este último son parcialmente subsidiados por el Gobierno. En el año 2000 Turingia decidió introducir un reembolso parcial a los agricultores; antes de esto, la gran mayoría de las fincas que empleaban asesores privados de extensión eran las de gran tamaño¹²⁵. El Servicio de Asistencia Agrícola de Noruega proporciona tres categorías de servicios, según sean: “financiados total o parcialmente por el Gobierno o no reciban financiamiento alguno”¹²⁶.

Tal como ilustra la experiencia de Argentina, la propia cadena de comercialización es una fuente de servicios de extensión. Cada vez más, los agricultores, grandes y pequeños, se ven obligados a entender los requisitos del mercado y, generalmente, a adoptar estrategias más comerciales, incluyendo el mantenimiento de registros de costos de producción y flujos de caja. En este sentido, otro elemento ausente en la mayoría de los servicios de extensión es la capacitación en contabilidad sencilla y en los principios de la administración de fincas. El objetivo de que los agricultores sean empresarios de éxito difícilmente puede alcanzarse si no se capacitan en el uso de las herramientas básicas de los negocios. Hay un consenso creciente en cuanto a que el trabajo de extensión debería incluir no sólo consideraciones agronómicas, sino también principios de contabilidad de costos y de administración de fincas. Por ejemplo:

Los potenciales asesores primero deben aprender a pensar y actuar en términos de empresas y sistemas agrícolas, más que en actividades. ... Su modo técnico de pensar debe ser complementado con una efectiva comunicación (escuchar es una clave) y con habilidades sociales¹²⁷.

El Grupo de Neuchatel ha respaldado el concepto de que la extensión agrícola debe ayudar a los agricultores a mejorar sus vínculos con los mercados de insumos y productos. Umali-Deininger también ha afirmado que los papeles básicos de la extensión incluyen el asesoramiento en comercialización y desarrollo comunitario

¹²⁴ D. Umali-Deininger, 1997, pág. 212.

¹²⁵ Jochen Currie y Paul Schütz, “Privatizing agricultural extension services in two new German federal states: necessary conditions emerging from experience”, en: M. K. Qamar, ed., *Human resources in agricultural and rural development*, FAO, Roma, 2000, págs 131-140.

¹²⁶ W. M. Rivera, 2001, pág. 21.

¹²⁷ Lamers, Dürr y Feil, 2000, págs 110-111.

(véase el apartado 8.3). La extensión no puede estar limitada a los temas técnicos de los cultivos, si se desea promover el crecimiento económico en el medio rural. En el contexto de Europa Central y del Este, se ha observado que:

El único medio práctico para proporcionar asesoramiento a pequeñas fincas es a través de asesores generalistas que puedan apreciar las necesidades de la unidad familiar completa. La capacitación de los especialistas para que se transformen en generalistas ha demostrado ser dificultosa, pero ha sido lograda en algunos países (Estonia, Eslovaquia, Lituania y Letonia)¹²⁸.

Una de las maneras más eficaces de promover la orientación hacia el cliente de los trabajos de extensión es la utilización de enfoques participativos (EPE). Los fundamentos de la experiencia de Zimbabwe al respecto fue descrita así:

El concepto [de] innovación y extensión ... participativa está basado en la comunicación [a través del diálogo], la experimentación con los agricultores y el reforzamiento de la capacidad de autogestión de las comunidades rurales. La promoción de la participación activa y el diálogo ... entre todos los actores locales, por ejemplo, agricultores y sus instituciones, extensionistas e investigadores, es el pilar fundamental.

El diálogo y la experimentación con los agricultores están siendo impulsados en un contexto en el cual, durante casi tres generaciones, los poderosos servicios de extensión de arriba-abajo han considerado que el conocimiento de los agricultores es retrasado y sin importancia, y los agricultores han debido aceptar tecnologías estándar desarrolladas externamente. ... el avance en los conocimientos logrados mediante ese proceso refuerza la confianza de los agricultores en sus propias soluciones e incrementa su habilidad para escoger y desarrollar soluciones adecuadas a sus condiciones ecológicas, económicas y socioculturales¹²⁹.

Moyo y Hagmann han resumido las lecciones sobre la extensión participativa, partiendo de la experiencia de Zimbabwe. La extensión participativa necesariamente involucra al desarrollo tecnológico participativo. Su síntesis es la siguiente:

Muchos países han venido aceptando la necesidad de adoptar enfoques participativos en los servicios públicos de extensión, una vez que el potencial de esos enfoques fue demostrado por las ONG. La aceptación y promoción de esos abordajes ... por estructuras gubernamentales jerarquizadas y agentes de extensión a menudo con bajos salarios y calificación, ha demostrado ser difícil. Muchas instituciones tendrán que transformar sus enfoques de extensión basados en la enseñanza de arriba hacia abajo y una escasa orientación productiva, hacia otros centrados en la gente, orientados hacia el aprendizaje y participativos. ...

La extensión basada en la comunidad como propietaria única del proceso y el aprendizaje conjunto, son fundamentales en los EPE, cuyas características incluyen:

¹²⁸ G. Adams, 2000, pág. 15.

¹²⁹ J. Hagmann, E. Chuma, y K. Murwira, "Improving the output of agricultural extension and research through participatory innovation development and extension; experiences from Zimbabwe", *Journal of Agricultural Education and Extension*, tomo 2, N° 3, 1996, pág. 16.

- Concentración en la solución de los problemas de la población rural, en la planeación y en las capacidades individuales y colectivas de gestión. ...
- Parteneriados igualitarios entre agricultores, investigadores y agentes de extensión, en los cuales todos pueden aprender de los otros y contribuir con sus conocimientos y habilidades.
- Promoción de las capacidades de los agricultores para adaptar y desarrollar nuevas tecnologías/innovaciones apropiadas, impulsándolos a aprender mediante la experimentación, apoyándose en sus propios conocimientos y prácticas, y combinando éstos con nuevas ideas, como modo de aprendizaje.
- Reconocimiento de que las comunidades no son homogéneas sino que consisten en variados grupos sociales con diferentes y conflictivos intereses, poderes y capacidades. El objetivo es lograr un desarrollo equitativo y sostenible por medio de la negociación entre esos grupos y proporcionando un espacio a los pobres y marginales en la toma de decisiones colectivas.

El EPE es mucho más que una metodología participativa y es claramente diferente a la [evaluación participativa rural], que esencialmente es una caja de herramientas. El EPE es un proceso de aprendizaje, amplio e iterativo, hacia la innovación rural y la resolución de problemas que fortalece la gobernabilidad y la sociedad civil en las zonas rurales¹³⁰.

En síntesis, *cuando se le adopta plenamente, el EPE converge de hecho con el enfoque de la investigación agrícola participativa*. Al principio, su aplicación es más exigente que la de los sistemas tradicionales de extensión de arriba hacia abajo, pero proporciona un medio eficaz de impulsar procesos de cambio técnico en zonas rurales olvidadas por los sistemas de entrega de tecnología. El enfoque parece particularmente adecuado para comunidades de pequeños agricultores caracterizadas por la heterogeneidad en las condiciones agrícolas. Su adopción requiere cambios institucionales importantes, por lo que sólo puede avanzar a partir de un fuerte compromiso de las principales autoridades responsables de la política y los servicios agrícolas con un enfoque que prioriza más la facilitación que la entrega de mensajes tecnológicos.

8.5.3 Enfoques de género en la extensión agrícola

La orientación de la extensión hacia el cliente promueve una mayor entrega de servicios de extensión a las mujeres. Para ello, con frecuencia es necesario un esfuerzo especial para conocer los sesgos favorables a los hombres de los sistemas de extensión. Por ejemplo, en Malawi, antes de las reformas de la investigación y la extensión mencionadas en este capítulo:

El trabajo de extensión para promover la adopción y la producción eficiente de ... cultivos fue realizado principalmente por funcionarios de extensión hombres y dirigido a los agricultores comercialmente más exitosos y progresistas, entre los que predominaban los hombres. ... Los servicios de extensión formaban parte de un paquete disponible para [ellos] a través de los “clubes de agricultores” dominados por hombres. ... A pesar del hecho de que más de un

¹³⁰ Evison Moyo y Jürgen Hagmann, “Facilitating competence development to put learning process approaches into practice in rural extension”, en: M. K. Qamar, ed., *Human resources in agricultural and rural development*, FAO, Roma, 2000, págs 143-146.

tercio de las familias agrícolas estaban encabezadas por mujeres, muchas agricultoras no pudieron beneficiarse. Debido a su falta de acceso a los clubes de agricultores y al crédito, ellas no tuvieron la posibilidad de adoptar los paquetes y beneficiarse de los apoyos de la extensión¹³¹.

La FAO presenta varias acciones centrales para poder incorporar con éxito la sensibilidad de género en el trabajo de extensión agrícola:

- Moverse hacia sistemas de extensión guiados por la demanda, en los cuales tanto los hombres como las mujeres agentes de extensión son entrenados en temas de género y planeamiento participativo, y están mejor capacitados para identificar las necesidades, prioridades y oportunidades de las mujeres y los hombres, y para adaptar en consecuencia los paquetes de extensión. ...
- Mejorar los lazos entre la extensión y la investigación para asegurar que los conocimientos y prácticas locales son incorporadas en el diseño de la investigación.
- Ampliar el espectro de las actividades de extensión, incluyendo cultivos alimentarios locales, aves y pequeños rumiantes, consejos sobre instrumentos ahorradores de trabajo femenino en el hogar y actividades generadoras de ingresos fuera de la finca.
- Programar las visitas de extensión de forma tal que no coincidan con las tareas de las mujeres en el hogar, como la preparación de la comida.
- Adaptar los materiales de capacitación a los niveles de alfabetización y conocimientos numéricos de las mujeres.
- Adoptar el enfoque de grupos en la provisión de la extensión, para permitir que los agricultores pobres en recursos los puedan aprovechar conjuntamente. La accesibilidad de las mujeres parece ser mucho mayor cuando se trata de actividades de extensión en grupo, en comparación con su participación en el enfoque de contacto de agricultores.
- La incorporación de métodos analíticos relacionados con el género en los programas de entrenamiento del personal técnico de extensión y de otros campos del desarrollo rural ...
- Aumento de la matrícula de mujeres en la educación agrícola terciaria y en el número de funcionarias de extensión.
- Introducción de un sistema de monitoreo al alcance de los servicios de extensión, que beneficie a mujeres y agricultores pobres en recursos¹³².

Como parte de las reformas del servicio de extensión de Malawi:

Los trabajadores de extensión hombres han recibido orientaciones específicas para trabajar con mujeres agricultoras y en las demostraciones en finca con frecuencia utilizan predios de mujeres. La participación de las mujeres en las sesiones de capacitación se ha incrementado tremendamente desde que sus propios predios se incluyeron en los programas de capacitación y demostración. Adicionalmente, los trabajadores de extensión fueron instruidos para incluir las siguientes actividades: agricultores tanto de bajos como de altos recursos; mujeres agricultoras con altos y bajos recursos; mujeres a cargo del hogar y esposas (FAO, 2001, módulo 12).

Los sistemas de investigación y extensión participativos se han ya orientado en las direcciones mencionadas. Esas orientaciones deberían ser incorporadas en las

¹³¹ FAO, 2001, módulo 12, recuadro 1.

¹³² FAO, 2001, módulo 12.

directrices de supervisión de los servicios de extensión privados subsidiados, al igual que en los propios servicios públicos.

8.5.4 Respuestas al desafío del HIV/SIDA

Como se ha señalado, la propagación de las infecciones del HIV/SIDA en algunas zonas está teniendo un efecto devastador en las familias y también en los servicios rurales y la producción agrícola. Los sistemas nacionales de salud son los principales responsables de la coordinación de las respuestas a la epidemia, pero también los servicios de extensión tienen que revisar sus actividades a la luz de los cambios en la fuerza laboral rural ocasionados por la enfermedad y los efectos en los propios servicios:

No se puede ni se debería esperar que los servicios de extensión agrícola pongan fin al HIV/SIDA. ... Sin embargo, .. de hecho son los únicos cuyo personal de campo está familiarizado con la vida rural. En consecuencia, pueden y deben, jugar un papel significativo en ayudar a las comunidades de agricultores a protegerse del SIDA. Si ellos no se movilizan rápidamente, en colaboración con otras instituciones pertinentes, para responder adecuadamente a los efectos del ... SIDA sobre la agricultura en general y en su propia y debilitada capacidad institucional en particular, las consecuencias podrían ser desastrosas y de gran alcance¹³³.

Qamar esboza un conjunto de posibles estrategias para enfrentar el reto del SIDA en zonas rurales, entre otras las siguientes:

- Formulación de una política nacional sobre el SIDA y la extensión. ...
- Preparación del personal de extensión [a través]del ajuste del programa de capacitación previa y durante el servicio...
- Capacitación acelerada del personal de extensión por medio de sesiones intensivas de orientación de corta duración [dadas] por especialistas en salud, sociólogos rurales, antropólogos [con lo cual] el personal de extensión poseería conocimientos sobre la relación entre la seguridad alimentaria y el SIDA, las principales causas de la propagación del SIDA, sus signos visibles, las precauciones que deben tomarse para el manejo de los pacientes, consideraciones éticas y de privacidad, la adopción de una actitud sana y constructiva hacia las personas enfermas, adaptación a la nueva clientela de la extensión, los miedos comunes acerca de la epidemia que no tienen bases científicas y estrategias discretas para desalentar prácticas sexuales integradas a la cultura que aumentan la propagación de la infección.
- Revisión de las estrategias de extensión y de los mensajes técnicos. Las estrategias de extensión agrícola, los métodos y contenidos técnicos deben ser revisados y ajustados a la luz del hecho de que un número de hombres sin experiencia, mujeres, jóvenes, viudas y huérfanos están siendo empujados a la agricultura debido a la muerte de los tradicionales generadores de ingresos en las familias. Muchas de estas personas son físicamente débiles; no son capaces de usar maquinarias y equipos pesados ni de adoptar patrones de cultivo que requieran un esfuerzo físico vigoroso y frecuente. ... En Malawi, por ejemplo, las familias afectadas por el SIDA están renunciando a los cultivos de tabaco porque demandan mucho trabajo de cultivo y poscosecha

¹³³ M. K. Qamar, 2001, pág. 6.

en favor de otros, como la mandioca y el camote (batata), que requieren menos labor manual. ...

- Las metodologías de extensión que usan un enfoque grupal pueden ser aplicadas con relativamente poco personal de extensión, tomando en cuenta la disminución del número de trabajadores en extensión. El desarrollo de enfoques de extensión y mensajes técnicos participativos orientados al SIDA y focalizados en los clientes, dirigidos a atender las necesidades específicas de extensión y capacitación de la vieja y la nueva clientela en términos de edad, género. ... Participación de la juventud rural en la planificación y ejecución de los programas de extensión, pues constituye el grupo sexualmente más activo y por lo tanto el más duramente golpeado por el SIDA.
- Preparación de materiales de extensión en multimedia sobre el SIDA...¹³⁴

Daphne Topouzis ha destacado la necesidad de reforzar las respuestas multisectoriales y de mejorar la comprensión de las consecuencias de la epidemia en los programas de capacitación.¹³⁵

Los enfoques multisectoriales sobre el SIDA fueron ampliamente adoptados en los años noventa, debido a la creciente toma de conciencia de que la epidemia del SIDA era más que solo un problema de salud, y que la intervención de los ministerios de salud no era suficiente para detener la propagación de la epidemia y mitigar su impacto.

Los enfoques multisectoriales en los ministerios de agricultura (MA) frecuentemente tienen dos componentes: el establecimiento de puntos locales de HIV/SIDA y el desarrollo de actividades de información, educación y comunicación destinadas a su personal y a grupos objetivo. Ambos componentes se basaron primariamente en la salud. Con frecuencia, las actividades de información, educación y comunicación se incorporaron a los programas y proyectos de capacitación, pero raramente se integraron a las áreas centrales del trabajo de desarrollo agrícola y rural. En otras palabras, las respuestas multisectoriales consistieron principalmente en componentes específicos sobre el SIDA aplicados en forma relativamente aislada de las actividades principales de los MA. Análogamente, la gran mayoría de los proyectos de los donantes no han tratado las consecuencias del SIDA en la seguridad alimentaria y la vida común. ...

En vista de lo señalado, el concepto de las respuestas multisectoriales debe ser redefinido, dentro de un contexto de desarrollo, para ampliar las respuestas al SIDA más allá del sector salud e incorporar las áreas tecnológicas centrales de la agricultura y el desarrollo rural.¹³⁶

La autora mencionada recomienda considerar las siguientes cuestiones para mejorar las respuestas al SIDA:

¹³⁴ *Op. cit.*, págs 7-8.

¹³⁵ Daphne Topouzis, "The impact of HIV on agriculture and rural development: implications for training institutions", en: M. K. Qamar, ed., *Human resources in agricultural and rural development*, FAO, Roma, 2000, pág. 99.

¹³⁶ *Op. cit.*, pág. 99.

- ¿Cuáles son las principales consecuencias de la creciente morbilidad y mortalidad de adultos jóvenes para las instituciones de capacitación y sus estrategias de capacitación?
- ¿Cómo pueden los programas de capacitación ajustarse para reflejar las consecuencias del desarrollo del SIDA? . . .
- ¿Qué se necesita hacer para asegurar que la tecnología generada y difundida por instituciones de investigación agrícola financiadas con presupuestos públicos sea adecuada a las cambiantes necesidades de los productores y consumidores rurales, en vista de la epidemia del HIV? . . .
- ¿Qué cambios se necesitan en los programas y metodologías de formación para los capacitadores y para los capacitados?
- ¿Cuáles son los pasos requeridos para facilitar los ajustes necesarios a los programas, metodologías y procedimientos de capacitación?¹³⁷

8.5.5 Ilustraciones de las nuevas tendencias en extensión agrícola

En síntesis, un amplio rango de enfoques de extensión han demostrado su eficacia en países en desarrollo, caracterizados por un importante papel de las entidades no gubernamentales y de la participación de los agricultores. En el caso de Tailandia, entre otros ejemplos, el sector privado contribuyó a la exitosa disseminación de las nuevas variedades de mandioca. Un microcosmos de esas nuevas tendencias se encuentra en el caso de Bangladesh, tal como lo presenta Antholt, citando el trabajo de Chowdhury y Gilbert:¹³⁸

La experiencia de Bangladesh en la extensión es de interés general ... porque el Gobierno se ha movido más allá de C&V y desarrolló una nueva estrategia nacional de extensión: menos costosa, más impulsada por la demanda, más descentralizada y apoyada fuertemente en ONG. ... El enfoque C&V fue ... coherente con el pensamiento sobre el desarrollo en los años setenta, según el cual el estado jugaba un papel central en el desarrollo y se daba muy poca atención a la contribución de las ONG en las actividades de extensión y de las empresas privadas en la distribución y comercialización de insumos. ... el sistema C&V tuvo varias debilidades importantes, incluyendo el alto valor que asignó a la entrega de mensajes rutinarios a los agricultores, al mismo tiempo que falló en tomar en cuenta las preocupaciones y prioridades de los agricultores. La utilización de los contactos con agricultores probó ser ineficaz, de alto costo y financieramente insostenible. En suma, el impacto de C&V en la producción agrícola de Bangladesh fue mixto.

La nueva estrategia de extensión de Bangladesh incluye las siguientes reformas e innovaciones institucionales: mayor descentralización de la autoridad y funciones desde el centro hacia los distritos; utilización de grupos de agricultores más que contactos con agricultores; métodos y recomendaciones de extensión impulsados por la demanda; participación más amplia del sector privado, incluidas las ONG; un enfoque más centrado en los desfavorecidos, incluyendo las mujeres y una mayor atención a la sostenibilidad financiera¹³⁹.

¹³⁷ *Op. cit.*, pág. 100.

¹³⁸ Mrinal K. Chowdhury y Elon H. Gilbert, "Reforming Agricultural Extension in Bangladesh: Blending Greater Participation and Sustainability with Institutional Strengthening", Agricultural Research and Extension Network, Documento N.º. 61, Overseas Development Institute, Londres, 1996.

¹³⁹ C. Antholt, 1998, págs 364-365.

Antholt ha proporcionado un resumen convincente de las nuevas tendencias de los enfoques de la extensión agrícola:

Para pensar en los servicios de extensión agrícola se necesita tener horizontes conceptuales más amplios que los convencionales del sector público. También se requiere poner más atención a la financiación.

Dados los largos períodos de gestación de la modernización institucional, ahora es el momento de efectuar el cambio. Algunos parámetros generales que proporcionan una orientación útil para los cambios de política y las iniciativas de inversión son los siguientes:

- Los agricultores deben venir primero. Esto significa poner la propiedad real y la responsabilidad de las organizaciones públicas de extensión en las manos de las comunidades de clientes, especialmente los agricultores (así como en los agronegocios).
- La competencia en la oferta de los servicios de extensión debe ser fomentada a través del pluralismo de servicios.
- El pluralismo significa redefinir los papeles de los sectores público y privado en la extensión y, en particular, realzar el de este último por medio de la privatización, especialmente en la extensión de primera línea.
- Los instrumentos de apoyo del sector público –por ejemplo, vales, costos compartidos, impuestos locales– deben ser adoptados allí donde los agricultores, las organizaciones agrícolas y las comunidades agrícolas puedan utilizar los recursos públicos en servicios de extensión (públicos o privados) seleccionados por ellos.
- La dimensión de los actuales sistemas públicos de extensión debe ser reducida¹⁴⁰.

Al mismo tiempo que los sistemas públicos de extensión reducen sus gastos, debe darse importancia a la mejora de los estándares de contratación, incluyendo los requisitos de experiencia en agricultura. Similares criterios pueden aplicarse a la calificación de las empresas privadas de extensión que procuran participar en programas con financiación pública. Una flagrante debilidad de la gestión de la mayoría de los sistemas de extensión ha sido la falta de atención a las agentes mujeres. Las mujeres juegan un importante papel en la agricultura en todos los países en desarrollo, donde pueden ser catalizadoras en las organizaciones comunitarias y operar efectivamente como agentes de cambio. Esta debilidad debe ser remediada urgentemente.

8.5.6 Resumen de los nuevos enfoques de extensión agrícola

Si bien la crisis fiscal de los años recientes en los países en desarrollo es una de las causas de la debilidad de los sistemas de extensión, también se han encontrado problemas fundamentales en la estructura y administración de los sistemas de extensión, incluyendo los incentivos por rendimiento y los criterios de contratación. A la luz de las demandas de extensión, es claro que los anteriores sistemas centralizados no son ya viables y nuevos enfoques son necesarios.

¹⁴⁰ *Op. cit.*, págs 365-366.

Las experiencias recientes en muchos países y las ideas planteadas por la literatura sobre extensión agrícola están convergiendo en un consenso acerca de nuevas modalidades de extensión. Tal como ilustra el presente capítulo, los diversos enfoques nuevos pueden ser caracterizados desde varias perspectivas: orientación al cliente, participación, conciencia de género, pluralismo de proveedores, costos compartidos, facilitación de la vinculación de los productores con los mercados y los proveedores de insumos, entre otras. Si bien el análisis de la estructura y las modalidades de operación de la extensión difieren según los países y, dentro de ellos, por regiones, hay elementos comunes en los nuevos enfoques. Muchos de estos derivan de algunas ideas básicas que están ganando aceptación creciente. Las principales ideas y sus corolarios se presentan a continuación.

8.5.6.1 Principales propuestas para la reorientación de la extensión agrícola

Los elementos comunes a los nuevos enfoques de la extensión pueden derivarse de unas cuantas propuestas centrales:

1. ***Con frecuencia los agricultores pueden identificar, caracterizar y establecer prioridades sobre sus problemas mejor que los asesores, y poseen al menos algunos conocimientos pertinentes para encontrar las soluciones.*** Cuanto más heterogéneas son las condiciones agrícolas, más aplicable es esta proposición. De esa idea básica surgen otras importantes.
2. ***Los programas de extensión deben orientarse al desarrollo de los recursos humanos; el reforzamiento de las capacidades propias de los agricultores para resolver sus problemas y tomar decisiones agrícolas adecuadas es la clave de la promoción del desarrollo agrícola y rural.***

Esa propuesta también se deduce del objetivo básico del desarrollo rural sostenible: el desarrollo de las capacidades de las familias rurales y las comunidades para elevar sus niveles de vida por medio de sus propios esfuerzos. Esta capacidad tiene varias dimensiones, incluyendo el capital humano, social y físico en la finca y la infraestructura local. El desarrollo de los recursos humanos comprende al capital humano y al social.

3. ***Los gobiernos por sí solos no son capaces de proporcionar totalmente los servicios de extensión adecuados,*** en parte a causa de la propuesta mencionada en el punto 1, que implica que los agricultores deben participar en la formulación de soluciones y en parte, por las limitaciones financieras y organizacionales de las instituciones públicas de los países en desarrollo. La centralización de muchos servicios públicos y procesos de adopción de decisiones impone, por sí misma, severas limitaciones a las capacidades de los gobiernos de interactuar con los productores agrícolas.

Estas tres ideas básicas, o proposiciones centrales, pueden ser denominadas axiomas de los nuevos enfoques de la extensión agrícola. Cada una de las tres ideas, aunque relacionada con las demás, se deriva de una base total o parcialmente independiente. Estas bases son ***el axioma del conocimiento del agricultor, el axioma de la construcción de capacidades para el desarrollo y el axioma de las limitaciones gubernamentales.***

8.5.6.2 Propuestas adicionales para la extensión agrícola

De las tres propuestas o axiomas centrales mencionados, surgen otras facetas (o proposiciones) básicas de los nuevos enfoques de la extensión, las que, sintéticamente, se reseñan a continuación:

- A. Consecuencias sobre las políticas del axioma del conocimiento del agricultor
4. **Los servicios de extensión deben orientarse más hacia los clientes y hacia la rendición de cuentas a los clientes, que son los agricultores.** Los agricultores no son receptores pasivos de los beneficios de los programas de extensión, sino la parte interesada en el proceso. Los mensajes que los agentes de extensión llevan actualmente al campo no siempre responden adecuadamente a las necesidades de sus clientes.
 5. **La extensión es un proceso de facilitación de la adquisición de conocimientos y destrezas, más que de transferencia de tecnología.** La extensión facilita los contactos directos entre los agricultores y de estos con investigadores, proveedores de servicios, agentes de comercialización y otros actores económicos y sociales del medio rural. Esta propuesta refleja el hecho de que los agentes de extensión no poseen toda la experiencia y los conocimientos necesarios para solucionar los problemas de los agricultores¹⁴¹.
 6. **Los enfoques participativos de la extensión son eficaces.** En estos enfoques se utiliza el conocimiento local lo más posible; a los agricultores como agentes de extensión (y también investigadores, hasta cierto punto) y se prefiere el trabajo con grupos de agricultores más que con individuos. Los enfoques participativos involucran a los productores en la identificación de problemas, el establecimiento de prioridades en los temas a abordar, en la solución de problemas mediante el análisis y en la elección de alternativas. El enfoque participativo es una consecuencia directa y lógica de la aceptación del axioma del conocimiento del agricultor y la manera más segura de garantizar los efectos de las nuevas tecnologías.
 7. **Los incentivos a los trabajadores de extensión deben ser estructurados en forma tal que los impulsen a centrar su atención en la satisfacción de sus clientes productores, más que en la de sus superiores en la jerarquía institucional.** Aún cuando los agentes individuales de extensión estén comprometidos con el trabajo cercano a sus clientes para entender y tratar sus problemas, los incentivos institucionales en que trabajan pueden no empujarlos en esa dirección.
 8. **La descentralización de los servicios de extensión pública probablemente mejorará su eficacia,** ya que los lleva más cerca de sus clientes, los productores. Cuanto más local es la toma de decisiones sobre el suministro de servicios, más capaz será de responder a las necesidades de sus clientes. Este es un ejemplo del principio de subsidiariedad.

¹⁴¹ Esta propuesta es central en las recomendaciones del Grupo de Neuchatel de agencias donantes. Ver Neuchatel Group, 1999.

- B. Consecuencias sobre las políticas del axioma de la construcción de capacidades para el desarrollo.
9. ***Los servicios de extensión deben desarrollar orientaciones adaptadas a las mujeres rurales, las que han sido en gran medida ignoradas por los trabajos de extensión.*** No ocurrirá un desarrollo importante de las familias rurales mientras sea descuidado el potencial de las mujeres, uno de sus principales recursos. Sólo cerca del 5 por ciento del esfuerzo de extensión está dirigido a las mujeres, en tanto la proporción de agricultores mujeres en los países en desarrollo es mucho más alta.
 10. ***La educación básica permite que la extensión sea mucho más productiva.*** La educación es el factor individual más importante del desarrollo económico y los beneficios de educar a las mujeres son especialmente fuertes.
 11. ***La extensión debería facilitar no sólo la adquisición de destrezas agrícolas, sino también habilidades en la administración de las fincas, contabilidad, comercialización, lazos con instituciones de crédito y proveedores de insumos, organizaciones comunales y respuestas a la amenaza del SIDA.*** En un mundo globalizado, en el que la producción agrícola debe responder cada vez más a las preferencias de los consumidores, las posibilidades de exportación y las necesidades de la agroindustria, el conocimiento de las técnicas de cultivo por sí sólo es insuficiente para que los productores alcancen el éxito.
- C. Consecuencias sobre las políticas del axioma de las limitaciones de los gobiernos
12. ***La financiación pública de la extensión no significa necesariamente que el gobierno proporcione la extensión. Es deseable tener múltiples proveedores del servicio; la competencia entre ellos debe fomentarse y los productores estar en condiciones para evaluarlos y seleccionarlos.*** Sin pasos que aseguren la competencia, el monopolio público de extensión podría ser reemplazado por otro privado. Los proveedores pueden ser ONG, grupos privadas de extensión, abastecedores de insumos, agentes de exportación, empresas agroindustriales y universidades, además de organismos públicos.
 13. ***Para que los productores pobres tengan acceso a los servicios de extensión se requieren medidas de apoyo.*** Se han explorado diferentes formas de apoyo, incluyendo vales para la adquisición de servicios de extensión, reembolsos a los productores de una parte de los costos de los servicios de extensión, pagos directos del gobierno a proveedores privados después de verificada la entrega del servicio, etc. Es importante reconocer que los productores pobres posiblemente no serán capaces de pagar los servicios de extensión en el futuro cercano y que el carácter de bien público de muchas de las tecnologías agrícolas obliga a los gobiernos a compartir los costos de la extensión con los agricultores.
 14. ***Es necesario explorar diferentes formas de financiación de la extensión, incluyendo la que permite compartir los costos con los productores que pueden permitírselo.*** La contribución financiera de los productores los pone en mejor posición para juzgar la calidad del servicio y dirigirlo hacia sus propias

prioridades. El pago por parte de los productores más acomodados reduce la regresividad de muchos subsidios a los servicios públicos de extensión gratuitos.

15. ***Cuando existen varios servicios de extensión se requiere disponer de medios de coordinación, especialmente entre ONG, evitando obstaculizar sus esfuerzos.*** Con mucha frecuencia cada ONG va por su propio camino, sin tener conciencia de lo que hacen las otras ni las agencias públicas de extensión, incluyendo sus éxitos.
 16. ***Un importante papel de los gobiernos es el establecimiento de normas de calidad para los proveedores de extensión y de reglas que dirijan la provisión de los servicios.*** Los proveedores de extensión tienen que tener licencia para llevar a cabo su trabajo.
- D. Una consecuencia adicional de la propuesta sobre enfoques participativos presentada en el numeral seis es:
17. ***Los agricultores y las organizaciones comunitarias juegan un papel importante en la determinación de la eficacia de los servicios de extensión.*** Esto es especialmente verdadero en el caso de las mujeres agricultoras. Las ONG son particularmente eficaces en promover la organización local.

En todo el mundo los servicios de extensión se están moviendo en muchas de las direcciones mencionadas. Corresponde reiterar que ninguna fórmula individual es apropiada para todas o la mayoría de las circunstancias. Las variantes adecuadas a cada país y región tienen que ser definidas por los participantes del proceso. Sin embargo, se ha encontrado que las propuestas anteriores, o al menos un subgrupo de ellas, son pertinentes prácticamente en todos los casos. Como se ha señalado y lo ha observado el Grupo de Neuchatel, la existencia de un marco de política global favorable, que impulse el crecimiento agrícola, es uno de los requisitos del éxito de los esfuerzos de extensión agrícola.

Finalmente, corresponde destacar la importancia de mejorar la educación de la población rural, especialmente a la luz de la tendencia a la devolución a los agricultores de la responsabilidad para adquirir nuevos conocimientos. La receptividad de las poblaciones rurales hacia la nueva información y su habilidad para asimilarla y aplicarla aumenta marcadamente con la educación. Esta es el determinante más importante de la capacidad de las poblaciones rurales para mejorar su bienestar. Cuando hay que optar entre la asignación de recursos a los servicios de extensión agrícola o a la alfabetización básica de una determinada población rural, la decisión tiene que ser la última mencionada. La alfabetización básica abre posibilidades a muchas clases de desarrollo las que, sin ella, serían imposibles de transitar.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 8

- Tres cuartas partes de la población pobre del mundo en desarrollo vive en zonas rurales, pero el aumento de la productividad agrícola se está haciendo cada vez más difícil porque la agricultura está invadiendo más tierras marginales y las existentes están perdiendo productividad debido a la degradación del suelo y el agua.
- En muchos casos, la productividad agrícola de los países en desarrollo ha declinado, a pesar de los altos retornos de las inversiones en investigación agrícola. En parte, esto puede atribuirse a que la composición de cultivos no coincide con las ventajas comparativas del país, pero en parte también puede reflejar problemas de manejo de suelos y plagas en las fincas. Las investigaciones sugieren también que políticas de precios agrícolas desfavorables (incluyendo las políticas macroeconómicas que los afectan) pueden ser responsables de una parte de esa tendencia de la productividad.
- La financiación de la investigación agrícola en países en desarrollo ha disminuido en términos reales; por contraste, según el consenso actual, la inversión está muy por debajo de lo que debería ser a la luz de sus retornos.
- El desafío central para la investigación agrícola es desarrollar resultados adecuados a las necesidades de los agricultores. La colaboración con los agricultores en la formulación de las prioridades de la investigación ayuda a enfrentar este desafío.
- La tecnología agrícola no es neutral con respecto al género, pero en la práctica con frecuencia las necesidades de las mujeres agricultoras son ignoradas en la generación y difusión de la tecnología.
- Mujeres y hogares enteros pueden beneficiarse no sólo de las tecnologías de cultivo, sino también de las que reducen el tiempo dedicado por las mujeres a las labores del hogar.
- El sector público y el privado tienen importantes papeles que jugar en la investigación agrícola. La índole de bien público de muchos de los resultados de las investigaciones limita el interés potencial del sector privado en desarrollarlas, aunque la biotecnología está abriendo nuevos caminos para la participación del sector privado. La definición clara de los derechos de propiedad intelectual contribuye a impulsar las inversiones privadas en investigación agrícola.
- Se estima que entre un tercio y la mitad de todos los cultivos se pierden en el mundo debido a plagas, proporción que es aún mayor en los países en desarrollo. Algunos expertos recomiendan que los programas de investigación agrícola concedan mayor prioridad a la creación de resistencia a las plagas.
- El tratamiento químico de las plagas con frecuencia es antieconómico, además de dañino para el ambiente.
- Las Escuelas Agrícolas de Campo de la FAO han probado ser un medio eficaz, a través del cual los propios agricultores participan en el desarrollo de técnicas de manejo integrado de plagas.
- La extensión agrícola en los países en desarrollo fue iniciada con el propósito de distribuir mensajes tecnológicos desde los investigadores a los agricultores, con poca atención a la retroalimentación o a la participación de los agricultores en la identificación de los problemas a ser investigados.
- La Capacitación y Visita (C&V) reformó la gestión de muchos sistemas de extensión, pero conservó el enfoque esencialmente de arriba-abajo de la relación entre investigadores y agricultores.
- En algunos casos, la tecnología agrícola está incorporada a los insumos mejorados, pero con frecuencia adopta la forma de información pura. Dicha información abarca

una gama continua, desde bienes públicos puros hasta bienes totalmente privados. La índole de bien público significa que no se les puede negar su acceso a otros y que su “consumo” o uso por una persona no reduce la cantidad disponible para los demás. El carácter parcial o total de bien público que tiene mucha de la tecnología agrícola es la razón básica de la existencia de los servicios públicos de extensión; en efecto, en estos casos el sector privado no puede apropiarse de los beneficios.

- Sin embargo, aún cuando la información tiene algunas características de bien público, los agricultores pueden estar dispuestos a comprarla cuando existe una ganancia asociada a la oportunidad de la información, como es el caso de la información de mercado, cuando a partir de ella se puede excluir a otros de la misma oportunidad o, simplemente, cuando permite reducir la incertidumbre asociada a los cultivos.
- El carácter de bien público de gran parte de la información agrícola es un argumento para subsidiar los servicios de extensión, al igual que lo es la pobreza de muchos agricultores. La difusión de información que tiene externalidades ambientales positivas es otra justificación para subsidiar los servicios de extensión. No obstante, muchos de los agricultores más acomodados en los países en desarrollo pueden pagar por la extensión y están dispuestos a hacerlo, cuando es un bien de naturaleza privada o se aplican algunas de las salvedades mencionadas en el párrafo precedente. Proporcionar una extensión completamente subsidiada a todos los agricultores constituye un subsidio regresivo.
- En muchos países desarrollados el desempeño de los servicios de extensión agrícola ha sido decepcionante. De acuerdo con un creciente consenso, el mejoramiento de los servicios de extensión sólo puede ocurrir a partir de una mayor orientación hacia el cliente, fomentada por cambios en la estructura de los incentivos.
- Los servicios de extensión han sido muy lentos en responder a las necesidades de las mujeres agricultoras. En el mundo, solo el cinco por ciento de los recursos de extensión están asignados a programas para mujeres agricultoras, a pesar de que constituyen una proporción considerablemente más alta de los agricultores y que los servicios dirigidos a ellas han demostrado dar beneficios significativos.
- La epidemia de HIV/SIDA está devastando las áreas rurales en muchos países y mermando y desmoralizando algunos servicios de extensión. En estos casos, los servicios de extensión deben transferir tecnologías agrícolas apropiadas a personas débiles, muy viejas o muy jóvenes. Ellos también están llamados a responder a solicitudes de información y orientación para tratar la epidemia y ayudar a las comunidades a hacer frente a las crisis.
- Los actuales servicios de extensión están siendo evaluados y se están explorando nuevos modelos para proporcionar la extensión. Las razones básicas del cambio son las limitaciones de los fondos públicos; las deficiencias percibidas en los servicios de extensión; la evolución hacia tecnologías agrícolas más especializadas, que requiere diferentes tipos de extensión; el aumento de la prioridad del alivio a la pobreza como un objetivo de política, y la mayor importancia para los productores de las vinculaciones con los mercados y la administración de las fincas.
- El comercio internacional de semillas y otros insumos es un medio importante para el mejoramiento del inventario de la tecnología agrícola. Algunos países restringen la importación de esos bienes hasta que son certificados como inocuos y efectivos. Sin embargo, este enfoque conservador corre el riesgo de conducir al retraso de la tasa de progreso tecnológico del país. Se ha propuesto un enfoque más liberal por el

cual las pruebas de los productos se realizan *ex post* y sus resultados se divulgan con propósitos de información y no de control.

- Como en el caso de la extensión, los sistemas de investigación agrícola están siendo repensados. Las razones, entre otras, son las siguientes: las decepcionantes tasas de crecimiento de los rendimientos, los recortes de presupuestos para investigación, la disminución de la calidad del personal de investigación en algunos casos y la insuficiente investigación sobre los principales problemas percibidos por algunos agricultores, especialmente los más pobres.
- La elección de una agenda de investigación es uno de los temas principales. Tradicionalmente, esa fue una tarea de los investigadores, pero así se corre el riesgo de no tomar en cuenta los problemas más importantes de muchos agricultores. La cuestión planteada es la siguiente: ¿cómo hacer que la investigación esté más en línea con las necesidades reales de los agricultores?
- Al respecto se han venido utilizando diversos enfoques, entre otros los siguientes: incorporar a los agricultores en los consejos de dirección de las instituciones (locales) de investigación, requiriéndoles contribuciones financieras, involucrándolos en equipos de investigación multidisciplinarios y asignándoles un papel de liderazgo en algunas fases del proceso de investigación.
- Los agricultores poseen una considerable reserva de conocimientos acerca de las condiciones agroclimáticas y de los sistemas de cultivo en sus localidades, y con frecuencia tienen el hábito de experimentar técnicas de cultivo y nuevas variedades. Los métodos que involucran a los agricultores en el proceso de investigación científica han demostrado ser eficaces en la generación de resultados ajustados a las necesidades de los agricultores y al aumento de los ingresos de los agricultores pobres.
- Con frecuencia, los procesos participativos generan actividades económicas secundarias, como empresas de comercialización de semillas para los pequeños agricultores. Cuando la investigación participativa tiene éxito, los propios agricultores se convierten en agentes de difusión de los resultados.
- La investigación participativa debe ser administrada con sensibilidad, aspecto en que el papel de los facilitadores es importante. Esa investigación requiere pequeñas cantidades de fondos locales, bajo el control de los agricultores, para financiar insumos.
- Otros aspectos a fortalecer en los sistemas nacionales de investigación agrícola son los siguientes: adaptación de los resultados de las investigaciones de otros países y de instituciones internacionales, ampliación de capacidades para conducir análisis de suelos en el laboratorio, técnicas de gestión de poscosecha, métodos de procesamiento y manipulación de cultivos, y sostenibilidad ambiental de las tecnologías agrícolas.
- Cada vez más, los sistemas nacionales de investigación agrícola están adoptando métodos empresariales de administración. Dos aspectos centrales al respecto son la contratación de personal capacitado y la provisión de incentivos adecuados.
- Una mayor variedad de instituciones participa en la investigación agrícola, por ejemplo, ONG, asociaciones de productores, universidades y empresas privadas. Estas pueden participar en la investigación mediante fondos obtenidos en procesos de licitación competitiva, en los cuales las propuestas compiten anualmente por la asignación de fondos cuyo monto es conocido.
- La financiación de la investigación agrícola se está volviendo más diversificada. Actualmente, las principales fuentes son los ingresos generados por la

comercialización de los productos de la investigación, las contribuciones financieras de los agricultores y las donaciones a fundaciones de investigación.

- Se ha planteado el debate sobre si la investigación agrícola beneficia principalmente a los agricultores comerciales, debido a su localización en zonas agrónomicamente más favorecidas y a los criterios con que se seleccionan las prioridades y se realizan las investigaciones.
- Los agricultores pobres pueden beneficiarse de investigaciones que otorguen prioridad a las variedades no intensivas en insumos comprados, a los sistemas de producción y el mejoramiento de los sistemas agrícolas naturales, y a los métodos participativos que permiten concentrar los esfuerzos en sus principales problemas y utilizan sus conocimientos acumulados. Los métodos participativos de investigación constituyen tal vez el principal medio para llevar los beneficios de los avances tecnológicos a las familias agrícolas pobres.
- La investigación participativa puede ser más eficaz si atribuye importancia a la participación de las mujeres. Para ello se requiere un sostenido compromiso con esa orientación por parte de las instituciones de investigación y promoción.
- Algunas veces se observa que las mujeres agricultoras son más lentas que los hombres en la adopción de innovaciones tecnológicas, pero un estudio realizado en Ghana muestra que este hecho es atribuible a que normalmente tienen menor acceso a los factores de producción, y no a una baja disposición inherente.
- Los sistemas de extensión agrícola están experimentando cambios significativos en todo el mundo, particularmente en el papel de los agentes de extensión como facilitadores y la promoción del diálogo a dos vías entre agricultores y científicos. Muchos sistemas de extensión están tratando de adoptar el criterio de que los agricultores son clientes más que beneficiarios de la extensión.
- Además del asesoramiento técnico, los agentes de extensión son responsables, junto con los agricultores, del diagnóstico de los problemas de las fincas, así como de la retroalimentación a los investigadores, de la ampliación de las capacidades de administración, y de los vínculos entre los agricultores y las ONG, organizaciones de agricultores, proveedores de insumos y canales de comercialización.
- Aún cuando los argumentos favorables a la financiación pública de una parte de los servicios de extensión son válidos, no significa que ellos deban ser ejecutados siempre por organismos públicos. En esos organismos, los incentivos por rendimiento tienden a basarse en juicios de los superiores jerárquicos, quienes no siempre tienen una retroalimentación confiable de parte de los agricultores. En contraste, los incentivos en los sistemas privados de extensión se basan en la satisfacción de los clientes. Por esa razón, algunos países han desarrollado medios que permiten compartir los costos de la extensión entre los sectores público y privado, dejando al último la entrega de los servicios. Uno de los principios de extensión propuesto por el Grupo de Neuchatel, integrado por donantes para países africanos, es que los agricultores deben estar en posición de escoger dentro de una gama de proveedores de extensión.
- Una buena organización de los agricultores es un prerrequisito para que los pequeños participen en muchos tipos de programas, incluyendo los de investigación y extensión. Con frecuencia las ONG pueden jugar un papel valioso en la promoción de una mejor organización de los agricultores.
- Los sistemas de extensión deben esforzarse para satisfacer las necesidades de las mujeres agricultoras y avanzar en esa dirección, entre otras formas, contratando más agentes mujeres, promoviendo la inscripción de mujeres en la educación agrícola

terciaria, programando visitas de extensión en momentos que no sean conflictivos con sus tareas en el hogar, ampliando la gama de cultivo y cría de animales y promoviendo la formación de grupos de mujeres para interactuar con los servicios de extensión.

- Se requiere una reorientación de los sistemas de extensión en países o zonas donde la crisis del SIDA ha alcanzado una escala significativa. Se necesita una mayor preparación de los agentes de extensión y de las políticas nacionales de extensión relacionadas con esa enfermedad. La reorientación debería incluir el desarrollo de mensajes tecnológicos más adaptados a las personas de mayor edad, jóvenes, viudas y gente enferma, porque en muchas zonas la crisis ha tenido un fuerte impacto en la estructura de edades de las poblaciones rurales. Los agentes también deben estar mejor preparados para responder a las inquietudes de las comunidades sobre como enfrentar la crisis y reducir su tasa de propagación.
- Los nuevos enfoques de extensión intentan tomar como referencia principal a los agricultores. Muchos países están disminuyendo el tamaño de los sistemas públicos de extensión, en favor de mayor participación privada, ONG y los propios agricultores. El capítulo presenta al final un resumen de las nuevas orientaciones, en forma de proposiciones para la extensión agrícola y de los supuestos básicos o axiomas de las que se derivan.

CAPÍTULO 9

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO AGRÍCOLA:
PROCESO Y ESTRUCTURA**

Índice

9.1	El papel de las estrategias agrícolas.....	523
9.1.1	La estrategia como visión y documento unificador.....	523
9.1.2	Un conjunto equilibrado de reformas	525
9.1.3	El papel educativo de las estrategias	526
9.2	Procesos participativos para la formulación de estrategias	527
9.2.1	Razones para estimular la participación.....	527
9.2.2	Los participantes en el proceso de formular las estrategias	529
9.2.3	Organización del proceso participativo.....	531
9.2.4	Desafíos y riesgos de la participación	541
9.3	Estructura y coherencia de las estrategias.....	543
9.3.1	Conformación de las estrategias.....	543
9.3.2	Instituciones y capital humano.....	546
9.3.3	Coherencia	548
9.4	Orientaciones sustantivas de las estrategias agrícolas	553
9.4.1	Lecciones de los modelos de desarrollo agrícola a largo plazo.....	554
9.4.2	Orientaciones estratégicas para la agricultura	559
9.4.3	Políticas de desarrollo agrícola	563
9.5	Desarrollo rural y alivio de la pobreza.....	564
9.5.1	Proyectos de desarrollo rural.....	566
9.5.2	Descentralización del desarrollo rural.....	567
9.5.3	Transferencias en apoyo del desarrollo agrícola y rural.....	571
9.5.4	Prioridades de inversión	574
9.5.5	Marcos para las políticas de desarrollo rural.....	576
9.6	Implementación de las estrategias	581
9.7	Observaciones finales.....	583
	Temas de debate sobre el Capítulo 9	584

9.1 EL PAPEL DE LAS ESTRATEGIAS AGRÍCOLAS

9.1.1 La estrategia como visión y documento unificador

La estrategia agrícola es un conjunto coherente de diversas políticas, en una estructura lógica global que adopta una visión a mediano o largo plazo del desarrollo del sector. En el Capítulo 2 se ha examinado la utilidad de las estrategias para asegurar la coherencia de las diversas políticas, para vincularlas con los objetivos del desarrollo global nacional, y para garantizar que las cuestiones o aspectos que necesitan reformas sean suficientemente atendidos.

Una característica distintiva de las estrategias es el enfoque integral de los temas del desarrollo. Para poder ser llevadas a la práctica con éxito, las estrategias deben estar dotadas de un sólido marco conceptual y sus propuestas de política deben estar formuladas con rigurosos criterios técnicos. De no ser así, se pueden convertir en meras *shopping list* y perder mucho de su poder persuasivo. Sin embargo, no se debe pasar por alto que las estrategias son mucho más que un documento técnico: constituyen una visión y una consigna. Son una visión porque presentan posibilidades nuevas para el sector y los caminos para alcanzarlas. Uno de sus principales funciones es la de mostrar caminos viables para satisfacer las legítimas aspiraciones de la población rural. Son una consigna porque, si tienen éxito, se pueden convertir en el medio para movilizar el apoyo a la visión y a los instrumentos para llevarla adelante. La actividad agrícola alberga muchas personas y es muy diversificada; por lo tanto, se hace necesario tener una visión convincente del potencial del sector para poder movilizar su apoyo. De la misma manera, sin un amplio respaldo las estrategias no pueden llegar más allá de la categoría de estudios técnicos.

Se requieren al menos tres frentes principales de apoyo a las estrategias:

- Los productores o, más ampliamente, las familias rurales. Las estrategias se formulan para ellas y no pueden ser aplicadas plenamente sin su activo consentimiento y participación.
- Los gobiernos, a través de sus diversas instancias, que deben guiar los esfuerzos para su implementación. Los gobiernos son conglomerados de individuos con puntos de vista diferentes y algunas veces conflictivos; por lo tanto, se requiere un diálogo institucional múltiple y sostenido para alcanzar consenso suficiente en el sector público.
- Las instituciones internacionales de desarrollo, cuyo acuerdo y financiación son necesarios para el éxito de las estrategias.

En la medida de lo posible, las estrategias también deben alcanzar una recepción positiva en otros segmentos de la población y líderes de opinión en general, a pesar de que muchos grupos participan escasamente en su formulación. Si una estrategia genera la oposición activa de sectores influyentes, probablemente será difícil que sea aprobada y puesta en práctica.

En este capítulo se examinan primero algunos de los principales aspectos inherentes al *proceso* de preparar estrategias agrícolas o rurales. Se utilizan ejemplos de la experiencia de asesoría del autor en Honduras, Guyana, Estonia, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Mozambique, lo mismo que informaciones disponibles sobre trabajos en otros países. Luego se analizan la *sustancia* de las orientaciones estratégicas de las políticas de desarrollo agrícola, los programas de desarrollo rural y los criterios para asignar recursos a dichos programas.

El Programa de Reformas del Sector de Cereales en Kenya (PRSC), que formaba parte del programa de ajuste estructural, ilustra las dificultades para llevar a cabo reformas de política que no cuentan con apoyo suficiente.

... las incoherencias ocurridas en la implementación del PRSC son sustancialmente el resultado del descuido de la dimensión política de la reforma, de no haber desarrollado una cultura de cambio en el período prereforma. ... si los diseñadores y administradores del PRSC se hubieran tomado la molestia de informar adecuadamente sobre los beneficios esperados de la reforma, el proceso hubiera recibido un apoyo más consistente. Esto es evidente en el comportamiento de los actores de ese mercado, especialmente los molinos de maíz y los políticos con intereses en esa molienda y en el comercio de alimentos, quienes inicialmente se opusieron a las reformas pero luego las apoyaron ... la ausencia de un respaldo pleno por parte del Presidente y el Gabinete, y la falta de comprensión de los diversos grupos involucrados sobre los probables beneficios y costos, crearon dudas y conflictos que luego resultaron ser más aparentes que reales. Esto contribuyó a una implementación poco coherente y a un conflicto evitable entre los donantes y el gobierno. Con esto se sugiere que la tarea de gestionar los aspectos políticos de la reforma fue descuidada, y que debería ser incorporada explícitamente en dichos programas. (De: P. M. Lewa y M. Hubbard, "Kenya's Cereal Sector Reform Programme: managing the politics of reform", *Política Alimentaria*, tomo 20, N^o. 6, diciembre de 1995, págs 573-574.)

9.1.2 Un conjunto equilibrado de reformas

Como parte del esfuerzo para obtener apoyo para las reformas, la estrategia puede definir las relaciones mutuas entre los diferentes subsectores e intentar balancear sus ganancias y pérdidas. Algunas veces es difícil obtener aprobación para reformas individuales, ya que los grupos que pierden en el proceso, aunque sean una pequeña minoría, tienen suficiente fuerza política para bloquearlas. Pero si la propuesta se incluye en un paquete, aquellos que perderían con una de las reformas pueden preferir apoyarlo, porque perciben suficientes ventajas del programa en su conjunto.

En la elaboración de la reforma de la política agrícola en Honduras, a inicios de los años noventa, el apoyo de los agricultores al libre comercio se obtuvo, en parte, mediante la adopción de un sistema de bandas de precios que automáticamente elevaba los aranceles cuando los precios mundiales bajaban excepcionalmente (y los disminuía cuando subían mucho, para beneficio de los consumidores). De igual modo aceptaron el desmantelamiento del sistema de precios de garantía de los cultivos, en parte porque la medida fue englobada con la privatización de los silos de propiedad del estado, que convertía a los agricultores en dueños parciales de las instalaciones. Si se hubieran presentado solamente las propuestas sobre libre comercio o liberalización de precios, es poco probable que en ese momento se hubiera obtenido respaldo suficiente para su aprobación.

Otros elementos de ese programa de reformas contribuyeron a su aceptación como un todo. Los grandes agricultores comerciales percibieron que la reestructuración del proceso de reforma agraria pondría fin a las inconsistencias de esta política, lo mismo que a veinte años de invasiones y violentas confrontaciones por la tierra; por lo tanto, estuvieron dispuestos a aceptar la eliminación del sistema de precios de garantía, del cual habían sido los mayores beneficiarios, y de los controles cuantitativos sobre las importaciones, que también favorecía a algunos de ellos. Los pobres rurales anticiparon potenciales beneficios de una reforma agraria más eficaz, de la eliminación de la

prohibición del arrendamiento de tierras y de otros elementos del paquete dirigidos a esos grupos de ingresos; por consiguiente estuvieron de acuerdo en abandonar la táctica de invadir tierras la cual, además, algunas veces les era perjudicial.

Un propósito fundamental de cualquier estrategia debería ser la creación de reglas de juego parejas para todos en materia de políticas y la eliminación de los privilegios económicos especiales. Esto es deseable tanto desde la perspectiva de la eficiencia económica como de la equidad¹. El consenso sobre la necesidad de tratamiento uniforme a todos los actores económicos se alcanza más fácilmente mediante la participación conjunta de varios grupos de interés en la formulación de la estrategia, en lugar de dejar que negocien individualmente con el gobierno. Cuando se debate una amplia gama de temas en foros con muchos participantes, cada uno de estos puede aceptar que la eliminación de los privilegios de los demás requiere reciprocidad de parte suya: esta lógica lleva a la renuncia simultánea a todos los privilegios. Esta puede una vía eficaz para obtener el consenso generalizado para el programa de reformas y terminar así con arraigados privilegios o, al menos, reducirlos significativamente.

En uno de sus muchos comentarios editoriales sobre la Estrategia de Desarrollo Nacional en Guyana, Stabroek News, un periódico independiente frecuentemente considerado por el Gobierno como representante del punto de vista de la oposición, hizo este comentario:

El boceto Estrategia para el Desarrollo Nacional debería ser de lectura obligatoria para nuestros políticos, hombres de negocio, sindicalistas y académicos. Contiene ideas útiles e interesantes y reflexiones sobre cada uno de los aspectos de la economía y sus procesos, lo que eleva el debate público que en muchos aspectos está mal informado y carente de cualquier marco teórico o sistémico. (Del Stabroek News, Georgetown, Guyana, 6 de marzo de 1997.)

9.1.3 El papel educativo de las estrategias

Uno de los propósitos básicos de las estrategias es el de elevar el nivel del diálogo nacional sobre las políticas. Cuando este diálogo tiene lugar entre un grupo con intereses particulares y funcionarios del gobierno, el resultado tenderá a incluir un conjunto de excepciones a la regla del tratamiento igualitario. Los debates tienden a asumir la óptica estrecha de los beneficios o pérdidas de las reformas para un grupo en particular, sin considerar los resultados para el conjunto de la sociedad. El proceso de formular una estrategia proporciona la oportunidad para llevar el diálogo al terreno de las cuestiones principales del desarrollo nacional y a los obstáculos a superar, lo cual permite identificar las ventajas que obtendrá la nación. Esto puede tener un valor educativo a largo plazo para la población, que trasciende los beneficios concretos que surgen de poner en práctica aspectos importantes de la estrategia.

¹ Hans Binswanger ha destacado el aspecto de la equidad: "Proporcionar privilegios o reducir la competencia en los mercados de productos, insumos y crédito es costoso para los consumidores y contribuyentes, y termina dañando a los pequeños agricultores y a los pobres rurales, aunque tal efecto no sea intencional." (H. Binswanger, "Agriculture Rural Development: Painful Lessons", en: Carl K. Eicher y John M. Staatz, International Agricultural Development, 3ª edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998, pág. 298.). Reimpreso con permiso de The Johns Hopkins University Press.

La formulación de la estrategia comporta también un proceso educativo para los participantes. En la medida de lo posible debe ser participativo, lo cual, además de respetar los valores democráticos, refuerza el apoyo a la propia estrategia. También mejora su contenido, porque los participantes representan colectivamente el mayor acervo de conocimientos del país en cada una de las cuestiones tratadas. Aún así, los técnicos no siempre están familiarizados con los diversos temas de la política. Con frecuencia se han movido en el marco de la política vigente y no conocen otros marcos alternativos, especialmente si son radicalmente diversos. Por lo tanto, *la formulación de estrategias puede constituir un proceso en el cual los participantes aprenden a definir diferentes temas de la política y a perseguir soluciones en direcciones probablemente no habituales.*

El proceso de aprendizaje puede ampliarse a los efectos de proporcionar a los participantes un mayor conocimiento de los programas de los donantes y organismos multilaterales, a través del diálogo con sus representantes. A su vez, el diálogo puede abrir canales de comunicación para que, en el futuro, dichos donantes y organismos formulen sus programas en el país consultando un espectro más amplio de líderes de la sociedad.

El borrador de la estrategia y su versión final pueden tener roles distintos. La última es la base formal para la ejecución del programa; el primero, simplemente porque tiene el carácter de borrador, puede abordar temas sensibles eludidos hasta ese momento por los responsables de las políticas. Por ejemplo, el borrador de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Guyana² examinaba abiertamente la opción de privatizar la industria azucarera nacional. En ese momento, el Gabinete se oponía firmemente a esa medida y, de hecho, no había sido posible discutir el tema públicamente. Pero dado que la estrategia era un borrador preliminar y técnico para consulta pública, en el contexto de una detallada revisión de las opciones económicas nacionales, el Ministerio de Finanzas permitió analizar exhaustivamente la opción de la privatización. Por esta razón, puede ser conveniente etiquetar a la primera versión como “borrador técnico” y destacar este hecho para librar la discusión de las restricciones de tipo político.

9.2 PROCESOS PARTICIPATIVOS PARA LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS

9.2.1 Razones para estimular la participación

En años recientes se ha tendido a promover la participación de las comunidades y los ciudadanos en programas de desarrollo que atañen a su bienestar. Es común que se estimule la participación de los usuarios en la administración de sistemas de riego y pequeños préstamos a grupos; de las comunidades rurales en los programas de protección de bosques y cuencas, y de grupos organizados de agricultores para recibir asistencia técnica, comprar insumos y ampliar su acceso a los mercados. Se ha

² Publicados inicialmente como borrador técnico en 1996, los seis tomos de la Estrategia cubrían todos los sectores de la economía y habían sido preparados con la colaboración de 23 grupos sectoriales integrados por expertos del gobierno y el sector privado. El trabajo fue suspendido durante más de un año por una crisis electoral y cuando el Ministro de Finanzas reinició las labores, la sociedad civil jugó un papel aún mayor en la actualización y revisión de la propuesta. El borrador fue finalmente enviado al Parlamento y durante su discusión en éste el Gobierno ya fue adoptando muchas de sus recomendaciones. El Centro Carter contribuyó a facilitar el proceso.

extendido además a la gestión de servicios sociales, por ejemplo, para la administración de algunas escuelas rurales en El Salvador³.

La enorme mayoría de dichos esfuerzos se ha dirigido a la promoción de la *participación en proyectos y programas de desarrollo*, sobre todo en localidades específicas. El enfoque participativo ha sido menos utilizado para la formulación de propuestas integrales y a la vez detalladas de *paquetes de políticas y estrategias multisectoriales de desarrollo*. En ciertos países, como por ejemplo Malí, Ghana y Mozambique, se han formulado visiones estratégicas nacionales de largo plazo. Esas experiencias pueden ser muy valiosas y contribuyen a ampliar el debate nacional acerca de los posibles escenarios del desarrollo. También pueden acercar a los partidos políticos hacia algún tipo de consenso sobre las prioridades nacionales de desarrollo, como ha ocurrido en Mozambique; pero en último término deben ser complementados con propuestas concretas para reformar las políticas nacionales. En algunos casos, la visión estratégica puede ser concebida como un primer paso hacia la formulación de una estrategia más específica.

Cabe preguntar ¿por qué la formulación de las políticas debe basarse en procesos participativos? ¿Qué se gana con esto? ¿Por qué no pueden los gobiernos asumir por sí solos la responsabilidad de formular políticas? La respuesta se puede resumir en cinco puntos principales:

- 1) Para aumentar la probabilidad de alcanzar el consenso nacional para reformar las políticas. Nunca se logran consensos totales sobre las políticas, pero la participación puede ampliar significativamente el ámbito de los temas concordados. Cuanto mayor sea el consenso, más fuerte será el apoyo político para el cambio.
- 2) Para fortalecer los canales del diálogo nacional, otorgándoles a los ciudadanos el poder de participar más eficazmente en la resolución de las cuestiones de la política. Frecuentemente, estos canales están poco desarrollados o atrofiados. Esta función de las estrategias participativas consiste en construir la capacidad para que la sociedad civil y el sector privado participen en los temas de las políticas nacionales de desarrollo.
- 3) Para adoptar políticas más sólidas. La experiencia demuestra que los representantes privados y de las ONG no sólo contribuyen a apoyar políticas de consenso, sino que tienen también hacen aportes fundamentales a la calidad de las reformas e incluso a la preparación de la nueva legislación. Como indican algunos informes del Banco Mundial:

La mayoría de los funcionarios [del Banco Mundial] responsables de las *Country Assistance Strategies* (CAS) consideró que los beneficios de incorporar la participación de la sociedad civil en el proceso resultaban significativamente mayores que los costos. Opinaron que esta participación en las CAS contribuyó a mejorar la definición de las prioridades del desarrollo del país⁴.

³ Emmanuel Jiménez y Yasuyuki Sawada, "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program", *The World Bank Economic Review*, tomo 13, N°. 3, setiembre de 1999, págs 415-441.

⁴ Maria Aycrigg, "Participation and the World Bank: Success, Constraints, and Responses", *Social Development Paper* N°. 29, Banco Mundial, Washington, D.C., noviembre de 1998, pág. 11.

Y en el contexto de estrategias para la reducción de la pobreza (*PRSP*):

El análisis participativo de los efectos del gasto público sobre la pobreza puede generar resultados más profundos que el realizado únicamente por funcionarios y expertos internacionales⁵.

- 4) Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos de elaboración de las políticas.
- 5) Mejorar el poder de negociación del país en los debates internacionales, para que las verdaderas prioridades nacionales sean la guía de los programas de asistencia externa, en lugar de que las políticas nacionales sean definidas implícitamente por la suma de las condiciones impuestas por los préstamos y las donaciones internacionales.

Un axioma de la democracia afirma que los ciudadanos deben tener voz en las decisiones que los afectan. Los países en desarrollo a veces carecen de una fuerte tradición de participación de la sociedad civil⁶ en los temas nacionales, y el cabildeo queda en manos de unos pocos grupos de interés económicamente influyentes. La aplicación de este axioma requiere la colaboración activa entre el sector privado y la sociedad civil por un lado, y el poder ejecutivo por el otro.

9.2.2 Los participantes en el proceso de formular las estrategias

La preparación de una estrategia agrícola requiere: *i) capacidad técnica en los temas tratados, ii) conocimiento profundo de la agricultura del país, y iii) liderazgo político para asumir el proceso de cambio*. El primer requisito puede ser cumplido por expertos nacionales y/o internacionales, preferiblemente en colaboración con representantes de los agricultores y las comunidades rurales. El segundo requisito queda a cargo de estos representantes, y el tercero de los líderes políticos del país, aunque en ciertas situaciones también pueden asumirlo los voceros de los grupos productivos. En República Dominicana, por ejemplo, un influyente grupo de productores, la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), ha desempeñado tradicionalmente todos esos papeles en el trabajo de formulación de las estrategias sectoriales.

En resumen, la participación de los representantes de los agricultores –o de la sociedad civil en general– es importante porque otorga a las estrategias una orientación más productiva y facilita su puesta en práctica. La sociedad civil puede participar de dos maneras: como socio pleno en la investigación y redacción de la estrategia, o como consultor durante el proceso. Es probable que lo primero dé lugar a mejores estrategias, pero requiere un gran esfuerzo para organizar y coordinar las tareas, y existe el riesgo de que al final no se alcance el consenso. Una vez que se ha llegado al acuerdo para incorporar a la sociedad civil en el proceso es importante ***asegurar que los participantes representen a un amplio espectro de la sociedad rural***. Esto incluye a las mujeres, los pobres y otros grupos menos favorecidos. La exclusión de grupos

⁵ S. Tikare, D. Youssef, P. Donnelly-Roark and P. Shah, “Organizing Participatory Processes in the PRSP”, Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 2001, pág. 7.

⁶ En este documento, la sociedad civil comprende al sector privado (sector empresarial), ONG, universidades, asociaciones de ciudadanos y otras agrupaciones.

fundamentales puede debilitar el documento y llevar a controversias sobre su contenido final, lo que va en detrimento de las posibilidades de que la estrategia sea ejecutada.

Los participantes no tienen que ser, necesariamente, representantes formales de las asociaciones u otras entidades reconocidas. A veces, los que ocupan esos cargos se sienten obligados a defender posiciones arraigadas. Dependiendo de las circunstancias, se puede avanzar más rápidamente en la formulación de propuestas nuevas y creativas, si los participantes han sido elegidos sobre la base de un reconocido estatus de personas inteligentes y con visión amplia de los temas, en lugar de ser seleccionados por su afiliación a organizaciones formales.

La incorporación de personas ajenas a los círculos oficiales al proceso de formulación ayuda a fortalecer la participación de la sociedad civil en los diálogos nacionales sobre las políticas. Sin embargo, la participación formal de los partidos políticos puede debilitar las chances de alcanzar el consenso, dado que los partidos por definición tienen intereses creados en no estar de acuerdo los unos con los otros y en tener sus propios programas. Es más probable que el consenso se alcance si los participantes son personas con afiliaciones partidarias que abarcan a todo el espectro político, pero no representan explícitamente a la cúpula de los partidos⁷. En el caso hondureño, la representación implícita de todos los partidos políticos en el diálogo ayudó a que el programa de las reformas fuese mantenido, aún después del cambio del partido en el poder. En Mozambique, en vista de la necesidad de acelerar el proceso de sanar las heridas de una devastadora guerra civil, los representantes de los partidos políticos fueron involucrados con éxito a la preparación de la visión estratégica del desarrollo nacional.

A veces, los especialistas –incluso de organismos internacionales– piensan que la participación de personas sin una profunda formación técnica puede retrasar el proceso y, tal vez, debilitar las recomendaciones. Cabe responder a esto que, si se obtienen mejores resultados, bienvenido el tiempo adicional invertido; y, además, que compete a los especialistas explicar sus puntos de vista y propuestas de política en términos comprensibles, y demostrar suficiente flexibilidad como para aceptar buenas sugerencias aunque vengan de fuentes no-técnicas y no siempre estén expresados en lenguaje erudito⁸. En cualquier caso, prácticamente en todos los países emergentes del mundo, la sociedad civil aporta personas con fuertes calificaciones técnicas, en temas económicos y en otros campos.

El riesgo de no alcanzar un consenso entre los miembros de la sociedad civil es una legítima preocupación. Pero si existe una división profunda en la sociedad acerca de temas fundamentales de la política, la formulación de una estrategia constituye un buen foro para el entendimiento. Es un foro relativamente “poco político” y la

⁷ En un ejercicio de estrategia agrícola en República Dominicana, el PNUD comisionó la elaboración de diversos temas de política a expertos nacionales y luego organizó un taller nacional, a fines de 1994, para analizarlos y proponer modificaciones. Los participantes incluían a representantes de organizaciones nacionales de agricultores, agroindustrias, ONG, gobierno y partidos políticos. Los debates fueron animados y los resultados muy útiles, pero el propósito de alcanzar un consenso de políticas que comprendiera a los partidos políticos no fue conseguido.

⁸ No siempre es fácil encontrar expertos que desempeñen esta función. Como señala una evaluación del Banco Mundial sobre sus propios programas, “Los esfuerzos en procura de la participación van en contra de la cultura “técnica” del Banco” (M. Aycrigg, 1998, pág. 27).

presencia de un amplio espectro de participantes, incluyendo asesores internacionales, presiona a todos a presentar posiciones constructivas y a escuchar nuevas ideas. Al final, si no se alcanzan acuerdos en algunos temas, la opción es señalar las posiciones minoritarias en el informe final.

La experiencia en la preparación de estrategias agrícolas ha demostrado que los principales intereses agroindustriales son a menudo diametralmente opuestos a los de los agricultores, en temas tales como aranceles de importación y precios de los productos. Los procesadores de granos y semillas oleaginosas usualmente favorecen aranceles bajos o nulos para sus materias primas, en detrimento de los agricultores que producen esos bienes o sus sustitutos (la costumbre de otorgar exenciones arancelarias a donaciones y ayudas concesionales de alimentos exacerba el problema). Por este motivo, a veces sólo las asociaciones de productores primarios participan en las estrategias agrícolas y quedan afuera los de las industrias procesadoras. El costo de esto es, por supuesto, una menor cobertura del consenso y, tal vez, el desaprovechamiento de una oportunidad para promover su colaboración en aspectos tales como estándares de calidad y contratación anticipada de materias primas por parte de los procesadores. La decisión debe tomarse en cada caso, pero el tema merece una consideración particular y previa al lanzamiento de los procesos participativos de desarrollo agrícola⁹.

9.2.3 Organización del proceso participativo¹⁰

Cada proceso participativo de formulación de estrategias tiene su propio contexto y características. Los comentarios que siguen reflejan una evaluación preliminar de los temas centrales y de las lecciones extraídas de experiencias en algunos procesos participativos de elaboración de estrategias. Sin embargo, temas diferentes pueden surgir en otros contextos, lo que hace necesario el ajuste y la adaptación de las mencionadas lecciones. Por lo demás, los comentarios sólo pretenden anticipar algunos temas y sus posibles soluciones, y no ofrecer recetas detalladas o definitivas.

9.2.3.1 La propiedad del proceso

El propósito principal de los procesos participativos es generar un sentimiento de propiedad de los resultados por parte de los participantes. En buena medida, esto depende de como se lleva a cabo el proceso, y de cuan involucrados se sientan los participantes. En algunas circunstancias también puede depender de como se inicia el proceso o, más precisamente, de quien lo inicia.

⁹ El Salvador adoptó un enfoque interesante de participación. Con liderazgo nacional y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial del Salvador organizó cuatro foros nacionales sobre temas estratégicos para el desarrollo agrícola y encargó estudios técnicos sobre puntos prioritarios. Expertos nacionales e internacionales intervinieron en foros cuya audiencia estaba compuesta por un gran número de representantes de agricultores y agroindustriales, funcionarios de gobierno y organismos multilaterales. Luego se redactó un documento de estrategia sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de los foros y los estudios técnicos, que fue publicado como: Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), Estrategia concertada de desarrollo agropecuario, Convenio CAMAGRO/BID N°. ATN/SF-5509-ES, Diálogo nacional sobre estrategias de desarrollo agropecuario, San Salvador, septiembre de 1998.

¹⁰ Esta parte y la anterior conciernen tanto a la preparación de los instrumentos principales de la política como de las estrategias de desarrollo agrícola como un todo.

En muchos casos, el patrocinador del ejercicio de elaboración de la estrategia es el gobierno, que en definitiva será también responsable de la mayoría del esfuerzo para ejecutar las políticas que componen la estrategia. Sin embargo, en algunos contextos políticos, los miembros de la sociedad civil pueden considerar que participar en un ejercicio de estrategia convocado por el gobierno les obligaría a sostener las posiciones oficiales en algunos temas; por lo tanto, pueden ser reticentes a participar en esas condiciones. Esta actitud es bastante probable en casos de agudas divisiones políticas en la sociedad o de que se avecinen las elecciones nacionales. Este riesgo ha sido subrayado recientemente en Uganda:

La participación de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración del Documento de estrategia para la reducción de la pobreza no debe ser vista como un evento aislado. De hecho, en los últimos cinco años, el Gobierno de Uganda se ha esforzado en involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la planificación de las políticas y la ejecución de los programas... Sin embargo, la falta de un marco de referencia claro para la planificación participativa con el Gobierno es causa de preocupación para las organizaciones de la sociedad civil como clientes del Gobierno¹¹.

El partenariado entre el gobierno y la sociedad civil aparece como lo ideal, entre otras cosas porque los mejores expertos del país en cada tema pueden pertenecer a una u otra esfera. Como compartir las responsabilidades entre los líderes del gobierno y de la sociedad civil es un tema que debe ser previamente establecido en cada contexto. Se trata, tal vez, de una tarea más fácil para las estrategias agrícolas que para las estrategias económicas globales, ya que los principales participantes de la sociedad civil son agricultores con cualidades de liderazgo ya reconocidas por el sector. Conviene estar seguros de que los participantes representen a todas las principales corrientes políticas, lo que ayuda a tranquilizar al gobierno de que la estrategia no se convertirá en una plataforma de los partidos de oposición.

Como alternativa, la preparación de la estrategia puede ser patrocinada por una organización internacional; pero se corre el riesgo de que sea etiquetada como un producto de esa organización, por más que se hayan realizado esfuerzos para que el proceso fuese genuinamente participativo. ***La cuestión es quienes son los “abanderados” del proceso, quien asume el liderazgo tanto en la elaboración de la versión preliminar como en el cabildeo para la adopción formal y la ejecución de la estrategia.*** Si se trata de un documento de programación para una institución internacional, es difícil que la sociedad civil de un país en desarrollo se convierta en el verdadero abanderado, en el sentido mencionado anteriormente; más bien será simplemente un proveedor de insumos para el documento. Como se subrayó en una reciente evaluación del trabajo participativo en 189 proyectos del Banco Mundial:

Algunas veces, las reuniones con las partes interesadas fueron poco más que oportunidades para que el Banco presentara y ganara aceptación para sus programas nacionales, en lugar de que tomara en cuenta las prioridades locales. Por lo general, los participantes recibieron muy poca retroalimentación después

¹¹Zie Gariyo, “Civil Society in the PRSP Process: The Uganda Experience”, paper delivered in the workshop Voices and Choices at the Macro Level: Participation in Country-Owned Poverty Reduction Strategies, Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 2001, pág. 3.

de que fueran consultados ... posiblemente desalentando su fuerte y creativo compromiso en futuras consultas¹².

En dichas circunstancias, existe el riesgo de que los participantes consideren que el propósito de las consultas es solamente el de captar las informaciones de que disponen.

La experiencia de Malí y otros países¹³ resalta el peligro de que los gobiernos puedan, al final, decirle a las instituciones financieras internacionales (IFI) lo que estas quieran escuchar, a los efectos de poder calificar para la reducción de la deuda y otros programas de asistencia. El poder económico relativo de las IFI frente a la mayoría de los gobiernos de países pobres es abrumador y *no siempre es realista esperar un dialogo entre iguales*. Los incentivos más fuertes operan en la dirección de aceptar el paquete de políticas de la IFI y de pasar a su aplicación.

Entre otros observadores, Kathleen Selvaggio ha comentado tanto “el deseo de los gobiernos de evitar conflictos con el FMI y el Banco Mundial, lo cual podría amenazar el flujo de préstamos o la reducción de deudas, como el hecho de que muchas elites de gobierno suscriben políticas de ajuste estructural y hasta se benefician materialmente de ellas”¹⁴.

Esta relación desigual subraya la precaución que hay que tener para vincular las condicionalidades con la participación o con los resultados de los procesos participativos. Más importante aún, sugiere *límites inherentes al patrocinio de los esfuerzos participativos por parte de las IFI*: pueden favorecerlo o impulsarlo, pero la opción de patrocinarlo directamente o de otorgar incentivos ligados a su aplicación puede contradecir el propósito de promover la propiedad nacional de la estrategia.

A veces es útil que los programas de los organismos multilaterales sean considerados como complementarios a, y derivados de, las estrategias nacionales. En Gambia, por ejemplo, se decidió que la estrategia nacional, y no la PRSP, sería mantenida como el documento guía y orientador del proceso de ejecución de las políticas¹⁵.

En Guyana, el esfuerzo fue convocado por una “tercera parte” neutral (el Centro Carter), con fondos de siete instituciones y fundaciones. Aún así, a pesar de la prolongada e intensa participación de más de doscientos representantes de la sociedad civil al lado de expertos del gobierno, un importante partido político declaró públicamente que el primer borrador era un trabajo del Centro Carter. Sólo en la segunda fase, después de un vacío de casi dos años causado por una crisis política y

¹² Banco Mundial, Operations Evaluation Department, Participation Process Review, Executive Summary, Washington, D.C., octubre de 2000, pág. 2.

¹³ Citado en Roger D. Norton, “Development Cooperation Processes: Issues in Participation and Ownership”, presentado en The Development Cooperation Forum, The Carter Center, Atlanta, EE.UU., 22 de febrero de 2002.

¹⁴ Kathleen Selvaggio, “From Debt to Poverty Eradication: What Role for Poverty Reduction Strategies?”, CIDSE and Caritas Internationalis, Bruselas y Ciudad del Vaticano, junio de 2001, pág. 24.

¹⁵ Abdou Touray, “The Gambian Experience in Participatory Processes in Poverty Reduction Efforts”, trabajo presentado en el taller Voices and Choices at the Macro Level: Participation in Country-Owned Poverty Reduction Strategies, Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 2001, pág. 2.

constitucional, se reconoció que la estrategia era un producto totalmente guyanés. Ahora es visto así y constituye una pieza central de las discusiones nacionales sobre la política de desarrollo.

Los procesos comienzan con la identificación de las principales partes interesadas. ***Quien identifica y selecciona a los participantes puede ser relevante para el tema de la propiedad del proceso.*** En Guyana y Honduras, los participantes fueron seleccionados por asesores internacionales. La metodología consistía en llamar a muchos líderes de la sociedad civil (los principales productores en Honduras) y pedirles que recomendaran a posibles participantes. Luego se contactaba a las personas que habían tenido mayor número de menciones. En Guyana, este método de selección levantó sospechas en algunos participantes, cuando ya habían comenzado a trabajar. En Honduras esto no fue motivo de preocupación, pero la participación tuvo que ser ampliada para incorporar a representantes de los campesinos, que habían sido inicialmente dejados de lado. Ellos habían expresado fuertes objeciones a las orientaciones del proceso, en parte con base en informaciones erróneas de prensa; una vez incorporados, hicieron valiosos aportes a la versión final de las propuestas de reformas.

No existen recetas únicas para seleccionar a los participantes, pero al comienzo es aconsejable que las cuestiones relacionadas con el patrocinio sean debatidas francamente entre los miembros de la sociedad civil, el gobierno y las entidades multilaterales.

9.2.3.2 *El proceso de elaboración*

La solución de la cuestión de la propiedad depende de la manera en que se lleva a cabo el proceso. Si los primeros borradores son preparados por consultores externos y sometidos después a revisión de la sociedad civil, en breves consultas, es poco probable que se genere un sentimiento de propiedad nacional. Del mismo modo, si son escritos por funcionarios de gobierno, será difícil que la sociedad civil los adopte como propios. ***La efectiva participación en la elaboración de las estrategias resulta fundamental para generar un sentimiento de propiedad.*** Este es un proceso que consume tiempo, especialmente si se espera que los participantes consideren las sugerencias hechas por los consultores, las revisen y las hagan propias cuanto sea necesario. Se trata de formas más profundas de involucrar a los participantes, que simplemente consultarles sobre documentos preparados en alguna otra instancia.

Algunos representantes de la sociedad civil carecen probablemente de experiencia en la elaboración de políticas, aunque conocen bien los temas de su especialidad y las posibles maneras para enfocarlos. Por esto, a los asesores nacionales o internacionales compete ***la labor de facilitar el proceso*** y, en algunos casos, un papel limitado en la redacción de partes del primer borrador. Es necesario tomar medidas especiales para asegurar que los borradores reflejen las opiniones y muchas de las soluciones avanzadas por los participantes, de manera que estos alcancen un sentimiento de propiedad de las propuestas.

Vale la pena citar ejemplos de este tipo de procesos. En la primera fase en Honduras, los representantes de los agricultores se reunieron con dos asesores, durante

un día entero por semana, en sesiones de debate abierto frente a la pizarra. Las sesiones abordaban temas de política, como la reforma de la tierra, la financiación del sector, los precios, etc. Los asesores tomaron notas detalladas de los temas planteados y sus posibles soluciones. Cuando existían fuertes razones económicas para objetar las propuestas, se mantenían discusiones directas. Los participantes tenían la palabra final pero, cuando era necesario, los asesores explicaban las razones por las cuales algunos tipos de soluciones crearían más problemas que los que podrían resolver. El diálogo genuino genera confianza mutua y prepara el terreno para la elaboración de documentos sólidos. Al mismo tiempo, los asesores tenían que respetar la validez de las preocupaciones subyacentes en las propuestas de los campesinos y ayudarles a esbozar medidas técnicas (preferiblemente con opciones) para enfrentarlas. En lo posible, los consensos gruesos alcanzados en cada reunión eran la base para que los asesores elaborasen de forma muy preliminar un capítulo de la estrategia, para su revisión en la siguiente reunión.

No se ponían límites de tiempo para la revisión de los borradores. No se pasaba al siguiente tema si los participantes no estaban totalmente satisfechos con el borrador de la propuesta que se les presentaba y con los cambios que deseaban introducir en el documento. Además, en todo momento tenían la libertad de revisar capítulos anteriores y sugerir cambios adicionales. De esta manera, la primera estrategia nacional que abarcaba a todo el sector agrícola fue elaborada por el sector privado, en su versión preliminar, en casi cuatro meses de trabajo.

Si ciertas propuestas son económicamente insatisfactorias y los asesores, en lugar de discutir las directamente con los proponentes, las ignoran en el momento de redactar la estrategia, algunos participantes podrán pensar *ex post* que los debates no tuvieron sentido. El objetivo de estos procesos es el de **avanzar conjuntamente, de modo que las ideas de todos los participantes contribuyan a la formulación final**, mientras que las sugerencias que no puedan ser aceptadas se dejan de lado de manera explícita¹⁶.

En una etapa posterior del proceso hondureño se incorporaron al grupo los representantes de las organizaciones nacionales de campesinos. En ese momento, la estrategia ya había sido transformada en un borrador para consideración legislativa. En la nueva ronda se consideró útil utilizar matrices para guiar los debates sobre el borrador de la nueva ley de política agrícola. Cada fila de la matriz correspondía a un problema. La primera columna contenía un párrafo con una breve descripción del problema, la segunda la solución propuesta en el borrador de la ley y la tercera se dejaba en blanco para ser llenada en conjunto por los participantes, durante las reuniones. En esa etapa del proceso, presentar un borrador técnico por escrito puede ser una valiosa ayuda, ya que **concentra la atención sobre puntos específicos** y reduce la tendencia de algunos participantes a disertar largamente sobre temas tangenciales.

Como parte de esta etapa del proceso hondureño, los acuerdos del día se registraban en la tercera columna de la matriz, la cual era distribuida antes de la

¹⁶ El procedimiento utilizado en algunos trabajos en grupo de hacer que los participantes escriban palabras en tarjetas de 3 x 5 y luego pegarlas en la pared para que sean leídas y discutidas por todos, probablemente no es provechoso para producir documentos del nivel conceptual y la estructura lógica requeridos por las estrategias agrícolas.

siguiente reunión. El primer punto del orden del día de cada sesión daba la oportunidad para que los participantes confirmaran que las anteriores reuniones habían sido correctamente reflejadas en el nuevo texto del documento. A veces salían a flote ideas de última hora y se revisaban documentos de reuniones anteriores. No existían restricciones al tiempo necesario para reconsiderar los temas. **La presentación de la matriz corregida para revisión, antes de avanzar al siguiente tema de la sesión, era una manera transparente de confirmar los resultados de los debates y contribuyó a construir confianza.** Los participantes podían constatar que sus propias ideas tomaban forma de reunión en reunión¹⁷.

En Nicaragua, un proceso similar para formular la estrategia agrícola nacional implicó la interacción entre asesores y agricultores durante un largo período, a través de grupos de trabajo organizados por tema. En este caso, cada grupo preparó al inicio una larga matriz sobre la política en cuestión. Las tres columnas de cada matriz correspondían a los problemas, las soluciones que estaban siendo aplicadas, y las propuestas de nuevas vías de solución. Una vez completadas las matrices, los asesores las utilizaban para redactar los borradores de la estrategia que luego eran revisados por los productores.

En Guyana y Mozambique, y también en Estonia para preparar una estrategia agrícola, forestal y pesquera, los grupos de trabajo elaboraron por sí mismos el borrador de los diferentes capítulos. En Guyana y Estonia fueron posteriormente revisados por asesores y se sostuvieron sesiones plenarias para examinar posibles modificaciones. En estos dos casos, antes de completar los borradores, los asesores asistieron a muchas sesiones de trabajo para establecer canales de comunicación y puntos de vista comunes con los participantes. Esta cercana y continua interacción facilitó la subsiguiente etapa de revisión de los borradores.

9.2.3.3 Control de la calidad¹⁸

El control de la calidad es fundamental para el éxito de los esfuerzos participativos. Si el documento final es técnicamente débil, o irresponsable desde el punto de vista fiscal, no será tomado en serio. La experiencia ha demostrado que los miembros de la sociedad civil usualmente están ansiosos por elaborar documentos de buena calidad. **El fortalecimiento de las capacidades nacionales es esencial para asegurar la calidad.** A esto puede colaborar la asistencia técnica de personas o grupos que no representan las posiciones oficiales de los donantes o las entidades multilaterales, sobre todo si es proporcionada mediante procesos interactivos de aprendizaje en el trabajo.

A menudo, el fortalecimiento de las capacidades consiste en descubrir los talentos nacionales latentes. En todos los países existen expertos competentes en temas centrales de la mayoría de los sectores. En lugar de utilizar esquemas de profesor-alumno, el desafío consiste en familiarizarlos con los amplios enfoques de la política y

¹⁷ En medio de las dos etapas de ese trabajo, se mantuvieron reuniones con varios ministros del gobierno y con representantes de organismos internacionales. En breve, se hicieron 25 versiones del proyecto de ley antes de alcanzar el consenso suficiente para mandarlo al Parlamento. El proceso fue largo, pero cada nuevo borrador significaba una ampliación del consenso.

¹⁸ Esta parte está adaptada de R. D. Norton, 2002.

con instrumentos experimentados en otros países, y darles la oportunidad de trabajar en temas que no habían abordado antes.

A pesar de los progresos de las disciplinas económicas, la apreciación de la calidad del trabajo en políticas descansa mucho en el criterio del evaluador que, sin embargo, debe ser lo más objetivo posible. La coherencia interna de la estrategia y la responsabilidad fiscal son los criterios más importantes. En algunos temas, la flexibilidad es frecuentemente necesaria.

Los partenariados entre participantes y asesores técnicos contribuyen a fortalecer la capacidad para elaborar políticas y promover su calidad. La capacitación formal e informal son instrumentos básicos, pero otro método muy útil es el trabajo en equipos formados por asesores y sus contrapartes nacionales, durante períodos prolongados de tiempo. Si bien se deben hacer esfuerzos para explicar el lenguaje técnico, existen pocos escenarios macroeconómicos (si es que los hay) que no pueden ser descritos en términos sencillos.

El fortalecimiento de las capacidades nacionales requiere una prolongada cooperación de los asesores técnicos. Para la reforma de la política agrícola de Honduras se sostuvieron 80 reuniones de todo el día, durante un año, con representantes de las organizaciones campesinas y los productores de gran escala; además de la reforma se preparó el correspondiente proyecto de ley y los borradores de los reglamentos. El proceso participativo en Guyana comprendió la asesoría directa a más de 100 reuniones de los grupos de trabajo de la sociedad civil, a lo largo de varios años. Probablemente, la característica más sobresaliente de estas reuniones es que permitieron ***a los miembros de la sociedad civil elaborar realmente propuestas específicas de reforma de las políticas.*** El proceso siempre fue interactivo entre los asesores y sus contrapartes nacionales; pero estos últimos tenían la última palabra y se convirtieron paulatinamente en los autores de la reforma y seguros de haber escrito el documento. Este sentido de propiedad los alentó a negociar con la sociedad y las instituciones multilaterales la aceptación de la estrategia, lo mismo que a impulsar su aplicación por parte del gobierno.

La generación de capacidad no termina con la preparación del documento de estrategia. Cuando las personas pasan a otras ocupaciones o incluso emigran al exterior, la capacidad y el sentido de compromiso hacia las reformas se pueden debilitar. La capacidad debe ser alimentada continuamente. Las contribuciones financieras para mantener grupos de trabajo independientes son una manera de incentivar a las personas capacitadas a continuar esos esfuerzos. Existen muchos ejemplos de grupos que trabajan con éxito en los países en desarrollo, desde el Instituto de Desarrollo Económico de Tailandia hasta FUSADES (Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social) en El Salvador.

En definitiva, ***una de las más valiosas tareas de la asistencia oficial al desarrollo es la de generar capacidad nacional para el análisis y la formulación de políticas.*** Dicha tarea es complementaria a los flujos de inversión privada, no los sustituye. Pero las inversiones responden sobre todo a la calidad del contexto de políticas; por lo tanto, los recursos para capacitar a los que trabajan en políticas pueden tener una fuerte influencia sobre las inversiones.

9.2.3.4 Organización del proceso participativo

Los procesos participativos para formular estrategias deben ser guiados por una secretaría o comité coordinador. Podrían estar compuestos por representantes de los participantes, un experto legal para tratar los temas legislativos, analistas de apoyo en los distintos temas y personal administrativo. Si el gobierno patrocina el trabajo, estará representado en el comité coordinador y en muchos casos lo presidirá. Una de las tareas de ese comité es la de asegurar la coherencia global de la estrategia, examinando los borradores e indicando a los respectivos grupos de trabajo posibles contradicciones entre los diversos capítulos. También le compete delinear la estructura tentativa del documento preliminar y formular la primera versión de los objetivos y principios orientadores, sujetos a modificación por parte del grupo. El comité coordinador hace circular estos productos preliminares para debate del grupo ampliado, junto con comentarios sobre temas y cuestiones generales de la visión estratégica.

En Mozambique y Guyana se utilizaron estructuras de tres niveles para coordinar las tareas. En Mozambique, un Comité Ejecutivo de cuatro personas se encargó de la logística diaria y un Comité de Asesores de 14 personas era responsable de revisar la calidad y la coherencia de los documentos, recibir los aportes locales de todo el país y distribuir los documentos preliminares para comentarios. La redacción definitiva correspondió a 12 grupos técnicos de trabajo o “núcleos”¹⁹. En Guyana, un comité de la sociedad civil de 35 personas guió el esfuerzo de los grupos de trabajo; el comité eligió cinco co-presidentes para manejar el proceso.

Cuando existe un patrocinio externo, los asesores internacionales pueden formar parte del comité coordinador y/o de los grupos de trabajo (en Mozambique, las entidades coordinadoras y los grupos de trabajo fueron integrados sólo por ciudadanos del país). En todo caso, es esencial poner en claro, tanto en palabras como en acciones, que los asesores internacionales no aplican directrices externas de políticas, sino que son personas competentes para debatir ideas preliminares, sobre la base de su experiencia en otros países. Si forman parte del personal de organismos financieros, no les será fácil jugar ese papel y abstraerse de las políticas recomendadas por su organización, que pueden estar vinculadas a las condiciones de los préstamos. Este tema de la separación entre los asesores técnicos y los representantes de opiniones institucionales ha empezado a cobrar importancia en años recientes. La comunidad internacional reconoce crecientemente el valor de una “tercera fuerza” o grupos de consejeros externos neutrales, que desempeñen un papel de apoyo a los grupos nacionales sin tratar de imponer sus recomendaciones; pero hasta ahora no han surgido soluciones generales²⁰.

Los asesores internacionales deben tener claro que los expertos locales y los representantes de la sociedad civil tienen la palabra final. El asesor puede tratar de

¹⁹ Este grupo de la sociedad civil, conocido como Agenda 2025, fue respaldado por el Presidente y el Primer Ministro; los partidos de oposición también participaron. En junio de 2003, se terminó un detallado documento de orientación, que cubría todos los sectores de la economía y las cuestiones sociales.

²⁰ En 1997, el Centro Carter organizó una conferencia preliminar para explorar estos asuntos y sus conclusiones fueron presentadas en: *Toward a New Model of Development Cooperation: The National Development Strategy Process in Guyana*, Global Development Initiative, The Carter Center, Atlanta, Georgia, EE.UU., mayo de 1997.

convencerlos sobre un punto de vista particular en algunos temas, pero debe estar preparado para ceder. Una vez terminada, la estrategia es negociada con otras instituciones, incluyendo el gobierno y los organismos internacionales; en esta etapa se pueden excluir sus componentes verdaderamente infundados. Sin asumir el papel de garantes, la función de los asesores es ayudar a alcanzar la mayor calidad técnica posible del documento de estrategia.

El otro componente esencial de la estructura organizacional del proceso son **los grupos de trabajo**, que por lo general atienden diversos temas de política. Constituyen el mecanismo primario para facilitar la participación sobre una base de continuidad, y también producen los documentos preliminares y asumen su autoría o propiedad en primera instancia. El apoyo a los grupos de trabajo, tanto logístico como substantivo, permite que se cohesionen y funcionen lo suficientemente bien como para alcanzar resultados y ganarse este sentido de propiedad.

Los grupos de trabajo utilizan expertos nacionales que de otra manera podrían quedar fuera del ámbito de la formulación. Los grupos pueden desempeñar un papel de largo plazo en los diálogos sobre las políticas nacionales: cuando su compromiso con las propuestas es amplio, pueden tomar la iniciativa para negociar fuertemente su aceptación y posterior aplicación.

Los procesos de esta naturaleza son empresas humanas. La experiencia muestra que no todos los participantes trabajan con el mismo grado de compromiso, y que algunos quedarán en el camino (en Guyana, 5 de 23 grupos de trabajo no funcionaron bien al comienzo y 4 tuvieron que ser reestructurados). Sin embargo, la experiencia también indica que **en dichos procesos y grupos de trabajo surgen líderes y portavoces** que contribuyen a llevar adelante la tarea y a representar a la sociedad civil en el diálogo con los gobiernos y los organismos internacionales. Además, quedan los suficientemente informados e interesados en ayudar a vigilar la ejecución de las políticas adoptadas.

Otro tema administrativo es el de **la posible necesidad de remunerar a los participantes de la sociedad civil.** El argumento en favor es que el reembolso ayuda a obtener los servicios de profesores universitarios y otros buenos expertos nacionales que no trabajan en el gobierno. Los pagos por el tiempo invertido también ayudan a sostener el esfuerzo. Un argumento contrario es que de este modo los participantes deben un reconocimiento a la entidad patrocinadora, sea el gobierno o un organismo externo, y pueden dejar de ser genuinos representantes de la sociedad civil.

Por estos motivos, no se pagaron reembolsos a los participantes en los casos de Honduras, Guyana y Nicaragua, excepto para comidas y refrigerios durante las reuniones y, en los casos de Honduras y Nicaragua, para el transporte hasta la capital de los representantes campesinos (los funcionarios del gobierno, por supuesto, continuaron recibiendo su salario). En parte como consecuencia de esta decisión, en algunos momentos se debilitó el compromiso de varios grupos de trabajo en Guyana, pero finalmente terminaron su trabajo. En Nicaragua (2001), los productores participantes realizaron viajes de estudio a otros países lo cual, además de educativo para el trabajo en la estrategia, fue un incentivo útil para mantener su interés en el proceso.

En Estonia, los principales participantes eran miembros de facultades, contratados para la tarea por la FAO, y funcionarios del gobierno. Hubiera sido virtualmente imposible organizar un grupo nacional de personal experimentado sin mecanismos de contratación. Esto no impidió que las recomendaciones de la estrategia figurasen prominentemente en los debates nacionales sobre la política agrícola, los cuales estimularon la adopción de pagos directos a los productores en lugar de controles de precios, una nueva legislación sobre tierras y otras reformas de política.

En Guyana el recurso a expertos voluntarios durante la segunda fase determinó que el trabajo demorara más de lo esperado. Aunque los representantes de los agricultores no recibieron compensaciones, los líderes campesinos mantuvieron sus cargos remunerados en sus respectivas asociaciones y federaciones. Por lo tanto, si bien no hay que exagerar lo que se puede lograr sobre bases del puro voluntariado, conviene respetar el principio de la participación cívica como medio para elevar el sentimiento de propiedad sobre el producto.

Los integrantes de estos procesos no necesariamente tienen experiencia previa en tareas participativas. Por lo tanto, una vez elegidos los coordinadores de los grupos de trabajo, conviene proporcionarles una breve capacitación sobre los elementos básicos necesarios para gestionar procesos participativos. Este entrenamiento, particularmente útil en países sin tradición asentada en materia de actividad de la sociedad civil, debería subrayar que la comunicación entre los participantes puede ocurrir de varias maneras y a través de canales tanto formales como informales. No es necesario dejar todos los debates para las sesiones formales. También se pueden organizar reuniones informales para mejorar la dinámica de grupo entre los participantes.

En cuanto al fortalecimiento institucional, el esfuerzo de formular estrategias, con todo el análisis de políticas que implica, constituye un ejercicio de gran valor para la sociedad civil y también para el personal de los ministerios de agricultura y otras entidades gubernamentales involucradas. El proceso puede mejorar considerablemente su comprensión acerca de los temas de la política agrícola y de los obstáculos y opciones de desarrollo; les permite también conocer más profundamente las opiniones de los demás participantes.

Si resulta imposible organizar un partenariado pleno con la sociedad rural habría que llevar a cabo exhaustivas consultas en al menos dos etapas: antes de comenzar el proceso de redacción de la estrategia, y después de disponer de un documento preliminar completo para discusión. Las consultas son eficaces si están bien planeadas y estructuradas. Los debates generales acerca de los principales intereses y recomendaciones de los participantes pueden ser útiles al comienzo, para tener una visión preliminar de los problemas (como se hizo en Mozambique, en casi todos los distritos del país). Pero para preparar documentos sobre políticas específicas es mejor organizar los debates alrededor de temas concretos. La primera fase de las consultas sobre políticas puede basarse en visiones preliminares sobre los principales temas, y los debates orientados principalmente hacia las medidas que se deberían tomar al respecto, sin cerrar la puerta a la introducción de otras cuestiones de interés de los participantes.

La eficacia de las últimas fases de las consultas aumenta si el borrador del documento es distribuido con anticipación, se discute capítulo por capítulo de manera

ordenada y las modificaciones aprobadas se registran cuidadosamente. Sin embargo, a pesar de que estas consultas sean bien planeadas y realizadas, por sí solas probablemente no son suficientes para que madure un sentimiento pleno de propiedad de la estrategia por parte de la sociedad civil²¹. En la mayoría de los casos, el proceso requerirá tanto su participación directa en la redacción de la estrategia, como consultas para incorporar a grupos más amplios de ciudadanos.

9.2.4 Desafíos y riesgos de la participación

Por su índole, este tipo de procesos enfrenta varias tareas y riesgos. Aunque sean cuidadosamente organizados, representan un intento de catalizar las respuestas auténticas de la sociedad civil, de forma tal que esta tenga un papel más activo en las políticas nacionales de desarrollo. Por lo tanto, es imposible predecir con exactitud como terminará el proceso. A continuación se resumen algunos de las principales tareas o desafíos de los procesos participativos de políticas.

- 1) En primer lugar hay que **lograr que un número suficiente de líderes agrícolas y ganaderos se comprometan con el proceso** y le dediquen el tiempo necesario. No es fácil satisfacer este requisito, pues tanto los empresarios como los campesinos trabajan intensamente. Un factor adicional que puede complicar el desafío es el predominio del pesimismo sobre la posibilidad de reformar verdaderamente las políticas agrícolas y rurales. En cambio, las situaciones de profunda crisis económica pueden constituir una razón determinante para que los líderes rurales intenten reformar las políticas a través de procesos participativos.
- 2) El segundo desafío, especialmente relevante para las estrategias agrícolas y rurales, es el de **llegar más allá de los grupos residentes en la ciudad capital y alcanzar el mayor grado posible de representatividad geográfica**²². La logística de este desafío puede ser difícil en países grandes o con deficientes sistemas de comunicación y transporte. Frecuentemente es necesario pagar gastos de transporte y alojamiento a las personas de bajos ingresos que viajan para participar en el trabajo. En Mozambique, los miembros de la Agenda 2025 visitaron casi todos más de 100 distritos del país para explicar el esfuerzo, viajando con frecuencia en pequeños aviones, botes o a caballo.
- 3) Tercero, es necesario **superar las divisiones del grupo, debidas a razones políticas o a diferencias socioeconómicas**, a fin de lograr un consenso que implique el apoyo de todas o la mayor parte de los grupos de la sociedad rural. Las diferencias partidarias pueden representar discrepancias ideológicas acerca del papel del gobierno en la economía y otros temas básicos, por lo que no resulta fácil superarlas y alcanzar consensos amplios para reformar las políticas. Sin embargo,

²¹ En Guyana las consultas fueron adicionales al sistema de grupos de trabajo. El primer documento se presentó para comentarios en varias ciudades y pueblos de todo el país, a menudo por el propio Ministro de Finanzas.

²² “En procesos nacionales, como el diseño de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, el gobierno generalmente se compromete con grupos organizados de la sociedad civil de la capital o grupos urbanos importantes. Sin embargo, un compromiso cívico de ámbito nacional también permite al gobierno alcanzar a grupos más amplios de interesados e iniciar el diálogo con pequeñas organizaciones civiles, por ejemplo, asociaciones de agricultores, cooperativas, sindicatos, cámaras de comercio, grupos de mujeres ...” (S. Tikare *et al.*, 2001, pág. 14).

- si se logran, pueden constituir una sólida base para la cooperación en temas de políticas.
- 4) En cuarto lugar, hay que crear un contexto en el cual los **representantes de la sociedad civil asumen la tarea de cabildear en favor de políticas económicas que beneficien a todo el sector**, en lugar de promover intereses personales o de grupos. Una razón fundamental del éxito del grupo de productores hondureños que promovió un conjunto de reformas legales fue su propósito inicial de proponer políticas uniformes y de amplio espectro, dejando de lado sus tendencias a negociar privilegios especiales con el gobierno de turno²³. Esta es una cuestión básica de **control de calidad** de la formulación estratégica. La importancia de las metodologías que aseguren la calidad de la estrategia participativa fue subrayada, en el contexto africano, por Immink y Olagoke, quienes hicieron la siguiente pregunta: “¿Cómo aseguramos la calidad sin descuidar la participación?”²⁴
 - 5) También hay que **evitar la creación de un proceso paralelo de diálogo, que debilite los canales de comunicación ya existentes y los procesos sociales, en lugar de fortalecerlos**. (S. Tikare *et al.*, 2001, pág. 26).
 - 6) El sexto desafío es el **de evitar la publicidad prematura en etapas preliminares del trabajo participativo**. La estrategia debe superar varios borradores antes de que esté madura, y el proceso de forjar consensos entre los participantes toma tiempo. A pesar de que conviene mantener al público informado, la publicidad prematura sobre el contenido tentativo de la estrategia corre el riesgo de convertirse en una suerte de pararrayos que atrae duras críticas, algunas veces interesadas. Existe el peligro, en la primera etapa, de que dichas críticas puedan fracturar el emergente consenso entre los participantes e incluso hacer naufragar todo el esfuerzo. En etapas posteriores, la publicidad es esencial para promover el dialogo nacional sobre las recomendaciones de políticas; pero si la exposición publicitaria llega antes de que el grupo se cohesione suficientemente, el trabajo puede quedar inconcluso. Una condición necesaria para cumplir este desafío es crear una atmósfera de confianza mutua entre los participantes, y entre ellos y los asesores. Pero no es una condición suficiente, porque el trabajo puede verse afectado por tendencias y eventos fuera del control del esfuerzo de preparar la estrategia.
 - 7) El séptimo desafío es **obtener la aceptación de las principales recomendaciones de política, por parte del gobierno de turno, o del gobierno siguiente** si las elecciones están cercanas. En este sentido, las posibilidades de éxito del programa aumentan con: a) el consenso auténtico de la mayoría de los participantes, ya sean agricultores o miembros de la sociedad civil, independientemente de su afiliación política; y b) el apoyo al consenso de parte de los organismos internacionales de desarrollo, cuando las recomendaciones son presentadas al gobierno. Cabe anticipar que se trata de un desafío muy difícil:

La mayor restricción y desafío a la capacidad del Banco Mundial para buscar la participación en todas sus actividades es [la falta de] compromiso del gobierno²⁵.

²³ Este grupo es conocido por el acrónimo CONPPAH y, doce años después de iniciar su exitosa labor, desempeñaba ya un importante papel en las deliberaciones sobre las políticas nacionales.

²⁴ B. Immink y M. Olagoke, (eds.), *Participatory Approaches in Africa: Concepts, Experiences and Challenges*, Uganda Catholic Social Training Center, Kampala, julio de 1997, pág. 6.

²⁵ M. Aycrigg, 1998, pág. 20.

Brown y Tandon resumen así la índole de algunos de estos desafíos:

La presencia de un problema serio, que no responde a soluciones ortodoxas, puede indicar la oportunidad de emplear estrategias de colaboración. Esta ofrece la posibilidad de movilizar la contribución de muchos actores diferentes, por ejemplo, puede aumentar el acervo de información y de ideas ... [Sin embargo,] requiere juntar a personas con distintos intereses, información, recursos y poder. Dado que la colaboración significa aceptar las influencias recíprocas, esas diferencias implican que siempre existe la posibilidad de conflictos sobre los objetivos y los medios ...²⁶

Cumplir con éxito los mencionados desafíos aumenta sustancialmente el papel del sector privado o la sociedad civil de un país en los diálogos nacionales sobre políticas.

9.3 ESTRUCTURA Y COHERENCIA DE LAS ESTRATEGIAS

9.3.1 Conformación de las estrategias

Si bien la visión creativa y viable acerca del futuro es un elemento esencial de las estrategias, los medios para lograr que esta visión se transforme en realidad deben ser indicados con el detalle y rigor suficientes como para que puedan constituir un programa implementable. Una visión puede ayudar a consolidar la unidad del país y promover el acuerdo sobre las prioridades de política, pero por sí sola no lleva necesariamente a la formulación de planes de acción y a medidas concretas. ***Anticipar la trayectoria futura en términos amplios y específicos, simultáneamente, es también un gran desafío de las estrategias.*** Al mismo tiempo, las estrategias deben presentar un orden de prioridades.

Un paso útil en la transición desde el enunciado de la visión hasta el programa de propuestas de políticas consiste en la identificación de los principales obstáculos para la realización de la visión. Los agricultores y otros habitantes rurales son conscientes de muchos de los problemas que deben ser superados para alcanzar las potencialidades del sector. Ellos pueden expresar sus preocupaciones en términos de bajos precios en finca, manipulación de los precios por parte de los intermediarios, altos costos de producción, erosión de los suelos, mal funcionamiento de los sistemas de riego, falta de acceso al crédito y otros servicios financieros, y otras similares. Una función de las estrategias es articular esas inquietudes en forma manejable, en conceptos que puedan ser tratados mediante acciones de política. Los bajos precios en finca pueden originarse en la deficiente infraestructura de comercialización, pero también en tasas de cambio sobrevaluadas o aranceles desiguales que permiten el ingreso de productos alimenticios con aranceles muy bajos, mientras gravan más a los otros productos de importación. La estrategia debe diagnosticar con exactitud los orígenes de las inquietudes de los agricultores y luego formular las correspondientes soluciones de política: ***es necesario exponer claramente los vínculos lógicos entre el diagnóstico y las soluciones.***

²⁶ L. David Brown y Rajesh Tandon, "Multiparty Cooperation for Development in Asia", IDR Reports, Institute for Development Research, Boston, EE.UU., 1992, pág. 30.

Otro paso que deben cumplir los grupos de trabajo es el de la descripción del marco de las políticas vigentes. Algunos participantes probablemente han trabajado toda o la mayor parte de su vida profesional dentro de un mismo contexto de políticas y puede no resultarles fácil dar mentalmente un paso hacia fuera, identificando claramente el marco existente y definiendo alternativas. En esta materia puede ser útil examinar las experiencias de otros países emergentes, con la ayuda de asesores o de reuniones directas con contrapartes internacionales.

La estructura o el bosquejo general del documento puede estimular las preguntas adecuadas y facilitar el trabajo, especialmente cuando personas poco especializadas están involucradas en el proceso participativo. Los que están formulando la estrategia deben ser guiados hacia la identificación de los principales obstáculos y cuestiones a considerar en cada tema, antes de que pretendan analizar las políticas alternativas.

Si las estrategias se dividen en capítulos de acuerdo a los temas abordados, conviene también pedir a los autores que traduzcan los amplios objetivos sectoriales en objetivos secundarios para cada uno de esos temas. De esta manera, las recomendaciones se presentan en forma tal que cumplan los subobjetivos y, en el proceso de hacerlo, superen los obstáculos que han impedido alcanzar esos objetivos secundarios en el pasado. La descripción de los objetivos secundarios debe ser breve, de media página a no más de página y media. Si es más extensa se pueden confundir los medios con los objetivos, lo que tiende a alargar la discusión.

Resulta también útil que cada capítulo contenga los antecedentes relevantes sobre el tema, además de un resumen de las políticas pasadas y presentes; así, las reformas se formulan en una perspectiva adecuada. La estrategia debe ser mucho más que un conjunto de recomendaciones, que pueden ser rápidamente olvidadas si se presentan sin fundamentos suficientes. ***La estrategia también debe constituir una importante referencia de trabajo para los investigadores y analistas de políticas.*** Entre otras cosas, este enfoque ayuda a que el trabajo sea riguroso, y a evitar que los políticos y quienes adoptan las decisiones ignoren las propuestas de la estrategia.

Como ejemplo de las formas de organizar el trabajo en una secuencia lógica, en Estonia y Guyana ha sido útil dividir cada capítulo en las siguientes partes:

- 1) Características básicas del sector, subsector o tema examinado.
- 2) Análisis de las políticas pasadas y presentes sobre el subsector o tema.
- 3) Principales cuestiones y obstáculos que deben ser abordados.
- 4) Objetivos específicos (secundarios) para el subsector o tema.
- 5) Recomendaciones de política y razones técnicas que las justifican (las políticas se diseñan de manera lógica, como vías para superar los obstáculos y alcanzar los objetivos.)
- 6) Apéndices: reformas legislativas y programas de inversión recomendados (no aplicable para todos los subsectores o temas).

La parte introductoria de la estrategia determina los objetivos generales y los interpreta en el contexto predominante. También puede ser útil establecer el conjunto de ***principios de política***, como se ilustró en el Capítulo 2. En el texto se pueden adoptar argumentos valiosos y recomendaciones fundadas, ya formulados en otros contextos.

Se trata de un documento comprensivo pero no necesariamente original en todas sus partes. De hecho, incorporar trabajos realizados por otros grupos puede ayudar a consolidar el consenso social y el apoyo a las recomendaciones de la estrategia.

Que la estrategia de desarrollo agrícola sea exhaustiva no obliga a incluir en ella todos los temas relacionados con la agricultura. Las circunstancias pueden hacer necesario trabajar separadamente, en distintos períodos, por ejemplo en la estrategia nacional de riego y en la del ordenamiento forestal; pero sí significa lograr una cobertura relativamente completa de las políticas relevantes para la estrategia. No se recomienda preparar estrategias separadas para los productos agrícolas (granos, legumbres, tubérculos, ganadería, etc.) ya que, a largo plazo, esos productos pueden ser sustitutos unos de otros en la producción del sector, por lo menos hasta cierto grado, y todos responden al mismo conjunto básico de políticas: las políticas comerciales, de financiación agrícola, de tenencia de tierra y otras similares. Las acciones específicas para cultivos y productos ganaderos se organizan en programas, dentro del marco de la estrategia (véanse en el Capítulo 2 las diferencias entre políticas, programas y proyectos).

Las probabilidades de que las estrategias sean implementadas dependen de muchas circunstancias, algunas difíciles de predecir. También dependen esencialmente de la fuerza conceptual y del respeto que impone el documento, lo cual no significa que deba ser escrita en forma académica y difícil de leer, sino más bien que tenga una lógica clara y fundamentos empíricos convincentes. El análisis formal y cuantitativo de los temas puede servir de apoyo a la preparación de las estrategias; de hecho, es esencial que estas tengan un riguroso sustento, pero el documento en sí mismo debe estar escrito en lenguaje comprensible para amplias audiencias. Los fundamentos analíticos particularmente importantes se pueden presentar en anexos.

Diversas ***dimensiones o ejes principales pueden ayudar a otorgar coherencia global a la estrategia.*** Se trata de las vigas estructurales en que se apoya la sustancia de la estrategia. Ellas pueden estar basadas en factores históricos, económicos y sociales, en consideraciones agronómicas o ecológicas, o en otros factores y consideraciones relevantes. La elección depende en gran medida de la índole de los problemas abordados y de las peculiaridades de cada país y del sector agrícola. En Estonia, los ejes principales de la estrategia fueron el imperativo histórico de continuar la desovietización de la agricultura (que estaba rezagada con relación al resto de la economía) y la necesidad de medidas compatibles con el mercado para compensar los graves daños causados al sector por la adopción de un tipo de cambio sobrevaluado y de políticas comerciales ultra-liberales. La abrupta crisis económica del agro hacía urgente prestar atención a los problemas sociales emergentes en las zonas rurales.

En algunas circunstancias, el paradigma económico del agricultor (Capítulo 2) proporciona un marco lógico útil para formular las estrategias: ***los incentivos a la producción, la base de recursos agrícolas incluyendo la seguridad de tenencia de la tierra, y el acceso a los insumos, mercados y tecnologías de producción.*** Se pueden utilizar otros marcos, si conducen a descripciones claras de los temas y a la formulación de recomendaciones de política capaces de ser implementadas.

9.3.2 Instituciones y capital humano

El razonamiento económico sugiere a veces que los programas de reforma de las políticas sean organizados alrededor del concepto de corregir las *fallas del mercado*. El concepto de fallas del mercado es complementario al mencionado enfoque de incentivos, recursos y accesos, dado que el esfuerzo para mejorar cada uno de estos implica corregir las correspondientes imperfecciones del mercado. En muchos casos, *las políticas y los programas diseñados para mejorar los incentivos y corregir las fallas del mercado involucran el fortalecimiento de las instituciones*. Por ejemplo, mejorar el acceso de los pequeños productores al crédito y reducir las tasas de interés que pagan, requiere frecuentemente nuevos tipos de instituciones de crédito rural privado y cambios en las regulaciones financieras (Capítulo 7). Asimismo, la ampliación del acceso a la tierra requiere a menudo ajustes legislativos que definan con claridad los derechos de propiedad o que establezcan nuevas reglas de juego para la tenencia de tierras, lo mismo que el mejoramiento de los registros locales de tierras y nuevos mecanismos de financiación para la compra de tierras. Los sistemas de transferencia de la tecnología agrícola están experimentando un profundo cambio institucional en todos los países emergentes. (Capítulo 8).

Una evaluación de la experiencia china en desarrollo agrícola destacó la importancia de los incentivos y el desarrollo institucional:

La estructura de los incentivos determina los resultados económicos. Las instituciones –las reglas del juego económico– estructuran los incentivos. Existe una fuerte tendencia de los sistemas políticos a desarrollar instituciones que debilitan los incentivos a la productividad agrícola. El primer cambio de la revolución económica china fue establecer el sistema de responsabilidad del hogar y reducir (lentamente) el papel de las grandes empresas estatales. Fue una innovación importante, que llevó a aumentar la productividad. La lección es: conseguir que las instituciones vinculen correctamente las acciones a sus consecuencias. Esto no es tan simple como suena. (De: J. D. Shaffer y S. Wen, “The Transformation from Low-Income Agricultural Economies”, en: G. H. Peters y D. D. Hedley, eds., *Agricultural Competitiveness: Market Forces and Policy Choice*, Proceedings of the 22nd International Conference of Agricultural Economists, 1995, pág. 203.)

En la mayoría de los casos las estrategias agrícolas quedarán incompletas si no evalúan el *papel del capital humano*, factor que merece atención especial. Theodore Schultz ha tratado el tema de la siguiente manera:

Los factores de producción decisivos para mejorar el bienestar de la gente pobre no son el espacio, la energía y las tierras de cultivo; los factores decisivos son *la mejora de la calidad de la población y los avances del conocimiento*²⁷.

Como se mencionó en el Capítulo 8, un obstáculo importante al progreso tecnológico es la baja alfabetización de los agricultores y su falta de familiaridad con los conceptos básicos de la contabilidad de costos y la administración de fincas. Las estrategias deben prestar atención a este tema, además de proporcionar opciones para mejorar la escolaridad rural, la alfabetización y los conocimientos numéricos de los

²⁷ T. W. Schultz, “Investing in People”, en: C. K. Eicher y J. M. Staatz (eds.), 1998, pág. 329 [énfasis en el original].

agricultores. El Gobierno de México, por ejemplo, reconociendo la importancia de las restricciones de capital humano, ha iniciado un programa de transferencias financieras a las familias rurales vinculado a las tasas de asistencia escolar de sus niños.

Existen evidencias empíricas de la relación entre alfabetismo y productividad agrícola en varios países en desarrollo. Thomas Pinckney estudió los efectos de la educación en la productividad de pueblos cafetaleros de Kenya y Tanzania, a través de datos de encuestas:

Los resultados en los dos lugares son sorprendentes ... Manteniendo los demás insumos constantes, la producción de los agricultores capaces de sumar y restar números de dos dígitos y de leer y comprender párrafos simples, es más de 30 por ciento más alta²⁸.

En breve, a medida que nuevas tecnologías emergen, los mercados demandan productos de mayor calidad y más seguros, y las exigencias de los consumidores en cuanto a calidad y tiempos de despacho cambian, *el capital humano se convierte en el principal factor estratégico del desarrollo agrícola*. El acceso continuo y la asimilación de la información están adquiriendo importancia creciente en la agricultura de todo el mundo. Las instituciones y las políticas que facilitan dicho acceso son esenciales, pero con frecuencia los ministerios de agricultura tardan en reconocer la importancia de los temas de calidad.

En países donde la tierra es escasa, otro indicador que vale la pena vigilar es la relación tierra/mano de obra. En las etapas iniciales del desarrollo, con altas tasas de fertilidad demográfica, el tamaño promedio de las fincas puede declinar a menos que se abran nuevas tierras al cultivo, lo cual puede darse a expensas de los bosques. Al establecerse el marco de la estrategia, conviene analizar las tendencias de la población y la migración rural-urbana, para determinar si la tasa de crecimiento de la población rural está declinando y, si es así, cuando comenzaría a disminuir en números absolutos, revirtiendo la tendencia a la fragmentación de las fincas o a la ocupación de bosques o tierras marginales.

Tanto la lógica de mejorar los incentivos como la de desarrollar los recursos humanos apuntan en la dirección del *fortalecimiento institucional*. Las instituciones son parte integral de la dotación de capital humano y social de los países. Prácticamente todas las estrategias ponen un acento fundamental en la dimensión institucional. En las palabras de James Bonnen:

Evidentemente, las naciones incapaces de mejoramientos institucionales y del capital humano a largo plazo no podrán alcanzar agriculturas industrializadas y altamente productivas. Del mismo modo, la construcción institucional y la acumulación de capital humano debe ir más allá de las instituciones de investigación y educación. El capital físico y los insumos convencionales son necesarios para la conservación, recuperación y expansión de las tierras y aguas; para el crédito de largo, mediano y corto plazo; para los caminos rurales,

²⁸ Thomas C. Pinckney, "Does Education Increase Agricultural Productivity in Africa?" En: R. Rose, C. Tanner y M. A. Bellamy (eds.), *Issues in Agricultural Competitiveness: Markets and Policies*, IAAE Occasional Paper N.º 7, International Association of Agricultural Economists and Dartmouth Publishing Company Limited, Aldershot, Reino Unido, 1997, pág. 346.

servicios de correos y comunicaciones electrónicas; y para el fortalecimiento de las modernas instituciones de mercado²⁹.

En cuanto al papel de las instituciones en la economía se ha indicado que:

Las instituciones pueden ser consideradas como acuerdos entre los agentes económicos para tratar de disminuir la incertidumbre del intercambio y de la propiedad (North, 1990³⁰). Los derechos de propiedad mal definidos inducen a comportamientos oportunistas para capturar beneficios residuales, dentro y fuera de las empresas (Milgrom y Roberts, 1992³¹). Los altos costos de transacción y la incertidumbre son resultados de estos derechos de propiedad incompletos. Por lo tanto, los acuerdos institucionales pretenden disminuir las incertidumbres del intercambio y los costos de transacción, a través de la definición de las reglas del juego³².

En la economía rural, el alcance del fortalecimiento institucional va más allá que reducir la incertidumbre y los costos de transacción. En muchos casos, facilita el acceso a mercados o a servicios anteriormente no disponibles para los agricultores, o al menos para algunos grupos de estos: se reducen así los costos de transacción de un valor infinito a uno finito y más asequible. Y lo que es tal vez más fundamental, *las instituciones eficientes abren las puertas de los agricultores a los nuevos conocimientos y les permiten llegar a acuerdos seguros para recibir insumos, vender productos y diferir los pagos*. Si todas las transacciones y pagos deben hacerse al contado, queda poco espacio para crecimientos que excedan el mercado local.

9.3.3 Coherencia

Otra dimensión de las estrategias se refiere a la coherencia y complementariedad entre las diversas políticas, o sea la *coherencia intrasectorial de las políticas*. Así, el acceso a tierras de cultivo requiere mejoras en las instituciones financieras y, en algunos casos, creación de nuevos programas e instituciones, como los fondos de tierras. La regularización de la tenencia puede ser una condición previa para la aplicación de otras políticas y programas. Por ejemplo, para transferir recursos a los pequeños agricultores es indispensable que las tierras de los agricultores estén registradas de alguna forma. La disponibilidad de financiación es también una condición necesaria para muchos programas de transferencia de tecnología. En cuanto a la producción y la comercialización, un requisito previo de los programas de certificados de depósito de cosechas es el establecimiento y la difusión de normas de calidad para granos. La lista de ejemplos se extiende considerablemente, pero es evidente que los requisitos de coherencia lógica deben ser satisfechos para que las recomendaciones estratégicas sean factibles.

²⁹ James T. Bonnen, "U.S. Agricultural Development: Transforming Human Capital, Technology, and Institutions", en: Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli, Celso Cartas C. y Roger D. Norton, eds., U.S.-Mexico Relations: Agriculture and Rural Development, Stanford University Press, Stanford, California, EE.UU., 1987, pág. 299.

³⁰ Douglas C. North, "Institutions and a Transactions-Cost Theory of Exchange", en J. E. Alt y K. A. Shepsle (eds.), Perspective on a Positive Political Economy, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1990.

³¹ P. Milgrom y J. Roberts, Economics, Organization and Management, Prentice-Hall, Londres, 1992.

³² John C. Beghin y Marcel Fafchamps, "Constitutions, Institutions and the Political Economy of Farm Policies: What Empirical Content?" en: G. H. Peters y Douglas D. Hedley, eds., 1995, pág. 288.

Cuando se define al sector agrícola en sentido amplio, entran en juego requisitos de coherencia adicionales. En varios países de América Latina, las leyes sobre tenencia de la tierra son incompatibles con el manejo sustentable de los bosques. En Panamá, para citar un ejemplo, una familia rural no puede aspirar al derecho de tenencia de tierras de propiedad del Estado mientras estén forestadas. En cambio, si corta los árboles y siembra cultivos anuales, puede adquirir un título provisional de acuerdo a la ley de reforma agraria, que a la larga se transforma en un título común de propiedad³³. Existen otras vinculaciones entre las políticas agrícolas y las de medio ambiente rural, así como entre las primeras y las de manejo de aguas.

A pesar de la importancia de la coherencia entre las políticas agrícolas y las de recursos naturales, conviene evitar la tentación que aflora en algunas estrategias de tratar de decidir centralizadamente los cultivos a realizarse en cada tipo de suelos. Los agricultores están mejor posicionados que el gobierno para hacer esta elección. A veces, el cultivo sembrado en un terreno dado puede ser la segunda, tercera o cuarta mejor opción para ese suelo, porque los cultivos más adecuados ya se realizan en tierras aún más aptas en otros sitios. La ley de las ventajas comparativas rige tanto para la producción y comercialización nacional como para la internacional. Para mejorar el uso de los suelos, los planificadores de políticas pueden organizar talleres y cursos de capacitación para informar a los agricultores de la región sobre las alternativas productivas que pueden considerar y como las pueden realizar y comercializar.

Además de la intrasectorial, la *coherencia intersectorial* es también importante. Como las políticas macroeconómicas figuran normalmente entre los principales determinantes del crecimiento agrícola, la estrategia del sector no puede ignorar esas conexiones (Capítulo 4). Los efectos de las políticas macroeconómicas son tan generalizados que no es exagerado decir que tienen una fuerte influencia sobre el tipo de sociedad que se está desarrollando. A veces se piensa que hay sólo un conjunto "correcto" de políticas macroeconómicas, pero esto no es verdad. Sólo para mencionar tres ejemplos, la composición de las políticas de ingresos y gastos, del tipo de cambio y la velocidad con que se reduce la inflación pueden variar. En una reciente estrategia agrícola para El Salvador se señaló que la elevada dependencia de las remesas recibidas de los trabajadores en el exterior, y la política de permitir que estas aprecien la tasa de cambio real, estaban creando una economía y una sociedad dependientes de los servicios y de la industria "maquiladora". La agricultura y la manufactura *per se* han ido permanentemente disminuyendo en importancia. La estrategia diseñada para El Salvador también cuantifica el costo social de la migración rural-urbana –que es una resultante del sesgo del tipo de cambio en contra de los sectores productivos– y señala alternativas macroeconómicas que ayudarían a corregir ese sesgo y a promover el crecimiento de la agricultura y las manufacturas³⁴.

El Banco Mundial ha comentado la relación entre la macroeconomía y las políticas sectoriales con las siguientes palabras:

³³ Este tipo de contradicciones y otros obstáculos legales al desarrollo rural sostenible en Panamá fueron examinados por Roger D. Norton, "Obstáculos jurídicos e institucionales al desarrollo sostenible del Darién", Panamá, abril de 1998 (estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo).

³⁴ Roger D. Norton y Amy L. Angel, *La Agricultura Salvadoreña: Políticas Económicas para un Macro Sector*, FUSADES, El Salvador, 1999.

La reforma de políticas agrícolas específicas no debería estar divorciada de la del conjunto de las políticas económicas y de estrategias de desarrollo que inducen fuertes sesgos contrarios a la producción y las exportaciones agrícolas ... la conexión entre las políticas sectoriales y las macroeconómicas es usualmente tan fuerte, que es mejor llevar a cabo las reformas agrícolas en conjunto con las de las políticas económicas generales.

La prioridad más importante es asegurar que la rentabilidad de la agricultura no sea artificialmente deprimida por las políticas macroeconómicas o las sectoriales³⁵.

Las estrategias agrícolas pueden tener que asumir la tarea de bosquejar opciones macroeconómicas viables, si es que estas no han sido ya incorporadas al diálogo público. Deberían presentar claramente las interdependencias entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales, lo mismo que entre las macropolíticas y las perspectivas de desarrollo de los sectores. Sin embargo, aunque incluyan esas dos conexiones macrosectoriales y un riguroso análisis del potencial agrícola y de las políticas para alcanzar ese potencial, conviene evitar la adopción de posturas partidarias en favor de la agricultura *vis-à-vis* el resto de la economía. Si los precios agrícolas reales han declinado debido a las políticas macroeconómicas y comerciales, cabe proponer nuevas políticas para revertir esa tendencia y, al mismo tiempo, medidas para compensar a la población urbana pobre por los efectos del alza en los precios de los alimentos. Desde una perspectiva intersectorial, el precepto guía debe ser ***evitar políticas sesgadas en contra de la agricultura, pero tampoco hacer de la agricultura una protegida del resto de la economía***³⁶. Gale Johnson ha expresado esta idea con las siguientes palabras:

La agricultura tiene importantes contribuciones que hacer al desarrollo económico, pero debe recibir un trato imparcial para que esas contribuciones se hagan realidad³⁷.

Afortunadamente, existen muchos tipos de políticas que fomentan el desarrollo agrícola sin repercutir negativamente en otros sectores, como se ha mostrado a lo largo de este volumen.

Una manera adecuada de incorporar consideraciones macroeconómicas al análisis agrícola es a través del ***marco de los incentivos del sector***. Los incentivos netos a la producción son el resultado de las distintas políticas, por ejemplo, impuestos, tarifas, reembolsos a la exportación, controles comerciales, transferencias fiscales y, naturalmente, la tasa de cambio. A veces el efecto neto de estas políticas es desigual dentro del sector. En Nicaragua se señaló hace poco que el subsector del café, que contribuye decisivamente a los ingresos en moneda extranjera y a los de los pequeños agricultores, ha sido gravado más fuertemente que otros subsectores, lo que desalienta su crecimiento. En estos casos, la estrategia puede estudiar diversas combinaciones

³⁵ Banco Mundial, World Development Report 1986, Washington, D.C., 1986, págs 149-150.

³⁶ "... las políticas deben orientarse a asegurar que la agricultura no sea un parásito económico del resto de la economía y que tampoco sea explotada por otros sectores en la economía", FAO and the Estonian Agricultural University, Long-term Strategy for Sustainable Development of the Agriculture, Tartu, Estonia, 1997, pág. 9.

³⁷ D. Gale Johnson, "Role of agriculture in economic development revisited", Agricultural Economics, vol. 8, N°. 4, junio de 1993, pág. 421.

alternativas de impuestos y tarifas que generen los mismos ingresos fiscales, pero con pocas distorsiones. Un ejercicio más completo consistiría en analizar conjuntamente los efectos de todos los instrumentos de la política sectorial e identificar las combinaciones alternativas que conduzcan a una *tasa uniforme de protección efectiva* para todos los productos.

... los modelos por sí mismos no pueden proporcionar las respuestas. Esto es verdad cuando se hacen intentos para definir en el propio modelo las respuestas de política a los cambios en el contexto económico ... Tales modelos endógenos de políticas pueden revelar algunos de los factores históricos que justificaron cambios de políticas, pero ellos casi nunca proporcionan la idea de cuando los grados de libertad para las medidas de política comienzan a expandirse (Peter C. Timmer, "The Agricultural Transformation", en: Carl K. Eicher and John M. Staatz, eds., International Agricultural Development, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998, pág. 132).

Otra dimensión importante de la planificación es el *tiempo*. Puede valer la pena proyectar la evolución en el tiempo del sector, a los efectos de ilustrar su potencial para generar ingresos, empleo, comercio con el extranjero, etc. Sin embargo, esas proyecciones tienen un mero rol ilustrativo o pedagógico, ya que es difícil relacionarlas rigurosamente con los efectos de las reformas de políticas y con sus tiempos. El papel básico de la estrategia es presentar una visión del sector que sea válida para el mediano plazo, sin necesariamente pronosticar fechas en las que las recomendaciones generarán sus efectos. En este contexto, el mediano plazo significa por lo menos cinco años y usualmente el lapso apropiado es de diez a quince años. Una clara definición de las prioridades entre las medidas de política es más útil que un pronóstico de los efectos de las reformas, período a período.

Finalmente, un importante eje unificador de la estrategia es el conjunto de *metas u objetivos de políticas*, subobjetivos operacionales y medios para alcanzarlos. Los objetivos más generales son los ingresos reales rurales y, dentro de estos, los ingresos de los pobres rurales (Capítulo 2). La prioridad estratégica hacia los pobres rurales se justifica desde el punto de vista nacional y en la perspectiva sectorial, ya que en la mayoría de los países emergentes buena parte de los pobres son rurales. En África, por ejemplo, "En general, los datos de hogares muestran que mientras una proporción grande de la población urbana vive pobremente, la población rural vive peor"³⁸.

Rosamund Naylor y Walter Falcon, examinando las tendencias de la pobreza y la demografía en países en desarrollo, han concluido que, a pesar de la migración rural-urbana:

La cantidad de pobres rurales continuará excediendo a la de los urbanos hasta bien entrado el siglo XXI, aunque sean menos visibles o políticamente menos ruidosos³⁹.

Este acento en los ingresos conduce directamente al objetivo secundario del aumento de la productividad y, en muchos casos, a la meta de mejorar los precios

³⁸ Kevin Cleaver, "Rural Development, Poverty Reduction and Environmental Growth in Sub-Saharan Africa", Findings, N° 92, Banco Mundial, Washington, D.C., agosto de 1997.

³⁹ R. L. Naylor y W. P. Falcon, "Is the locus of poverty changing?" Food Policy, vol. 20, N° 6, 1995, pág. 517.

relativos en fincas. Pero las metas basadas en los ingresos rurales y de los pobres no implican la estabilización de los precios de los alimentos como objetivo primario, aunque tenga un lugar en el grupo de los objetivos menores. La estabilización de los precios es aceptada por algunos analistas como una meta fundamental de la política. Timmer, por ejemplo, sugiere que la “estabilidad del precio de los alimentos” es una meta esencial pues mejora la seguridad alimentaria y atrae más inversiones a la agricultura⁴⁰.

La evidencia empírica y teórica del daño causado por las fluctuaciones de precios es aún poco clara. Como señala Stephen Jones:

no existe un consenso firme sobre la importancia de (y como definir y medir) los costos de la variación de los precios tanto para los productores de alimentos como para los consumidores. Los modelos microeconómicos sobre los efectos de la falta de mercados para regular los precios sugieren que los beneficios sobre la eficiencia en la asignación de los recursos derivados de la estabilización de precios alcanzada mediante políticas convencionales de reservas estabilizadoras son probablemente pequeños con relación al impacto distributivo de estas políticas y a los costos de la intervención. Por otro lado, este enfoque ha sido criticado por descuidar el impacto dinámico de la inestabilidad de los precios sobre la inversión y la retroalimentación desde esa inestabilidad de los precios de los alimentos hacia la macroeconomía⁴¹.

Indiscutiblemente, las fluctuaciones extremas y frecuentes de los precios de los alimentos perjudican la seguridad alimentaria y las inversiones, pero la meta de estabilización de precios debe ser puesta en un contexto apropiado. La primera objeción a su aceptación general es: ¿estabilidad a que nivel de precios? Precios de alimentos sistemáticamente bajos (en relación con otros precios de la economía) perjudican la seguridad alimentaria y las posibilidades de inversión. Si bien las mediciones teóricas y empíricas del bienestar económico (funciones de utilidad) dependen del valor esperado de los ingresos en finca y de su varianza⁴², y los agricultores han demostrado ser adversos al riesgo, la mayoría de ellos aceptaría precios promedio más altos a cambio de un mayor grado de variabilidad en esos precios. La segunda principal objeción es que los precios de los alimentos deben tener ciertas fluctuaciones estacionales, para atraer inversiones en servicios de mercadeo; sin estas inversiones las fluctuaciones de los precios tienden a ser aún más extremas, en caso de crisis externas.

Una tercera objeción es que el excesivo acento en la estabilidad de los precios de los alimentos puede llevar a diseñar políticas distorsionantes para la economía e imprudentes para la gobernabilidad en muchos países, como es el caso de los precios de

⁴⁰ Peter C. Timmer, “The Macroeconomics of Food and Agriculture”, en C. K. Eicher y J. M. Staatz (eds.), 1998, págs 204-206. Se pueden citar otros ejemplos sobre la costumbre de señalar a la estabilización de precios de los alimentos como la principal meta de la política. Por ejemplo: D. J. Shaw, “Conference report: Development economics and policy: a conference to celebrate the 85th birthday of H. W. Singer”, *Food Policy*, vol. 21, N^o. 6, diciembre de 1996, pág. 562.

⁴¹ S. Jones, “Food market reform: the changing role of the state”, *Food Policy*, vol. 20, N^o. 6, diciembre de 1995.

⁴² Véase R. R. Officer y A. N. Halter, “Utility analysis in a practical setting”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 55, 1968.

apoyo a la producción y otros tipos de intervenciones en los precios⁴³. Los responsables de las políticas frecuentemente utilizan el argumento de la estabilidad de los precios alimentarios para evitar aumentar los precios reales en finca. En las palabras de un Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial:

Se espera que los precios de las materias primas agrícolas varíen más que los precios de los productos industriales por tres razones: los mercados agrícolas son vulnerables a los cambios climáticos; en el corto plazo, la respuesta de la oferta y la demanda a los cambios en los precios es usualmente menor en los productos agrícolas que en los industriales; y la producción de la mayoría de los cultivos es necesariamente estacional ... la variabilidad de los precios de las materias primas agrícolas explica por que los gobiernos de los países en desarrollo a menudo ensayan esquemas de estabilización de precios para proteger a los agricultores de caídas grandes y a los consumidores de fuertes incrementos de precios. Cuando la mayor estabilidad de los precios lleva a mayor estabilidad del ingreso, los agricultores se benefician de la reducción del riesgo. Sin embargo, estos beneficios son extremadamente difíciles de estimar en la práctica ... es posible exagerar los beneficios de la estabilización. Por ejemplo, los agricultores pueden perder más que ganar si sus ingresos fluctúan con la variación de los rendimientos y la producción de sus cultivos: precios estables pueden entonces desestabilizar los ingresos ... Más aún, los agricultores, consumidores, comerciantes y otros usuarios industriales pueden reducir los riesgos que enfrentan diversificando sus actividades, mediante el uso del mercado de capitales, almacenando productos y compartiendo riesgos a través de contratos de compra y venta.

*La estabilización es una tarea particularmente compleja para cualquier gobierno, y sus costos pueden ser muy altos*⁴⁴.

Las fluctuaciones extremas de precios pueden moderarse desmantelando las barreras comerciales. Según el Banco Mundial:⁴⁵

Se debería otorgar mayor prioridad a los objetivos de moderar las fluctuaciones de los precios al productor, estabilizar y hacer más predecibles los sistemas de políticas públicas, y estimular las actividades del sector privado.

9.4 ORIENTACIONES SUSTANTIVAS DE LAS ESTRATEGIAS AGRÍCOLAS

La selección de los componentes y las recomendaciones de política dependen de las particularidades de cada país y del momento histórico en que se formula la estrategia. Sin embargo, la experiencia internacional proporciona algunas lecciones y directrices generales que pueden ayudar a preparar estrategias, y que trataremos de esquematizar a continuación. No obstante, cabe advertir que las estrategias deben ser documentos pragmáticos, con una orientación hacia resolver los problemas, y que reglas simples como “liberalizar mercados”, “diversificar la producción” o “invertir en

⁴³ Por ejemplo, C. Peter Timmer, Walter P. Falcon y Scott R. Pearson, *Food Policy Analysis*, publicado para el Banco Mundial por The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1983, pág. 209.

⁴⁴ Banco Mundial, 1986, págs 87-88 [énfasis añadido].

⁴⁵ *Op. cit.*, pág. 90.

productividad” no son suficientemente específicas como para guiar su preparación, pues no indican los instrumentos de política necesarios para llevarlas a la práctica.

En general, *el propósito de las estrategias agrícolas es generar crecimiento duradero que sea ampliamente compartido*. Pero se requiere creatividad para proponer soluciones concretas y detalladas para los problemas específicos, y que además sean viables en ese contexto. Una visión amplia o prescripciones generales por sí solas no son suficientes, y se requiere especificidad tanto de las políticas y como en su secuencia. Por ejemplo, en países de Asia Central las políticas de liberalizar los mercados de los insumos antes que los mercados de los productos ha llevado a resultados desastrosos para los ingresos de la agricultura (Capítulo 2).

El tema de la especificidad de las recomendaciones de política surgió en una revisión de casos exitosos de ajuste y transformación agrícola en África y América Latina:

Las razones del éxito residen, en gran medida, en los detalles del proceso de transición. Más que simples estrategias ‘orientadas a las exportaciones’ o de ‘privatización’, la evidencia empírica sugiere que el éxito de la transición depende de la atención que se preste a los detalles, por ejemplo, a la selección de las palabras de una ley; la identificación de mercados de ‘nicho’ para productos específicos, para mejorar el ajuste oferta/demanda en términos de calidad; las formas y los tiempos del despacho de las mercancías, y los varios tipos de mercados y de contratación ... Los países con mayor éxito no solamente han aplicado ... firmes principios sino que han encontrado innovadores mecanismos institucionales y de precios para implementar los principios⁴⁶.

9.4.1 Lecciones de los modelos de desarrollo agrícola a largo plazo

Las primeras teorías sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico se elaboraron en términos muy generales y trataron de obtener inferencias prácticas a partir de la observación de los patrones internacionales (Capítulo 2). Una de esas corrientes del pensamiento fue la del “modelo dualista”, según el cual el sector industrial sería el motor del crecimiento, apoyándose en recursos extraídos del sector agrícola⁴⁷. Sin embargo, las recomendaciones estratégicas basadas en este modelo se fundan en una mala interpretación, para propósitos de política, del hecho de que la porción del PIB correspondiente a la agricultura se reduce inexorablemente con el tiempo. Una parte de la ley de Engel –las elasticidades de ingreso de la demanda de alimentos, en términos agregados, son menores a la unidad– explica de por sí esa tendencia. Al contrario de los pronósticos de las primeras teorías de crecimiento, el descuido del desarrollo agrícola ha deprimido la tasa de crecimiento económico general.

⁴⁶ F. Martin, S. Larivière y J. M. Staatz, “Success Stories of Adjustment: Results and Lessons from Africa and Latin America”, en: G. H. Peters and Douglas D. Hedley, eds., *Agricultural Competitiveness: Market Forces and Policy Choice*, Proceedings of the Twenty-Second International Conference of Agricultural Economists, Dartmouth Publishing Company Limited, Aldershot, Reino Unido 1995, pág. 223 [énfasis agregado].

⁴⁷ Un ejemplo del enfoque de la economía dual se encuentra en John C. H. Fei y Gustav Ranis, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, Irwin Publishing Company, Homewood, Illinois, EE.UU., 1964.

Y, el otro lado de la moneda, ha sido la asociación positiva entre crecimiento agrícola y crecimiento global del PIB, como se señaló en el Capítulo 1.

En las francas palabras de Hans Binswanger:

Hace mucho tiempo que habría debido declararse el fracaso de la noción de que el desarrollo urbano puede resolver la pobreza rural⁴⁸.

John Mellor y Bruce Johnston trataron de derivar consecuencias de política partiendo de una teoría más completa del desarrollo agrícola⁴⁹. Estando de acuerdo con modelos anteriores respecto a que una de las principales funciones de la agricultura era liberar factores productivos para la industria, ellos también aseveraron que las estrategias de crecimiento agrícola debían concentrarse en los pequeños productores y que los gobiernos debían jugar un papel principal a través de inversiones en capital humano, innovación tecnológica y organización de los agricultores. Pusieron el acento en el papel de los gobiernos, pero omitieron temas centrales como los incentivos a la producción, los derechos de propiedad y la necesidad de corregir las imperfecciones del mercado, y sus prescripciones se mantuvieron en un plano general⁵⁰.

Timmer intentó llevar las teorías agregadas más cerca del campo de las decisiones de política, observando que, ni el enfoque de Mellor-Johnston ni el enfoque del desarrollo basado en el *laissez faire* y el impulso urbano, constituyen guías adecuadas para la formulación de políticas agrícolas. Se necesitarían “intervenciones cuidadosamente diseñadas sobre los precios determinados en los mercados, sin dejar solos a los mercados ni esforzándose en alcanzar los objetivos mediante acciones directas de los gobiernos”⁵¹. Timmer reconoció “los importantes costos analíticos” de esta “política de precios y mercadeo”, pero no mencionó los temas de gobernabilidad que frecuentemente están asociados a muchas de estas intervenciones en los precios, ni las otras desventajas de los controles directos sobre los precios (Capítulo 4).

Las lecciones de la experiencia recomiendan ***llevar al mínimo la intervención pública en los mercados de productos***⁵². En cambio, son más productivos los esfuerzos y las prioridades otorgadas a ***mejorar el funcionamiento de los mercados de factores***, particularmente en materias de educación y capacitación (capital humano) y de los mercados de tierras, agua, crédito y tecnología (esta última es otra dimensión del capital humano). Por esta razón, las políticas relativas a dichos temas ocupan los cuatro capítulos más detallados de este libro. Con relación a la educación, Gale Johnson ha escrito lo siguiente:

⁴⁸ H. Binswanger, 1998, pág. 290.

⁴⁹ B. F. Johnston y J. W. Mellor, “The Role of Agriculture in Economic Development”, *American Economic Review*, vol. 51, 1961; J. W. Mellor y B. F. Johnston, “The World Food Equation: Interrelations among Development, Employment and Food Consumption”, *Journal of Economic Literature*, vol. 22, 1984, págs 531-574.

⁵⁰ Un resumen útil de este modelo conceptual y otros desarrollados a nivel agregado puede ser encontrados en C. P. Timmer, “The Agricultural Transformation”, *op. cit.*, 1998.

⁵¹ *Op. cit.*, pág. 132. Véase también, Timmer’s Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1986.

⁵² Esto no pretende limitar el valor de políticas bien diseñadas en aspectos tales como normas de calidad de los productos, sistemas de información de mercado, certificados de depósito de granos, aranceles para compensar subvenciones internacionales y programas de apoyo a las exportaciones, por ejemplo, subsidios a los primeros embarques de nuevos productos de exportación.

Las intervenciones de los gobiernos son innumerables, excepto en un aspecto. Ellos casi nunca han adoptado políticas o programas para aligerar los costos de los ajustes agrícolas que acompañan al crecimiento económico ... Los gobiernos de los países en desarrollo deben aprender de los fracasos de las políticas agrícolas en los países industrializados. Una importante función del sector público es asistir a las fincas y a la población rural a ajustarse a las decrecientes oportunidades de empleo en la agricultura. ***Esto significa limitar las intervenciones en los mercados de las materias primas y aumentar los esfuerzos para que los mercados de factores funcionen más eficientemente.*** El bienestar de los agricultores depende mucho más del mercado laboral que del de materias primas; y sin embargo los gobiernos descuidan algunas actividades útiles para dichos mercados, como la información y la educación ... el descuido principal es el de la educación rural ... A los que piensan que las ayudas al proceso de ajuste agrícola terminan inundando de gente a las ciudades, existe una simple respuesta. Si el campo se torna un lugar atractivo para vivir y trabajar, a través de inversiones en infraestructura rural (colegios, caminos, electricidad, comunicaciones), el flujo de personas hacia las ciudades no sería materia de preocupación⁵³.

El “modelo histórico” de Vernon Ruttan y Yujiro Hayami es uno de los más ricos en cuanto a implicaciones de política. Subraya el papel fundamental de las innovaciones técnicas en el desarrollo agrícola, cuya índole dependería fuertemente de los precios relativos de los factores y también de los precios reales de los productos agrícolas. En un artículo publicado inicialmente en 1980, Ruttan argumentó que los cambios técnicos se han convertido en el factor más importante del crecimiento agrícola:

Antes de este siglo, casi todos los aumentos de la producción de alimentos eran obtenidos incorporando nuevas tierras a la producción ... Al final del siglo, casi todos los incrementos de la producción mundial de alimentos deberán provenir de los mayores rendimientos, es decir, del aumento de la producción por hectárea⁵⁴.

Juntos, Ruttan y Hayami sugieren que los precios relativos de las tierras y los otros insumos determinan si las innovaciones tienden a ahorrar tierras o a usarlas intensamente:

Existen evidencias claras de que las tecnologías son desarrolladas para facilitar la sustitución de factores productivos relativamente escasos (por lo tanto caros) con otros relativamente abundantes y por lo tanto baratos. Las restricciones impuestas al desarrollo agrícola por la oferta inelástica de tierras han sido, en países como Japón y Taiwán, contrarrestadas por el desarrollo de variedades de alto rendimiento diseñadas para facilitar la sustitución de tierras por fertilizantes. Las restricciones impuestas por la oferta inelástica de mano de obra en Estados Unidos, Canadá, Australia y otros países han sido contrarrestadas por avances técnicos orientados a la sustitución de mano de obra por fuerza animal o mecánica⁵⁵.

⁵³ D. Gale Johnson, 1995, pág. 19 [énfasis añadido].

⁵⁴ Vernon W. Ruttan, “Models of Agricultural Development”, en: C. K. Eicher y J. M. Staatz, 1998, pág. 155.

⁵⁵ Vernon W. Ruttan y Yujiro Hayami, “Induced Innovation Model of Agricultural Development”, en: C. K. Eicher y J. M. Staatz, eds., 1998, págs 163-164.

Ruttan y Hayami argumentan que, además de los precios relativos de los factores, las innovaciones también son influidas por otros factores, y señalan la importancia de las instituciones. ***Históricamente, la mecanización y otros cambios técnicos que ahorran mano de obra han tendido a estar a cargo del sector privado, mientras que las innovaciones que ahorran tierras (variedades de mayor rendimiento, etc.) han tendido a ser de dominio público.*** Esta distribución deriva de que los beneficios de la mecanización pueden ser internalizados, es decir, captados por las empresas que producen las maquinarias, mientras que por lo general lo mismo no ocurre con los beneficios de las innovaciones biológicas. Las nuevas variedades de plantas pueden ser ampliamente reproducidas y las técnicas del cultivo pueden ser copiadas. Estos autores afirman que la orientación de la investigación del sector público es endógena, hasta cierto grado, puesto que la asignación de fondos públicos a la investigación tiende a responder a las restricciones percibidas en el sector y los científicos puros, y los aplicados frecuentemente colaboran en resolver los problemas del mundo real.

En su opinión, las innovaciones institucionales responden en parte a las mismas influencias. Crear instituciones públicas de investigación agrícola:

representa un ejemplo de innovación institucional en el sector público, diseñada para que la sociedad alcance las ganancias potenciales del progreso de la tecnología agrícola ... Es poco probable que los cambios institucionales sean viables a menos que los beneficios de la sociedad excedan a los costos. Los cambios en los precios de mercado y en las posibilidades tecnológicas desequilibran las estructuras institucionales existentes mediante la creación de oportunidades rentables para las innovaciones institucionales⁵⁶.

Los salarios de los investigadores agrícolas y otros factores tienen gran importancia. Ruttan y Hayami señalan (pág. 169) que “la respuesta de la investigación y los programas de extensión públicos a las demandas de los agricultores probablemente es mayor cuando el sistema de investigación agrícola está altamente descentralizado” y recomiendan flexibilidad en el papel del sector público en la investigación y la innovación institucional en general:

Las oportunidades rentables, sin embargo, no conducen necesariamente a innovaciones institucionales inmediatas. Por lo general, la distribución de las ganancias y pérdidas de los cambios técnicos e institucionales no es neutral. A menudo existen intereses creados que llevan las de perder y se oponen a los cambios. Existen límites al grado en cual el comportamiento del grupo puede ser movilizad para alcanzar los intereses comunes del grupo ... el proceso de transformar las instituciones en respuesta a posibilidades técnicas y económicas involucra generalmente demoras, tensión política y social y, en algunos casos, trastornos del orden político y social. El crecimiento económico en última instancia depende de la flexibilidad y eficiencia de la sociedad para transformarse a sí misma, en respuesta a oportunidades técnicas y económicas (pág. 172).

Una de las implicaciones principales del trabajo Ruttan-Hayami es que las innovaciones deberían respetar la dotación relativa de los recursos del país, si se desea

⁵⁶ *Op. cit.*, pág. 172.

que contribuyan al desarrollo agrícola. Otra conclusión es que las políticas de precios que disminuyen la rentabilidad agrícola y, por lo tanto, reducen los precios de las tierras y pueden dar señales equivocadas al cambio técnico, alentando innovaciones ahorradoras de mano de obra (mecanización) cuando la mano de obra es abundante y la tierra escasa. Este efecto perverso también ocurre cuando las políticas arancelarias y financieras subsidian el capital en forma de maquinarias.

Otra implicación relevante para las políticas es que, dado que, en parte, los incentivos y la rentabilidad impulsan la innovación institucional, los bajos incentivos al sector pueden crear un círculo vicioso: el crecimiento agrícola es lento como resultado de los bajos incentivos, pero la falta de incentivos también determina una menor probabilidad de las innovaciones requeridas para acelerar el crecimiento. Un caso ilustrativo es el de El Salvador, donde uno de los obstáculos para mejorar la educación agrícola ha sido la falta de perspectivas en el sector para los jóvenes que seleccionaban sus futuras carreras, a causa de los pronunciados descensos de los precios reales agrícolas determinados por la apreciación del tipo de cambio real⁵⁷.

Para romper este círculo vicioso, las políticas agrícolas deben otorgar elevada prioridad a la creación de capacidad para la investigación y la extensión agrícola, orientándolas en direcciones consistentes con las ventajas comparativas del país. Según Ruttan y Hayami:

Si el modelo de desarrollo inducido es válido –existen caminos alternativos de cambio técnico y crecimiento de la productividad disponibles para los países emergentes– el tema de como organizar y administrar el desarrollo y la asignación de los recursos científicos y técnicos es el factor fundamental del proceso de desarrollo agrícola. No es sencillo construir nuevos centros de investigación agrícola. En muchos países en desarrollo esas instalaciones no se utilizan plenamente por varias razones: están llenas de investigadores con limitada formación científica y técnica; no disponen de financiación, logística o apoyo administrativo adecuados; están aislados de las principales corrientes científicas e innovaciones técnicas, y no adoptan estrategias de investigación que relacionen la actividad investigadora con el valor económico potencial que generarían los nuevos conocimientos (pág. 173).

Ruttan y Hayami también subrayan el papel de algunas políticas sectoriales y macroeconómicas complementarias, especialmente las que influyen sobre los precios:

Una de las más importantes ... prioridades de la inversión pública es la modernización de los sistemas de mercadeo, mediante redes de información y comunicación que aseguren el funcionamiento eficiente de los mercados de factores y de productos ... Un elemento importante para alcanzar sistemas de mercadeo más eficientes es la supresión de las rigideces y distorsiones resultantes de las políticas públicas, entre otras el mantenimiento de monedas sobrevaluadas, tasas de interés artificialmente bajas y precios de productos y factores desfavorables para la agricultura (págs 173 y 174).

⁵⁷ Roger D. Norton, "Perspectivas y opciones para la Escuela Nacional de Agricultura Roberto Quiñónez", informe preparado para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador, 1998.

9.4.2 Orientaciones estratégicas para la agricultura

La experiencia internacional, complementada con el análisis histórico del crecimiento agrícola, proporciona una rica colección de lecciones sobre el desarrollo agrícola. Estas lecciones se refieren tanto a *las variables económicas, o factores de crecimiento* que promueven el desempeño de la agricultura, como a *los enfoques de desarrollo, o sea las maneras de fortalecer los factores de crecimiento*. El primer aspecto estratégico se refiere a *qué* condiciones o factores hay que fortalecer para estimular el crecimiento agrícola, mientras que el segundo concierne al *cómo* esas condiciones pueden ser reforzadas. El enfoque seleccionado (o sea, el cómo) determina buena parte de la eficacia de las políticas para influir sobre los factores del crecimiento. A continuación se examinan ambos aspectos de la estrategia, por su orden.

La producción agrícola es una parte de la cadena de actividades que se extiende desde la oferta de insumos y el desarrollo tecnológico a la producción, la poscosecha, el mercadeo y el procesamiento. Así, la agricultura no puede prosperar si no se forjan lazos eficientes con los mercados locales e internacionales. Los mercados son cada vez más exigentes en términos de calidad de los productos y condiciones de entrega. El papel de los mercados es fundamental, tanto para los pequeños agricultores como para las grandes fincas. El FIDA ha señalado que la mayoría del suministro de los mercados orgánicos especializados proviene de pequeñas fincas, en parte por su elevada dotación de mano de obra familiar por unidad de tierra y también porque es menos probable que usen métodos de producción intensivos en productos químicos⁵⁸.

Los mercados van de la mano con los precios. Las políticas juegan un papel indirecto pero esencial en facilitar el acceso a los mercados, y tienen influencias más directas sobre los precios que reciben los agricultores. Para poder responder a las oportunidades del mercado y a los incentivos de los precios, los agricultores deben aumentar sus diversos tipos de capital: capital humano, como la educación y el conocimiento tecnológico; capital social, es decir, la organización de los agricultores y las comunidades; capital institucional, y capital físico. Por lo tanto, *los factores más importantes para generar crecimiento agrícola son: condiciones adecuadas de precios y mercados, y suficiente capital productivo*. En último análisis, el *capital humano* es lo más esencial para ampliar las posibilidades de desarrollo.

Con respecto a los precios, por largo tiempo los incentivos a la producción agrícola fueron considerados secundarios, o peor aún, como algo a evitar si se quería mejorar el bienestar de los consumidores. Sin embargo, los precios reales adecuados para agricultores son esenciales para el crecimiento agrícola y el alivio de la pobreza rural (Capítulo 4 y otros pasajes de este libro). Esta conclusión es ampliamente reconocida pero a menudo olvidada, por ejemplo, cuando se hacen importaciones baratas de alimentos o, en general, cuando se abaratan las importaciones mediante la manipulación del tipo de cambio. Los precios reales más elevados en finca generan ganancias en términos de reducción de la pobreza que compensan con creces el peso que los altos precios de los alimentos impone a los consumidores pobres; en todo caso, subsidios focalizados pueden ayudar a reducir esa carga.

⁵⁸ Octavio Damiani, "Small Farmers and Organic Agriculture: Lessons Learned from Latin America", Office of Evaluation and Studies, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Roma, 2002.

Las políticas también han tendido a ignorar la importancia de la **calidad de los productos**, que en realidad tiene un papel central y no solamente en los mercados de alimentos orgánicos. Existen tres grandes dimensiones de la calidad: fitosanitaria, o productos libres de pestes; inocuidad de los alimentos, que consiste principalmente en que estén libres de residuos químicos; y preferencias del consumidor acerca del sabor, tamaño, forma, color, uniformidad e idoneidad para preparar los productos en la cocina (Capítulo 4). Pocos países emergentes tienen marcos institucionales y de políticas adecuados para cumplir estos requisitos de calidad.

La forma más esencial del capital, **el capital humano, abarca desde la alfabetización de base hasta la adquisición de mejores tecnologías de producción y conocimientos de mercadeo**. Se extiende al **capital social**, que localmente consiste en la habilidad individual para trabajar en conjunto, en varios tipos de asociaciones, para superar las barreras de acceso a los mercados de insumos y productos. El **capital institucional** se refiere a la capacidad de las instituciones para proveer factores tales como financiación a la producción, seguridad de tenencia de la tierra y capacidad para mejorar continuamente la tecnología agrícola. El **capital físico** también es vital, especialmente el **acceso a tierras agrícolas y la creación de infraestructuras esenciales**.

Como resumen de los capítulos anteriores, se examinan a continuación los factores del crecimiento sectorial –condiciones del mercado, capital humano, capital social, capital institucional y capital físico– desde la perspectiva de la política agrícola.

9.4.2.1 Políticas de precios y de mercadeo

- **Las políticas de mercadeo** incluyen, entre otras, las negociaciones comerciales agrícolas (bilaterales y multilaterales), las medidas para respetar las normas fitosanitarias y los estándares de inocuidad de los alimentos, la tipificación de los productos, las medidas de promoción de las exportaciones, la información y el análisis de mercados, la financiación del mercadeo y almacenamiento, y la capacitación de los agentes de extensión en temas de calidad y de producción orgánica. Poner sólo el acento en la producción no es suficiente, por lo que ahora la pregunta es **para quién** producir. Una de las prioridades iniciales de las políticas de mercadeo fue construir mercados mayoristas en zonas rurales; pero la infraestructura física no es generalmente el factor limitante, con la excepción de los caminos rurales. El sector privado lleva cada vez más el peso del mercadeo, pero las políticas públicas también pueden ayudar, por ejemplo, promoviendo la certificación de la calidad de los alimentos exportados. La acción firme y coordinada de los gobiernos en materia de políticas agroexportadoras puede ayudar a superar muchas de las barreras que limitan el ingreso de los productores a los mercados internacionales.
- Las políticas de precios deben tratar de **evitar la caída de los precios reales agrícolas** y revertir, al menos parcialmente, las caídas que puedan haber ocurrido. Sin embargo, los intentos de controlar directamente los precios son

contraproducentes; al respecto cabe preferir las políticas macroeconómicas y las comerciales⁵⁹.

- La política de precios también debe apuntar a **tasas de protección efectiva relativamente uniformes**, entre los productos del sector y entre los sectores. Esto implica eliminar las distorsiones inducidas por comportamientos no competitivos de los mercados y por intervenciones de políticas no deseadas. Al mismo tiempo, no hay que subestimar los efectos positivos del **libre comercio** sobre el crecimiento económico.
- Adoptar sistemas de libre comercio no significa aceptar que las distorsiones más evidentes de los mercados internacionales se transmitan a la economía interna. Como señala Timmer, los países en desarrollo no necesariamente deben aceptar precios internacionales distorsionados como base de sus precios relativos internos. Pueden aplicar **políticas sistemáticas para contrarrestar los subsidios de los países exportadores**, por ejemplo, aranceles compensatorios (Capítulo 4) o, alternativamente, transferencias directas a los productores.

Algunas veces se piensa erróneamente que abrirse al mercado necesariamente significa reducir la protección efectiva a la agricultura. Esto no es así, especialmente si la apertura va acompañada de acciones para desregular la agricultura, eliminando exenciones arancelarias injustificadas y reduciendo los aranceles industriales. Así se realizó la apertura de la agricultura hondureña a comienzos de los años noventa, acompañada de bandas de precios para moderar las fluctuaciones de los precios internacionales. El lema de esa reforma, propuesto por Julio Paz, fue **“pasar de una agricultura controlada pero desprotegida a una liberalizada pero más protegida”**. Antes de la reforma, las tasas de protección efectivas del sector eran en promedio alrededor de cero y negativas para algunos productos, en contraste con el 100 por ciento de la protección industrial. Después de las reformas, que incluyeron una devaluación del tipo de cambio real, la protección efectiva de la agricultura aumentó a valores ligeramente positivos, y la producción respondió vigorosamente.

9.4.2.2 Políticas de capital humano

- Es prácticamente imposible exagerar la importancia de la **educación rural**, la cual no sólo significa construir escuelas sino también capacitar a los profesores. En algunos casos, también hay que modificar los métodos de la administración escolar.
- Los programas de extensión y capacitación rural deben incorporar temas de organización de la comunidad y de los productores, en especial los relacionados con mujeres. El trabajo asociativo o cooperativo es la clave del éxito de muchos esfuerzos, por ejemplo los destinar a penetrar en nuevos mercados. Este factor se conoce como **capital social rural**.
- La **investigación y la extensión agrícola** deben ser fortalecidas considerablemente en la mayoría de los países en desarrollo, aunque el sector público no tiene que ser siempre el agente ejecutor. En términos prácticos, esto puede requerir contratar investigadores con mejores calificaciones y pagarles honorarios superiores a la escala salarial del sector público. Igualmente, esto significa acentuar la descentralización y la participación, tanto en la investigación como en la extensión (Capítulo 8).

⁵⁹ “Los sistemas cambiario, comercial e impositivo no deberían discriminar contra la agricultura, pero deben gravarla ligeramente, utilizando en lo posible la misma progresividad e instrumentos aplicados a las actividades económicas urbanas” (Hans Binswanger, 1998, pág. 298).

- El capital humano también se manifiesta en las instituciones, y **las instituciones son vitales para el progreso agrícola lo mismo que la buena gobernabilidad**. En general, esto requiere inculcar el respeto por la ley y por los derechos de propiedad, en todas sus formas. De manera específica, el fortalecimiento institucional requiere mejorar la rendición de cuentas y la descentralización institucional.

9.4.2.3 Políticas de capital físico

- Con frecuencia se necesita reformar las instituciones y las políticas para aumentar el acceso de las familias pobres a la tierra y para reforzar los **derechos de propiedad**, incluyendo la posibilidad de arrendarlas. En el Capítulo 5 se han examinado ejemplos de reformas de políticas que permiten aumentar el acceso a la tierra sin afectar la seguridad de los derechos de propiedad.
- Las **inversiones en infraestructura física**, especialmente las dedicadas **al riego, el transporte, la electrificación y las comunicaciones**, son parte esencial del capital del sector⁶⁰. Todos los agricultores son empresarios, y los empresarios no pueden alcanzar resultados positivos sin esas inversiones básicas. La importancia de los caminos rurales es ampliamente reconocida, pero a veces se da poca prioridad a los servicios de electricidad y telecomunicaciones en zonas rurales.

La agricultura se convierte progresivamente en una actividad sofisticada, aún en las fincas pequeñas. Los requisitos de calidad de los productos afectan a gran número de agricultores, y aumentan las demandas de acceso a la información sobre nuevas tecnologías y mercados, lo mismo que acerca de las maneras de responder a esas informaciones. La agricultura ya no es sólo una cuestión productiva, sino una cadena que va desde el desarrollo tecnológico hasta la construcción de fuertes vínculos con los mercados. Estas nuevas prioridades se acompañan crecientemente de requerimientos para la descentralización de los servicios públicos, a los efectos de hacerlos más eficaces, tal como se examina más abajo. **Los agricultores deben estar en el centro de las estrategias de desarrollo agrícola:**

... en la presente era de globalización es más claro que nunca que los productores, y no los gobiernos, son los agentes del desarrollo sostenible. Por lo tanto, las contribuciones más útiles de las políticas destinadas a fortalecer el crecimiento agrícola son:

- Mejorar la capacidad de los agricultores para entender y analizar sus opciones, y poder así enfrentar los cambios, a través de la educación y la capacitación especializada.
- Aumentar su acceso a los mercados y a la información relevante, a través de infraestructuras esenciales y servicios de información.
- Mejorar el funcionamiento de las instituciones de mayor importancia para la vida de las familias rurales (instituciones financieras y de registro de tierras, entidades para el manejo del agua, cooperativas de mercadeo y

⁶⁰ “Las inversiones públicas en educación, electrificación, extensión, transporte, infraestructura de comunicaciones y otros aspectos del desarrollo rural donde claramente existan externalidades son necesarias porque los mercados libres no son capaces de proporcionar esos servicios esenciales”. (T. L. Vollrath, 1994, pág. 475).

otras), a través de la descentralización, las reformas institucionales y el entrenamiento del personal⁶¹.

Al mismo tiempo, es innegable la importancia de las políticas macroeconómicas. Un reciente informe del Banco Mundial subraya la experiencia al respecto de América Latina y el Caribe, durante la década de los noventa:

La liberalización de los mercados empeoró la situación de los pequeños agricultores, pues redujo sus niveles de protección en momentos en que, con excepción de 1996, los precios internacionales (agrícolas) alcanzaban sus niveles más bajos de la historia (por ejemplo, los del maíz, trigo y café) y cuando muchos productores de bienes sustitutivos de importaciones no eran competitivos ... en sus propios mercados nacionales⁶².

9.4.3 Políticas de desarrollo agrícola

Las *maneras* de concebir, formular y aplicar las políticas agrícolas son los principales determinantes de sus resultados. Por ejemplo, los enfoques centralizados para atender los factores del crecimiento mencionados más abajo (desde los sistemas de extensión agrícola hasta la redistribución de la tierra), han probado ser ineficaces. Las lecciones de la experiencia apuntan a cinco criterios esenciales para que las reformas de las políticas alcancen resultados positivos:

- **Reducir las distorsiones en los mercados de productos y factores.** Esto puede significar regulaciones adecuadas, por ejemplo, cuando se ha privatizado la comercialización y las agroindustrias, y creado mercados de derechos del agua; pero también puede exigir la remoción de regulaciones y controles ineficientes⁶³.
- **Fortalecer la fuerza legal de las relaciones contractuales⁶⁴.** Esto requiere no sólo códigos legales adecuados sino también fortalecer los órganos judiciales, incluyendo en algunos casos la creación de tribunales rurales especiales. En último término, las **relaciones de confianza mutua** son cruciales para poder penetrar en mercados nuevos y obtener financiación para la producción.
- **Otorgar prioridad especial a las mujeres, los pequeños agricultores y los pobres rurales,** como objetivos de las políticas y los programas. Esto se justifica desde el punto de vista de la equidad y también para potenciar la comprobada eficiencia productiva de los pequeños agricultores⁶⁵. Como se ha visto, la igualdad de género se justifica en los diversos aspectos de la política de desarrollo agrícola.

⁶¹ Roger D. Norton, "Critical Issues Facing Agriculture on the Eve of the 21st Century", en IICA, Towards the Formation of an Inter-American Strategy for Agriculture, San José, Costa Rica, 2000, pág. 312.

⁶² Banco Mundial, marzo de 2001, pág. 16 [traducido por el autor].

⁶³ "Frecuentemente, las propias políticas del gobierno son distorsionantes. La fijación de precios de bienes públicos, como el agua, es un ejemplo. El agua entregada a bajos precios o sin costo para los agricultores luego puede ser desperdiciada". (Thomas L. Vollrath, "The role of agriculture and its prerequisites in economic development", Food Policy, vol. 19, N° 5, octubre de 1994, pág. 476).

⁶⁴ "Debe establecerse un sistema viable de derechos de propiedad y un sistema legal y judicial eficaz para asegurar estos derechos" (*ibid*).

⁶⁵ Este es un tema subrayado por muchos autores, empezando por el trabajo de Mellor y Johnston antes mencionado. Binswanger (1998, pág. 298) ha resumido el argumento como sigue: "Las estrategias que promueven la economía abierta, el uso intensivo de la mano de obra y la prioridad de los pequeños agricultores son económicamente eficientes y muy probablemente también reducen la pobreza rural y la urbana".

- **Descentralización y participación**, o sea, devolución de los servicios públicos, privatizándolos cuando sea oportuno, para estimular la participación de los agricultores y la comunidad en el diseño y ejecución de los programas y las políticas. La participación local es muy eficaz en aspectos tales como el riego, la reforma agraria asistida por el mercado, la investigación y la financiación rural.
- **Crear instituciones viables**. Esto es un corolario de la descentralización y la participación, pero también implica poner atención a la viabilidad financiera de largo plazo y a modalidades operativas que sean sostenibles. Esta última consideración es particularmente relevante para las instituciones financieras rurales. El **fortalecimiento institucional** es una parte esencial de las estrategias de desarrollo agrícola, especialmente con relación al manejo del agua, la financiación rural y los registros de tierras, pero el objetivo siempre debe ser el de crear instituciones viables y autosustentables a largo plazo.

Para aumentar su concreción, las recomendaciones de política de las estrategias pueden acompañarse con propuestas de **reformas legislativas**, cuando sea necesario. Si no se **especifican estas propuestas**, existe el peligro de que las reformas finalmente aprobadas difieran significativamente de lo sugerido por la estrategia. Igualmente, la falta de especificidad puede determinar que se pierda el momento oportuno para aprobar las reformas y aumente el riesgo de que la estrategia quede sin aplicación.

Es evidente que las estrategias agrícolas no pueden limitarse a temas vinculados estrictamente a la política sectorial. Como señala Robert Thompson:

La política macroeconómica, la comercial, la de los factores y la de inversiones públicas (especialmente si se relacionan a la educación, investigación e infraestructura), pueden tener mayor impacto sobre el desarrollo agrícola que una limitada política sectorial⁶⁶.

Concebir y llevar a cabo políticas de reforma son siempre tareas muy complejas pero, como escribe Vernon Ruttan, “es imperativo que los países pobres diseñen e implementen estrategias de desarrollo agrícola más eficaces que en el pasado”⁶⁷.

9.5 DESARROLLO RURAL Y ALIVIO DE LA POBREZA

La dimensión de la pobreza rural en el mundo en desarrollo es bien conocida; como ya se ha indicado, los pobres rurales excederán a los pobres urbanos hasta bien entrado el siglo XXI. En América Latina y el Caribe, la pobreza rural ha empeorado desde 1986 a 1996, tanto en proporción como en números absolutos. Y aunque la proporción de pobres rurales en el total de la población decline en los próximos veinte años, variarán muy poco sus cantidades⁶⁸. Algo similar ocurrirá en África y gran parte de Asia.

Al mismo tiempo, han disminuido los programas de desarrollo rural:

⁶⁶ R. L. Thompson, “Public policy for sustainable agriculture and rural equity”, Food Policy, vol. 23, N^o. 1, febrero de 1998, pág. 2.

⁶⁷ V. W. Ruttan, 1998, pág. 155.

⁶⁸ Banco Mundial, Plan de Acción para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, Resumen del Informe, borrador del documento presentado en *The City of Knowledge*, Panamá, marzo de 2001, pág. 13.

Se reconoce la disminución de la importancia del desarrollo rural en los programas nacionales y la reducción de la cartera de préstamos del Banco Mundial para actividades de desarrollo rural, a pesar de su importancia estratégica y de su potencial para reducir significativamente la pobreza⁶⁹.

Hasta cierto punto, los programas comprensivos de desarrollo rural pueden ser reemplazados por instrumentos específicos para promover la agricultura, como las reformas agrarias orientadas por el mercado o los fondos de tierras (Capítulo 6) y la participación de la comunidad en la investigación y la extensión agrícola (Capítulo 8). Sin embargo, es casi siempre útil coordinar las políticas y los programas en el contexto de un enfoque espacial rural. El desarrollo rural puede convertirse en otro eje o dimensión integradora de las estrategias agrícolas y, al mismo tiempo, puede llevar las prescripciones de las políticas más allá del sector, pues los nexos entre las actividades agrícolas y las no agrícolas en el medio rural son muy fuertes, y estas últimas constituyen fuentes significativas de empleo e ingresos:

Los temas del desarrollo rural deben estar integrados con las políticas agrícolas ... Sólo la creación de trabajo puede resolver el problema de la pobreza rural. En muchos países, las políticas de desarrollo rural se limitan a medidas agrícolas; sin embargo, ningún país ha resuelto el problema de la pobreza rural exclusivamente en las fincas⁷⁰.

Además de los beneficios directos de la creación de empleos rurales no-agrícolas, la medición del costo de oportunidad del tiempo de los pequeños agricultores puede ser esencial para el diseño de tecnologías de producción aceptables para ellos. En el corto plazo, este costo de oportunidad puede ser diferente para cada miembro de la familia. Para formular propuestas realistas de desarrollo rural se necesita entonces contar con visiones integradas del funcionamiento de las familias rurales, incluyendo la división tradicional del trabajo por género⁷¹.

La estrategia de Estonia mencionada en estas páginas es de hecho una estrategia de desarrollo rural. Uno de sus principales capítulos trata de temas sociales rurales y de políticas económicas para los pobres rurales. Un tema central fue el bajo estándar de vida de los anteriores miembros de las fincas colectivas, principalmente los de mayor edad, cuyos únicos activos productivos eran las pequeñas tierras familiares. Por consiguiente, la estrategia recomendó la titulación de esos terrenos, sin costo para las familias, y aumentar el monto neto de los beneficios de retiro de los ex miembros de las fincas colectivas. Ese capítulo también consideró el cuidado de los niños cuyos padres trabajan en zonas rurales y recomendó, entre otras medidas, la creación de zonas

⁶⁹ Banco Mundial, marzo de 2001, pág. 3.

⁷⁰ R. L. Thompson, 1998, pág. 4. Sobre este punto ver también T. Reardon, K. Stamoulis, M. E. Cruz, Al Balisca y J. Berdegúe, "Rural non-farm income in developing countries: importance and policy implications", capítulo especial de *La Situación de la Agricultura y la Alimentación 1998*, FAO, Roma, 1998.

⁷¹ Los efectos distributivos del empleo rural no agrícola pueden diferir ampliamente entre países, dependiendo en buena parte de la disponibilidad de tierras agrícolas. Por ejemplo, "En Egipto los pobres (familias en el quintil inferior) reciben casi 60 por ciento de sus ingresos de fuentes no-agrícolas. En Jordania los pobres reciben menos de 20 por ciento de sus ingresos de fuentes no-agrícolas. Por lo tanto, los ingresos no-agrícolas disminuyen la desigualdad en Egipto y la aumentan en Jordania": Richard H. Adams, Jr., "Nonfarm Income, Inequality, and Poverty in Rural Egypt and Jordan", Working Paper N° 2572, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001, págs 1-2.

especiales de desarrollo industrial en diversas partes del territorio rural del país. Estos breves ejemplos ilustran la importancia de los temas no-agrícolas para las estrategias agrícolas.

No corresponde a este estudio sintetizar la literatura sobre el desarrollo rural. Más bien, se ofrecen algunas observaciones sobre temas conceptuales y experiencias ilustrativas del desarrollo rural, y se exploran los lazos entre las políticas agrícolas y el desarrollo rural. Se sugiere también un marco conceptual para guiar la asignación de los recursos para el desarrollo rural.

9.5.1 Proyectos de desarrollo rural

En décadas pasadas, la financiación rural tendía a ser canalizada a través de proyectos integrados de desarrollo rural, que suministraban la infraestructura de los servicios comunitarios básicos así como la inversión productiva, en áreas geográficas definidas. Después de varios años de aplicación, los resultados de este enfoque fueron generalmente considerados insatisfactorios. Una cuestión se refiere a la tasa de retorno económico, que era normalmente baja porque los paquetes de inversión incluían la infraestructura social. Otro tema es la falta de participación de la comunidad en el diseño de los proyectos y la escasa coordinación entre las entidades del gobierno central encargadas de ejecutar diferentes tipos de inversión en cada comunidad.

Binswanger (1998) resume los decepcionantes resultados y sus principales causas:

Muchos proyectos de desarrollo rural integrado (DRI) en los años setenta y ochenta fueron un fracaso, debido a los siguientes problemas (Banco Mundial, 1987⁷²):

Adversos contextos de política. Rápidamente quedó en claro que, cuando se realizaban en contextos de política adversos a la agricultura como un todo o a los pequeños agricultores, muchos proyectos DRI equivalían a “arar en el agua” y no podían tener éxito.

Falta de compromiso de los gobiernos. Muchos gobiernos no proveyeron la financiación de contrapartida requerida para ejecutar los programas.

Carencia de tecnologías apropiadas. Este es un obstáculo importante en zonas de secano, especialmente en África, donde la investigación agrícola es limitada o la investigación colonial había sido discontinuada. Algunos proyectos de desarrollo rural integrado incorporaron componentes de investigación, pero la mayoría fallaron en la puesta a punto de nuevas tecnologías. Muchos de estos componentes socavaron los sistemas nacionales de investigación agrícola, ya que les privaron de los investigadores más talentosos.

Abandono del desarrollo institucional. Muchos proyectos DRI crearon unidades de coordinación, a veces integradas por personal extranjero. Esto pospone el fortalecimiento de la capacidad institucional local y distrital necesaria para planear, ejecutar y vigilar los programas de desarrollo rural.

⁷² Banco Mundial, World Bank Experience with Rural Development: 1965-1987, Operations Evaluation Study 6883, Washington, D.C., 1987.

Falta de participación de los beneficiarios. Los programas se diseñaban siempre con un enfoque de arriba-abajo, en el cual los favorecidos carecían de autoridad para adoptar decisiones o ejecutar el programa.

Problemas de complejidad o de coordinación. Es irónico que la complejidad se haya convertido en el talón de Aquiles del desarrollo rural. Después de todo, construir caminos rurales e infraestructura de pequeña escala, o proveer extensión agrícola, son tareas más simples que la construcción de obras de riego de gran escala ... El problema de la coordinación surgió como consecuencia de delegar la ejecución de los subprogramas a entidades públicas paraestatales, que estaban muy centralizadas y tenían sus propios objetivos. Muchas de estas no tenían contactos con los grupos favorecidos, quienes podrían haber coordinado con facilidad las relativamente simples tareas locales ... De hecho, el desarrollo rural integrado se puede clasificar como el último bastión de la planificación central, barrido por la realidad como todos los otros esquemas de ese tipo⁷³.

9.5.2 Descentralización del desarrollo rural

Por estas razones, los organismos multilaterales dirigen ahora sus prioridades hacia los enfoques descentralizados y participativos, incluyendo **programas de inversión “orientados por la demanda”**. Cada vez más se pide a las comunidades que asuman la iniciativa en la definición o selección de los programas que las atañen y se realza el papel de los gobiernos locales. El rasgo distintivo de las inversiones orientadas por la demanda es que son las comunidades las que las proponen o escogen. Por ejemplo, Chile ha creado un fondo para fomento del riego destinado a financiar proyectos propuestos por las comunidades o grupos de agricultores (Capítulo 6). En el estado de Paraíba (nordeste del Brasil), una mayor participación de la comunidad y mejor coordinación de las actividades de las oficinas de las instituciones nacionales han determinado el éxito de los proyectos de desarrollo rural financiados con apoyo del Banco Mundial⁷⁴. En Nicaragua y Honduras, el BID ha financiado programas integrados por pequeños proyectos, propuestos por las comunidades y seleccionados por los gobiernos locales (municipalidades rurales). Si bien en la mayoría de los casos es imposible estimar la tasa de retorno de cada proyecto, para usarla como criterio de selección, el supuesto es que las comunidades tienen una percepción relativamente más precisa de los obstáculos que enfrentan y, por lo tanto, de las inversiones requeridas para superarlos.

Sin embargo, para evaluar los pequeños proyectos se pueden utilizar otros criterios o filtros complementarios, tales como: costos estándares (por ejemplo, costo máximo por kilómetro de camino construido o rehabilitado); la definición estricta de las categorías de inversión financiadas por el programa; la exigencia de que la comunidad contribuya con una proporción mínima predeterminada del costo de cada proyecto⁷⁵, y la vigilancia conjunta con la comunidad en casos de proyectos de capacitación. En

⁷³ H. Binswanger, 1998, pág. 292-293.

⁷⁴ Un resumen de esta experiencia y las razones de su éxito se pueden ver en Maximiliano Cox, *Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno*, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Desarrollo Productivo N°. 86, Santiago, Chile, marzo de 2001.

⁷⁵ “Los proyectos orientados por las comunidades han tenido éxito cuando los fondos necesarios para cubrir los gastos operacionales se generan localmente”: Operations Evaluation Department, “Lessons on Community-Driven Development”, Lessons and Practices N°. 12, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000, pág. 2.

Paraiba el sistema daba a las comunidades el derecho de proponer proyectos y de elegir la mitad de los miembros de la comunidad que hacía la selección final de un grupo de proyectos, dejando la opción final de otro conjunto de proyectos a las autoridades municipales, y permitiendo por último a los líderes provinciales seleccionar otro grupo de proyectos.⁷⁶

Este enfoque constituye un tipo de *descentralización fiscal*. Además de otorgar poder a las comunidades locales, fortalece el papel de las municipalidades y, en algunos casos, de las ONG, aunque se debe cuidar que estas no dominen las decisiones de las comunidades. La descentralización fiscal es eficaz para el desarrollo rural y tiene otras ventajas; pero también presenta complejidades que es necesario resolver. Varios países han aprobado leyes según las cuales el gobierno central transfiere a los gobiernos locales parte de sus ingresos; pero estas transferencias pueden tener efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario del primero y no siempre los segundos están capacitados para administrar los fondos. Además, las transferencias pueden debilitar la voluntad de los gobiernos locales para recolectar impuestos de su jurisdicción. No obstante, el consenso actual favorece la descentralización, si se maneja cuidadosamente. Un requisito fundamental es la capacitación de los funcionarios locales⁷⁷.

A través del mecanismo de fondos “parafiscales” para cultivos seleccionados, Colombia ha puesto los recursos asignados a la investigación y la capacitación agrícola en manos de los productores, con buenos resultados. Los productores contribuyen con tarifas a estos fondos y, en cambio, deciden sus formas de utilización. Este modelo se puede extender a otros gastos locales de desarrollo, con la participación de los productores y los gobiernos locales en el proceso de adopción de las decisiones. El modelo parafiscal ha funcionado bien en Colombia cuando los cultivos son relativamente homogéneos y los productores están bien organizados, como en el café, aceite de palma y arroz, pero no ha ocurrido lo mismo en cultivos o productores heterogéneos, como es el caso del fondo parafiscal para frutas, legumbres y panela.

La principal conclusión es que los proyectos de desarrollo rural deben ser concebidos y llevados a cabo descentralizadamente⁷⁸, pero que no existe un enfoque universalmente aplicable. También se debe prestar atención a evitar la dominación del proceso de adopción de las decisiones por parte de líderes o élites locales.⁷⁹ Esto depende de las circunstancias políticas e institucionales de cada país. El criterio para guiar la descentralización ha sido enunciado por Lawrence Smith, en términos de rendición de cuentas:

⁷⁶ M. Cox, 2001, pág. 40.

⁷⁷ Dos buenos compendios de temas atinentes a la descentralización, uno principalmente sobre los aspectos económicos y otro sobre los institucionales y políticos, han sido publicados en Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996. El primero es de Vito Tanzi, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects” y el segundo es de Rudolf Hommes, “Conflicts and Dilemmas of Decentralization”. Otro texto útil es el de Lawrence D. Smith, *Reform and decentralization of agricultural services*, FAO, Roma, 2001.

⁷⁸ Binswanger (1998, pág. 294) menciona recientes proyectos de desarrollo rural en México, Colombia y Brasil, que han transferido la adopción de muchas decisiones a las autoridades municipales (devolution).

⁷⁹ M. Cox, 2001, págs 37 y 38.

Cuando las condiciones del suministro no son dictadas plenamente por las fuerzas del mercado, la descentralización de la administración pública mejora el sistema de incentivos en que se mueven los oferentes de bienes y servicios. Cuanto más se acerca la gestión a los clientes, mayores son las probabilidades de que las decisiones sobre los servicios –cuántos, dónde y para quienes– respondan más certeramente a las demandas de los usuarios. Se espera que mejore la calidad del servicio y aumente la eficiencia del proveedor, como resultado de rendiciones de cuentas más próximas a los clientes⁸⁰.

Las experiencias con inversiones rurales orientadas por la demanda ayudan a mejorar el diseño de los proyectos descentralizados de desarrollo rural. Un tema frecuente es el de la utilización de fondos públicos (provenientes de préstamos internacionales) para subvencionar las inversiones en fincas. Normalmente, estas inversiones se limitan a proyectos comunitarios (por ejemplo, caminos rurales, capacitación, infraestructura para mercados rurales y riego de pequeña escala) y a apoyar a cooperativas (por ejemplo, el capital inicial de cooperativas de mercadeo organizadas por mujeres, o cooperativas de mujeres para la crianza y venta de pequeños animales). Si el ámbito del programa se limita de esta manera, las inversiones en fincas y otras infraestructuras básicas (electrificación, redes de comunicación, etc.) quedan descartadas, lo que significa que estos grupos de inversiones impulsados por procesos de decisión de las comunidades locales deben ser complementados con otros tipos de medidas.

Si bien la descentralización de la toma de decisiones es muy importante, el desarrollo rural también requiere aumentar la capacidad para diseñar las políticas sectoriales y las macroeconómicas. Se necesitan enfoques integrales. Las políticas sectoriales –por ejemplo, *las disposiciones legales que facilitan la gestión de las comunidades*– son requisitos esenciales para los enfoques descentralizados:

Las *políticas sectoriales sensatas* favorecen el desarrollo impulsado por la comunidad ... En ellas se deben incluir a las políticas financieras ... , normas sectoriales, estándares y opciones tecnológicos y leyes en apoyo de la administración comunitaria, que también autoricen a las comunidades a contratar directamente los bienes y servicios⁸¹.

A su vez, la adopción de enfoques comprensivos levanta un tema central de otro tipo:

El enfoque comprensivo significa enfrentar resueltamente un tema que muchos organismos internacionales han considerado históricamente como tabú: las relaciones entre el marco político y las políticas, en los procesos de desarrollo. Resulta cada vez más evidente que el *éxito depende de la calidad de la gobernabilidad y del proceso político*. La buena gestión política de los aspectos técnicos y la buena gestión técnica de los aspectos políticos constituyen frecuentemente las bases del éxito y de la eficacia de los proyectos. Los enfoques orientados por la demanda también contribuyen a aumentar la

⁸⁰ Lawrence D. Smith, 2001, pág. 44.

⁸¹ Phillipe Dongier, “Community Driven Development Principles”, borrador, Banco Mundial, Washington, D.C., 7 de enero de 2000, pág. 3 [énfasis en el original].

participación de los interesados y, por lo tanto, a mejorar la rendición de cuentas a la sociedad en la ejecución de los proyectos⁸².

En algunos casos, los programas de inversión orientados por la demanda han adquirido una connotación partidista, pues la administración trata de orientar los recursos hacia las comunidades donde sus partidarios políticos son numerosos. Se requieren salvaguardias contra estas tendencias, con el propósito de proteger la integridad de los programas y aumentar su eficacia.

La descentralización de la toma de decisiones puede ser muy saludable, pero también puede complicar la coordinación entre las instituciones y dificultar el consenso acerca de las prioridades de los gastos para el desarrollo rural. En las palabras de Smith:

Los gobiernos centrales, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden estar de acuerdo sobre los objetivos pero en desacuerdo sobre las prioridades y las estrategias. Esto no ocurre cuando la provisión del servicio se ha delegado o desconcentrado porque, en teoría, el gobierno central mantiene su control. El problema surge con la devolución de competencias y el partenariado con grupos privados. ¿Cómo atiende el gobierno central las diferentes escalas de prioridades que los gobiernos locales y las OSC asignan a sus propuestas? ¿Qué sucede si las prioridades locales difieren de las prioridades del gobierno central, establecidas en el plan de desarrollo?

El gobierno central puede manejar estos problemas de varias maneras:

- Traspasando gradualmente sus competencias y dando participación en los grupos locales de gobierno a funcionarios de las unidades desconcentradas de la administración pública, lo que le permite seguir influyendo en sus decisiones.
- Transfiriendo ciertas actividades prioritarias a las OSC, fuera de la administración pública.
- Reteniendo bajo control central la *administración* de los programas prioritarios, mientras se desconcentran o delegan las funciones de *producción* o distribución.
- Imponiendo condiciones sobre las transferencias fiscales intergubernamentales⁸³.

En efecto, la solución trazada en los programas de desarrollo rural del BID en Nicaragua y Honduras fue que el gobierno central limita el alcance de la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales, definiendo los componentes que pueden ser financiados y también imponiendo criterios técnicos para determinar la elegibilidad. Dentro de ese conjunto de restricciones, las prioridades son definidas localmente.

⁸² World Bank Action Strategy, Consultation on Rural Development for Latin America and the Caribbean, Summary Report of Conclusions and Proceedings, CIDER (IICA), The City of Knowledge, Panamá, abril de 2001, págs 10-11.

⁸³ L. D. Smith, 2001, págs 21-22.

9.5.3 Transferencias en apoyo del desarrollo agrícola y rural

El alcance de las inversiones rurales puede ser ampliado mediante programas complementarios de *transferencias fiscales a los hogares rurales pobres*. México ha sido más activo que la mayoría de los países en desarrollo en ejecutar programas de transferencias fiscales a los agricultores, primero adaptando el Plan McSharry de la Unión Europea (programa PROCAMPO, que distribuía 100 dólares por hectárea a categorías específicas de fincas), y después a través de las mencionadas transferencias directas a hogares rurales, condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela (programa PROGRESA). Estonia también adoptó una variante del Plan McSharry para facilitar la transición agrícola hacia la economía de mercado.

Las transferencias a los hogares rurales pobres son una categoría de subsidios que se justifica por razones de alivio de la pobreza (Capítulo 2); bien concebidas, pueden ayudar a los agricultores a encaminarse al desarrollo autosostenido. Se trata, por ejemplo, de pagos para cubrir los costos de la titulación de tierras (desembolsados una vez concluido el proceso de titulación) y vales que los agricultores pobres pueden utilizar para adquirir insumos agrícolas y servicios de extensión, o para participar en programas especializados de capacitación⁸⁴.

Estas transferencias pueden ser consideradas instrumentos de la política agrícola, más que programas de desarrollo rural *per se*; en cualquier caso, son complementarias a otras clases de inversiones rurales. En el mundo existe una larga experiencia de transferencias a agricultores pobres mediante entregas de ciertos insumos agrícolas en forma física, particularmente semillas, herramientas y productos agroquímicos. Sin embargo, por lo general no se han dado los pasos siguientes para potenciar la capacidad autónoma de las familias agrícolas pobres para seleccionar sus insumos y obtenerlos en los canales normales del mercado.

Las transferencias directas facilitan la capitalización de los pequeños productores y pueden representar intervenciones de política neutrales con respecto al patrón de cultivos. De hecho, cuando los incentivos de las políticas vigentes están sesgados en favor de cultivos sustitutivos de importaciones y en desmedro de los de exportación, las transferencias directas tienden a reducir este sesgo y a compensar la falta de programas de incentivos a la exportación. También, cuando los incentivos fiscales vigentes favorecen a las fincas grandes –como ocurre a menudo– las transferencias directas tienden a mejorar ese sesgo, si se pone un límite superior a la superficie beneficiada por finca.

Junto a programas de transferencias directas, los impuestos a la tierra basados en la superficie (Capítulo 5) dan como resultado una tributación progresiva: del impuesto quedan exceptuadas las primeras hectáreas y las transferencias directas se limitan a un

⁸⁴ El concepto de transferencias directas para aumentar la capacidad productiva de los pequeños productores es relativamente nuevo. Por ejemplo, en 1992 el Banco Interamericano de Desarrollo enumeró cuatro clases de subsidios a las familias rurales, pero no incluyó las transferencias productivas: programas de empleo rural, programas de alimentación escolar, subsidios en efectivo para la subsistencia de grupos vulnerables (ancianos, niños, madres embarazadas y lactantes) y distribución de alimentos a grupos de la población con deficiencias nutricionales. (G. Aristizábal, J. Echenique, R. de Villalobos y W. Fischer, “Combatiendo la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe: Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural”, BID, Washington, D.C., 1992, pág. 58).

número máximo de hectáreas beneficiadas por finca. Los efectos se muestran esquemáticamente en la Figura 9.1, donde en el eje horizontal el punto 'a' representa el área exceptuada de tributación, el punto 'b' representa el límite superior del área beneficiada por las transferencias, y los agricultores con tierras mayores a 'c' son contribuyentes netos. Las fincas menores a 'c' son ganadores netos.

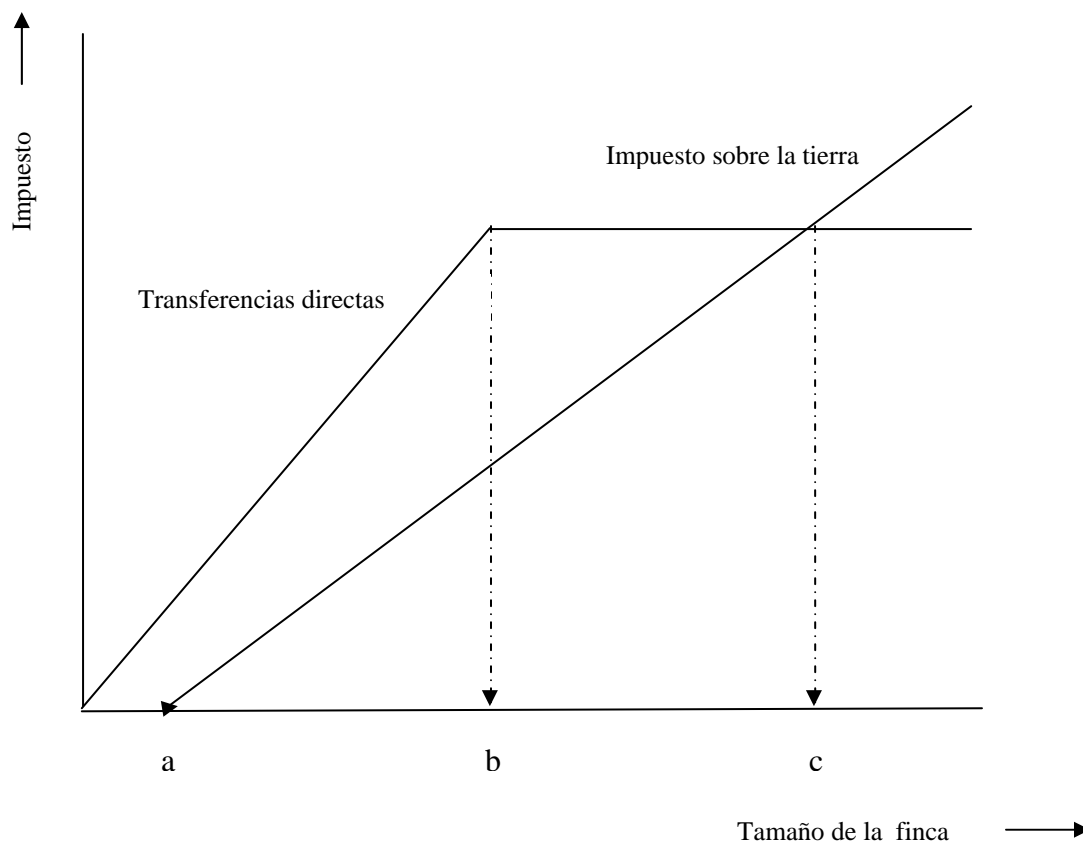


Figura 9.1 – Esquema de los efectos de las transferencias directas y del impuesto sobre la tierra

Entre los beneficios de los impuestos a la tierra cabe mencionar la simplicidad administrativa, pues evitan las valoraciones catastrales (normalmente desactualizadas), y el incentivo a las inversiones en las fincas. Pueden deducirse del impuesto a la renta; para la mayoría de los agricultores substituirían de hecho al impuesto a la renta, que casi no se paga en las zonas rurales de los países en desarrollo.

La combinación de impuestos a la tierra y transferencias directas permite que el sector cumpla sus obligaciones fiscales y proporciona a las fincas de pequeña y mediana escala incentivos productivos y mayores ingresos.

Las transferencias directas dan lugar a una cantidad de cuestiones administrativas, cuya resultante lleva tal vez a la necesidad de *descentralizar la aplicación de las políticas agrícolas*. Resulta imposible administrar programas de transferencias a decenas de miles de pequeños productores directamente desde oficinas centrales: conviene *otorgar mayor autonomía a las oficinas regionales de los ministerios de agricultura* e involucrar en los programas a los órganos de los gobiernos locales.

Las oficinas regionales o locales de los ministerios de agricultura tendrían papeles similares a los de los *intermediarios* o comisionistas. Los representantes locales tienen como tareas básicas: i) conocer bien la situación, las necesidades y las potencialidades de los clientes, es decir, las familias agrícolas de la zona; ii) transmitir al centro los principales problemas y temas agrícolas de la zona; iii) familiarizarse con el tipo de programas que se pueden llevar a cabo localmente, y los criterios para seleccionar los participantes y los mecanismos para su ejecución; iv) crear conciencia en la población rural de los programas en que pueden participar y, de esta manera, facilitar la vinculación entre clientes y programas; y, v) vigilar la ejecución de los programas e informar al centro posibles defectos de diseño, variaciones necesarias en los programas en marcha o nuevos programas que convendría adoptar.

Para que los agentes locales jueguen ese papel, las instituciones centrales deben definir claramente las opciones disponibles e indicar en detalle sus formas de implementación y de vigilancia. Básicamente, el *papel del centro es definir las opciones de política* y emitir directrices, una para cada política, programa o tipo de inversión implementable, si los agricultores lo demandan y cumplen los criterios de participación. Pueden ser de índoles muy diversas: asistencia técnica y financiera al regadío de pequeña escala, programas comunitarios de manejo de cuencas, cursos especializados de capacitación (para criar animales pequeños, cultivar productos no tradicionales, pequeñas agroindustrias, comercialización, contabilidad de costos, atención veterinaria mínima y similares), posibilidades de titulación de tierras, subsidios para cubrir los costos de la titulación, compra de tierra con financiación del banco de tierras, subsidios para adquirir insumos o servicios privatizados de extensión, transferencias por asistencia a la escuela, programas de inversión en infraestructura local, etc. Las mujeres deberían tener prioridad entre los receptores de las transferencias financieras; además, estas últimas estarían condicionadas al uso de prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles.

Cada programa debería tener un folleto descriptivo y un manual de operaciones, formulados por el centro en coordinación con los agentes locales. Estos últimos pueden realizar las pruebas piloto para verificar la utilidad de esos materiales. Desde esta perspectiva, parece evidente que la *mayoría de las actividades de los ministerios de agricultura debe descentralizarse a las oficinas locales*, y la coordinación entre el centro y las agencias locales debe ser fortalecida. Aún así, se trata de un tema que raramente tiene prioridad en los programas de fortalecimiento institucional, incluso en los orientados hacia los ministerios de agricultura⁸⁵.

Un ejemplo notable de este enfoque de desarrollo rural lo proporciona la región autónoma de Andalucía, en España. Las actividades cubiertas abarcan no sólo temas agrícolas, sino también el turismo rural, el ambiente, la ordenación de bosques, las artesanías y otros⁸⁶. En este caso, el papel de los intermediarios se facilita por el hecho de que muchos programas son parcialmente financiados por la Unión Europea y/o el

⁸⁵ El mencionado informe del BID sobre la pobreza y el desarrollo rural señalaba que, “uno de los desafíos de la organización de sistemas para programar, presupuestar y administrar el desarrollo rural es el de alcanzar combinaciones óptimas entre los niveles descentralizados de acción para proyectos y programas operativos de desarrollo rural y la formulación de las políticas de ámbito nacional” (G. Aristizábal *et al.*, 1992, pág. 41; traducción del autor).

⁸⁶ La Región ha publicado diversos manuales en 1996, con el título general de Guía de Desarrollo Rural (Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla, España).

Gobierno de España. No obstante, es un ejemplo útil no sólo de descentralización administrativa sino también de utilización de un amplio abanico de acciones para estimular actividades rurales no agrícolas. El programa se centra en el fortalecimiento de las capacidades de los miembros de las familias, en parte mediante la capitalización de actividades agrícolas y no agrícolas, y particularmente a través de diversos programas de capacitación en actividades económicas, agrícolas y otras con buen potencial.

Los programas especializados en la capacitación a pequeños productores no deben descuidar las posibilidades de *vinculación con las agroindustrias*. Diversos tipos de lazos entre pequeños agricultores e industrias procesadoras son posibles, entre otros, el arriendo de tierras a compañías industriales, suministrarles mano de obra, contratar con ellas la adquisición de insumos y la venta de los productos (usualmente acompañadas de supervisión), o simplemente venderles la producción⁸⁷. El principal obstáculo para cumplir dichos contratos puede ser el insuficiente *control de la calidad* de los productos, lo cual puede requerir mucha capacitación.

9.5.4 Prioridades de inversión

El desarrollo rural impulsado por la demanda y el desarrollo descentralizado han ampliado el tipo de inversiones que se pueden realizar en zonas rurales. Sin embargo, esto debe ser complementado con un claro sentido de las *prioridades de la inversión rural*. Se puede argumentar que *una parte importante del apoyo público debe ser destinado a algunos tipos esenciales de infraestructura, en vez de dispersarse en muchos frentes*; esas inversiones permiten que las familias rurales hagan otras opciones para mejorar sus condiciones de vida. La experiencia internacional parece confirmar que los tipos prioritarios son cuatro: educación, transporte, electricidad y comunicaciones. Si las condiciones agroeconómicas son favorable al riego, este sería la quinta prioridad, en vista de su gran potencial para elevar la productividad.

Una estrategia rural preparada siguiendo estas líneas puede incluir diversas inversiones, realizadas en etapas. Esencialmente se trataría de tomar una zona o distrito cada vez y potenciarlo con escuelas y caminos, electricidad, sistemas de telecomunicaciones y, cuando sea conveniente, sistemas de regadío. Este tipo de programa de inversiones, específico por localidad, sería acompañado por incentivos especiales para profesores rurales, para atraer a los calificados a escuelas situadas en localidades remotas, y por transferencias a familias rurales sobre la base de la asistencia regular de los niños a la escuela. Estos programas no excluirían otras actividades de desarrollo rural, por ejemplo, capacitación especializada a las familias; pero se puede argüir que la financiación pública debe concentrarse en paquetes de inversión focalizada.

Las inversiones en infraestructura dan lugar a diversos tipos de beneficios. Dominique van de Walle subraya que “una parte importante de los beneficios de los caminos rurales para los pobres no puede ser medida en términos monetarios” y propone una metodología para seleccionar las zonas prioritarias para inversiones en

⁸⁷ Alexander Schejtman, Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación, CEPAL, doc. N°. LC/R.1660, 29 de julio de 1996, Santiago, Chile, pág. 22.

caminos basada en tres criterios: el grado de acceso a los caminos existentes, la pobreza y el potencial de desarrollo⁸⁸.

Concebidas e implementadas de manera descentralizada, las inversiones en infraestructura básica y las inversiones para el desarrollo rural pueden constituir los bloques centrales de las estrategias de desarrollo agrícola o rural. Los programas de transferencias a hogares rurales de bajos ingresos pueden elevar la prioridad del objetivo del alivio de la pobreza, lo mismo que el fortalecimiento de las instituciones microfinancieras, la regularización de la tenencia de las tierras de los hogares pobres, la asistencia a proyectos de riego de pequeña escala administrados descentralizadamente y los nuevos mecanismos para el acceso de los agricultores pobres a la tecnología. Estas formas de dar prioridad a los pobres rurales se justifican porque, tal como se ha visto para el caso de Honduras, muchas de las políticas y programas agrícolas tradicionales no focalizados favorecen, en los hechos, a los estratos de altos ingresos.

En la medida de lo posible, la programación de las inversiones debe formar parte integral de la formulación de las estrategias. Las inversiones que se derivan de las prioridades y las políticas sectoriales son generalmente las más eficaces. La identificación de necesidades de inversión puede ya surgir en el mismo proceso participativo que da origen a las propuestas de reformar las políticas. Sin embargo, la programación de inversiones es una tarea especializada por derecho propio, que requiere la incorporación de especialistas al proceso de preparación de la estrategia. Sin un esfuerzo especial en el área de inversiones, lo máximo que se puede esperar es un listado general de los proyectos prioritarios, con indicación de sus características y alcances. Para cuantificar la magnitud de esas inversiones se requiere normalmente de un ejercicio separado adicional.

Sin embargo, una vez definidas las prioridades de la estrategia, la estimación aproximada de las inversiones necesarias puede ser hecha rápidamente, identificando primero los tipos y la cobertura de los proyectos prioritarios, por ejemplo, hectáreas de riego rehabilitadas, hectáreas de nuevo riego, kilómetros de caminos principales, kilómetros de líneas eléctricas, hectáreas de terrazas para conservación de suelos, etc. y, segundo, aplicando los costos unitarios medios de experiencias anteriores. En el caso de inversiones de pequeña escala impulsadas por la demanda, la magnitud de la financiación disponible determina el tamaño de la cartera.

Por consiguiente, los coordinadores de la formulación de las estrategias deberían dedicar un pequeño esfuerzo al ***ejercicio adicional de programar las inversiones***. Si se realiza este paso, las estrategias pueden brindar un coherente marco global al programa de inversiones. Esto representa un mejoramiento notable respecto al procedimiento normal de programar las inversiones, que consiste en compilar una lista de los proyectos deseados, sin una lógica que los unifique o que los vincule a las reformas de las políticas. Obviamente, las ideas de proyectos de inversión que surgen de la estrategia deben ser revisadas cuidadosamente durante el proceso de implementación, que incluye los estudios de prefactibilidad y de factibilidad.

⁸⁸ Dominique van de Walle, "Choosing Rural Road Investments to Help Reduce Poverty", Working Paper N°. 2458, Banco Mundial, Washington, D.C., octubre de 2000.

Cabe recordar que el marco adecuado y consistente de políticas es el factor individual más importante para atraer inversiones de fuera del sector y para inducir a los agricultores a aumentar sus propias inversiones.

Las potencialidades y los obstáculos asociados a las vinculaciones de los pequeños productores con las agroindustrias pueden ilustrarse mediante la contraposición de las experiencias de Chile y Perú con los tomates:

Como la industria de los concentrados de tomate en Chile vende gran parte de su producción en el mercado interno, la calidad de las materias primas utilizadas es una preocupación central ... Como [este es] un producto que demanda un gran cuidado, es intensivo en empleo y no tiene economías de escala ... las industrias contratan sus aprovisionamientos con pequeños productores cuya gran ventaja es la abundante mano de obra familiar para asegurar la cosecha. Estos productores reciben asistencia técnica y capacitación de parte de la industria procesadora.

... en el Valle de Ica [Perú] la industria de pasta de tomate comenzó dependiendo de pequeños productores para una porción de sus provisiones; pero las dificultades y los costos de supervisión para asegurar que los agricultores adoptaran las instrucciones técnicas de la empresa causaron el reemplazo de esta práctica por el arrendamiento de tierras y la producción de las materias primas bajo control y supervisión directa (A. Schejtman, 1996, págs 19 y 25).

9.5.5 Marcos para las políticas de desarrollo rural

La discusión precedente ha abordado los principales temas que caracterizan a los programas de desarrollo rural. Estos normalmente tienen una dimensión territorial, esto es, comprenden un conjunto de actividades a ser llevadas a cabo en zonas geográficas específicas; o sea, pueden ser implementados en diversas zonas del país. Más importante aún, *los programas de desarrollo rural más eficaces se concentran en el aumento de la capacidad de las familias rurales para mejorar su situación económica a través de sus propios esfuerzos*. Son más productivos si se orientan a reducir las causas de la pobreza más que, simplemente, a aliviar los síntomas de la pobreza. A veces los síntomas son tan agudos –la gente desnutrida– que hay que brindarles atención urgente. Sin embargo, para evitar la recurrencia de los síntomas, los programas de desarrollo deben aumentar la capacidad de las familias rurales para producir más y trabajar en ocupaciones más productivas. Seguir este enfoque significa implementar tanto programas orientados directamente a los individuos y las familias como programas dirigidos a mejorar el contexto económico e institucional en el que viven y trabajan.

Hay cinco categorías de obstáculos que frenan los esfuerzos de las familias rurales, *que llevan a la necesidad de diseñar otros tantos tipos de programas y políticas de desarrollo rural*. Las prioridades relativas de estos programas y políticas se definen en cada caso concreto: ⁸⁹

1. **Capital humano:** bajos niveles de educación y capacitación en aspectos relevantes: “La educación involucra cada vez más la adquisición permanente de capacidades para la administración y para la adquisición y el procesamiento de la información”⁹⁰.

⁸⁹ Propuestas preliminares siguiendo en estas líneas fueron formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Forestal de Nicaragua, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁹⁰ FIDA, Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty, Oxford Univ. Press, 2001, pág. 105.

2. **Capital social:** bajos niveles de organización comunitaria, organización de productores, etc., que se reflejan en la incapacidad para emprender esfuerzos productivos de manera cooperativa o asociativa.
3. **Infraestructura física:** inadecuación de caminos, centros de comunicación, suministro de energía y agua para riego.
4. **Infraestructura institucional:** carencias o insuficiencias en materias de investigación y extensión agrícola, sistemas financieros rurales, normas e instituciones para definir los derechos de propiedad y zanjar los conflictos sobre estos derechos, obligatoriedad del cumplimiento de los contratos, y así sucesivamente.
5. **Capital físico privado:** insuficiencias en tierras e infraestructura de riego en las fincas, así como de las inversiones en ganadería, fruticultura y otros bienes de producción.

Esta perspectiva del desarrollo rural es similar al marco para el desarrollo agrícola propuesto anteriormente en este capítulo. La principal diferencia es que los esfuerzos de desarrollo rural se concentran en las *familias rurales* y en aumentar su capacidad para controlar las condiciones externas y mejorar sus niveles de vida, ya sea a través de la agricultura o de otras ocupaciones. Obviamente, el desarrollo agrícola también destaca estos aspectos, pero la orientación de las estrategias agrícolas es más hacia la producción agrícola *per se*.

Tanto el capital humano como el capital físico privado representan formas de capital poseídas por las familias rurales. El capital social representa la capacidad de las comunidades y otras asociaciones locales para trabajar juntas. La construcción de capital social se ve facilitada por los más altos niveles de capital humano y también por políticas adecuadas. La infraestructura física y la infraestructura institucional son formas de capital del más amplio contexto que rodea a las comunidades rurales. Aumentar su disponibilidad normalmente requiere de esfuerzos nacionales o regionales, más bien que contribuciones puramente locales.

Cada programa específico de desarrollo rural no puede proporcionar todas esas formas de capital, pero puede vincularse a estrategias nacionales (rurales o agrícolas) que identifiquen las necesidades de infraestructura institucional y desarrollen políticas para satisfacerlas. **Los programas de desarrollo rural son instrumentos muy adecuados para fortalecer las primeras tres formas de capital: humano, social e infraestructura física.** Además, a pesar de que las instituciones financieras internacionales son a menudo renuentes a estos préstamos o donaciones, el fortalecimiento del capital físico privado de los pobres rurales es un poderoso instrumento para aliviar la pobreza en el contexto de programas de desarrollo rural. Puesto que las reformas agrarias apoyadas por el mercado –a menudo subsidiadas– financian el capital físico privado, debería ser posible extender esa financiación a otros tipos de inversiones en fincas, tomando precauciones de que los beneficiarios sean adecuadamente seleccionados.

Los recursos de agua deben ser considerados a la luz de las necesidades básicas de subsistencia, y no sólo para el riego:

Las limitaciones de agua de los pobres son aún mayores que las de tierras agrícolas, y sufren serias escaseces de agua potable⁹¹.

Este marco para las inversiones rurales puede ser aplicado para formular recomendaciones concretas para pueblos o zonas rurales. En la primera fase del trabajo cabe hacer un diagnóstico del grado de adecuación de cada tipo de capital y, en la segunda fase, definir las prioridades para atender las necesidades identificadas. Por ejemplo, si la mayoría de los adultos de un pueblo es analfabeta, el capital humano figuraría entre las primeras prioridades, y los programas para enseñar a leer y escribir a los adultos podrían ser una forma de cumplir esa prioridad.

Cada una de las cinco formas de capital representa un sendero que las comunidades deben recorrer para alcanzar el desarrollo económico autosostenido. El desarrollo rural –en el sentido de fortalecimiento de la capacidad de las familias y comunidades para crecer autónomamente– no se puede alcanzar avanzando en sólo alguno de los cinco senderos. Es necesario que los cinco tipos de capital alcancen adecuadas cantidades y calidades. En materia de infraestructura física, por ejemplo, las tres primeras prioridades son probablemente el transporte, las comunicaciones y la energía, en ese orden. En los pueblos con acceso exterior a pie durante parte del año, el camino parece ser una inversión de alta prioridad. En capital humano, el orden de prioridades sería la alfabetización funcional, la terminación de la escuela primaria y la adquisición de formaciones especializadas, a través de cursos de capacitación en administración de fincas, género, comercialización y manejo del riego, entre otros. Sin alfabetización básica, no tiene sentido ofrecer capacitación en administración de fincas, pero una vez completada la escuela primaria, se abren muchas opciones para desarrollar el capital humano.

De esta manera, las prioridades pueden ser definidas para cada uno de los cinco senderos, y las necesidades de cada zona rural evaluadas con relación a esas prioridades. Las políticas y los programas pueden luego formularse de acuerdo a ellas. La educación puede ser una prioridad en algunos pueblos, mientras que la organización de grupos de mujeres para la comercialización y administración del crédito (capital social) puede ser una prioridad en otro pueblo, dependiendo del avance de cada pueblo en cada uno de estos senderos. Las comunicaciones vía Internet, con energía solar, pueden ser la prioridad en otros pueblos, tal como ha ocurrido en partes de la India.

La figura 9.2 ilustra tres de los cinco senderos, o ejes del desarrollo rural, mostrando las principales etapas de avance en cada uno de ellos. Este tipo de esquema también puede ser usado para diseñar encuestas para vigilar los avances en el desarrollo de distritos y zonas seleccionadas.

Si bien las propias familias y comunidades rurales juegan un papel esencial en la ampliación de sus dotaciones de los cinco tipos de capital, las instituciones externas también participan en el proceso. Los gobiernos centrales, los locales y las ONG participan en la formación del *capital humano*. En algunos países, las ONG han sido la fuerza más innovadora en materia de educación rural. Para fortalecer el *capital social*, el gobierno local, las ONG y las asociaciones locales hacen las contribuciones más

⁹¹ FIDA, 2001, pág. 112.

importantes, aunque también los gobiernos nacionales pueden dirigir parte de su apoyo a estos programas.

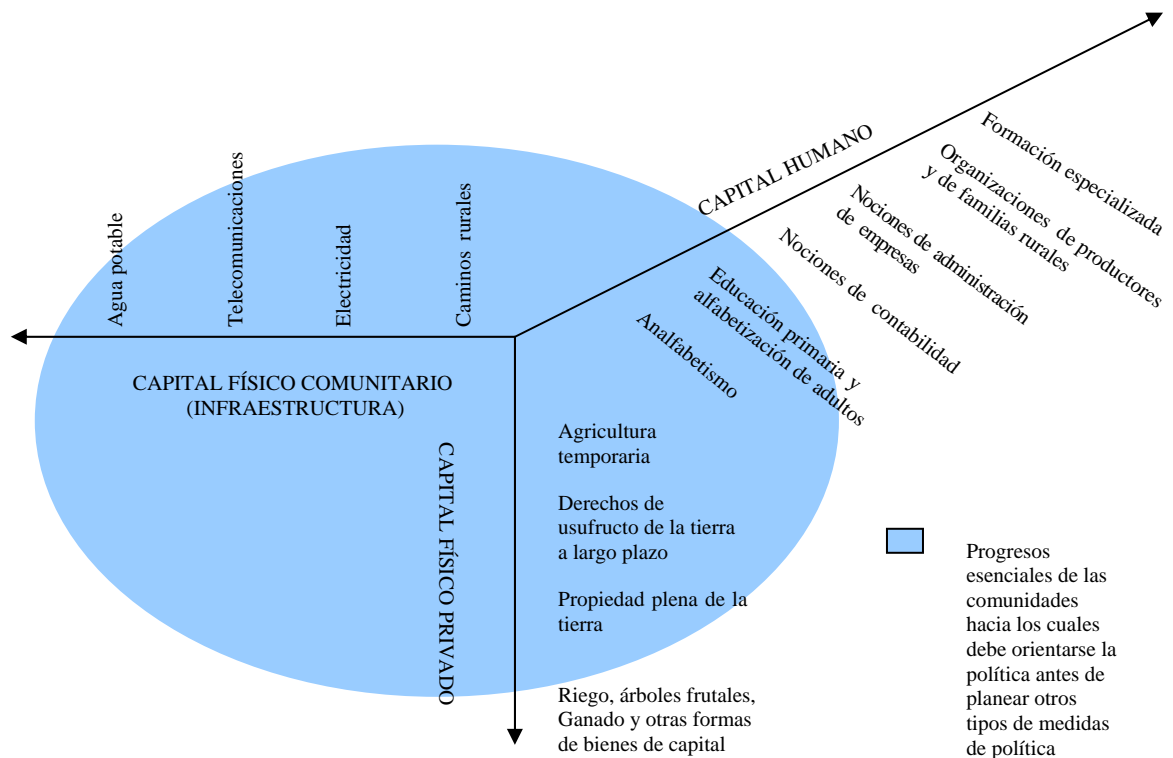


Figura 9.2 – Dimensiones básicas del desarrollo rural: fases de evolución de la capacidad para el desarrollo a través de la iniciativa propia

Los gobiernos centrales y locales tienen la principal responsabilidad en materia de *infraestructura física*, pero las comunidades también participan, frecuentemente con la colaboración de las ONG. El desarrollo de la *infraestructura institucional* depende principalmente de las políticas nacionales, pero las ONG algunas veces tienen papeles importantes, como en el caso de instituciones financieras. Los anteriores cuatro tipos de capital contribuyen a la expansión de las dotaciones de *capital físico privado*, pero en este aspecto los esfuerzos de las familias, comunidades y ONG son también esenciales.

En materia de capital social, hay pocas dudas de que la prioridad debe ser la eliminación de las disparidades de género, por razones de equidad y de eficiencia. Este tema puede ser enfocado por las comunidades a través de programas de educación y generación de conciencia, de empoderamiento económico de las mujeres, y de las políticas sectoriales indicadas en los capítulos precedentes. También puede ser atendido mediante políticas nacionales y legislación sobre derechos de herencia, elegibilidad para tierras de la reforma agraria, violencia doméstica, salud de las mujeres y temas relacionados.

Dichas políticas y programas pueden alcanzar resultados tangibles, tal como muestra un reciente estudio de programas para favorecer la igualdad de género en China, donde existe una larga historia de ilustradas políticas nacionales de género:

La evidencia empírica reciente en muchos países muestra, repetidamente, que las políticas públicas focalizadas hacia el género, producen considerables externalidades sociales, tales como el mejoramiento del bienestar de los niños (salud, nutrición y educación) y la reducción del sesgo de género y de las tasas de fertilidad.

... cuando se combina con los efectos sobre los ingresos, ... nuestro análisis proporciona evidencias empíricas que apoyan la tesis de que los programas focalizados hacia el género, que promocionan la participación de la mujer en actividades tanto económicas como sociales de la comunidad, pueden generar beneficios significativos ...

Nosotros encontramos apoyo a la opinión de que ... los programas [de empoderamiento de las mujeres rurales chinas] pueden incrementar mucho los ingresos de los hogares de las participantes, pero que una parte de esto es a expensas de externalidades negativas en los ingresos de las no-participantes. Los resultados también sugieren que el programa es extremadamente útil para aumentar las tasas de participación dentro del pueblo y, que los efectos del programa sobre los ingresos dependen mucho de la capacidad de conseguir dichos aumentos. Cuanto mayor es el éxito en aumentar la participación, mayores son los efectos positivos sobre los ingresos de las participantes y los negativos sobre los ingresos de las no participantes, con los primeros mucho mayores que los últimos. En este sentido, en presencia del programa, las ganancias de participar surgen de protegerse uno mismo de esos efectos negativos y de adquirir una parte de las considerables ganancias de ingresos originadas por los aumentos en las tasas de participación.

En conclusión, nuestros resultados apoyan la tesis de que las políticas públicas dirigidas a aumentar la participación económica y social de las mujeres pueden generar considerables beneficios económicos y sociales ... Los resultados también sostienen la idea de que el grupo de *políticas* públicas de género aplicado en las últimas décadas proporciona elementos complementarios para el éxito de *programas* de género bien implementados⁹².

El FIDA ha resumido los argumentos a favor, confirmando la prioridad de la educación de las mujeres en términos persuasivos:

Hay enormes diferencias en el acceso a la educación y en los niveles de alfabetización entre hombres y mujeres. Estas brechas son mayores en el medio rural y alcanzan su máximo entre los pobres rurales. La falta de equidad causa ineficiencia: en el margen, la escolaridad femenina genera mayores aumentos de los ingresos, reducción de la pobreza y salud y nutrición de los niños, que la educación masculina adicional. La menor adopción de innovaciones agrícolas por parte de las mujeres se debe totalmente a sus bajos niveles de educación; en igualdad de condiciones las mujeres agricultoras son

⁹² David Coady, Xinyi Dai y Limin Wang, "Community Programs and Women's Participation: The Chinese Experience", Working Paper N°. 2622, Banco Mundial, Washington, D.C., junio de 2001, págs 22, 24 y 25.

tan rápidas como los hombres en la adopción. Dirigida a mujeres, la educación adicional eleva más el ingreso de los hogares. En todos los estados de la India, entre 1957 y 1991 la respuesta de la pobreza a la alfabetización inicial de las mujeres fue mayor que a cualquier otra condición inicial. En muchos estudios, la educación de las madres está también asociada a mejor salud de los niños, frecuentemente manteniendo constante el ingreso⁹³.

Este esquema basado en los cinco senderos –los cinco tipos de capital requeridos por el desarrollo– debe ser especificado para cada escenario, en forma mucho más detallada de lo que se ha hecho aquí. Cualquiera sea la forma en que se utilice, proporciona un respaldo lógico a las propuestas de las estrategias de desarrollo rural y una manera de integrar los diferentes instrumentos de acción de la estrategia, de manera que se refuercen mutuamente. También ofrece una guía para establecer las prioridades de inversión, sobre la base de la evaluación del grado de avance que la comunidad haya alcanzado en cada uno de los cinco senderos.

Para contextualizar este enfoque en un contexto más amplio, Gustavo Gordillo de Anda ha correctamente subrayado la importancia de la transparencia política y los marcos institucionales que reducen la incertidumbre de las transacciones económicas en zonas rurales. La incertidumbre (acerca de los pagos acordados, la entrega en tiempo de los productos, etc.) es casi una característica que define el subdesarrollo, y el costo de superarla es alto. Gordillo de Anda afirma:

Es importante comprender que el desarrollo rural no es sólo un conjunto de políticas económicas, sino que también hay que tener en cuenta las condiciones políticas y sociales que han sido el resultado de la modernización económica y la democratización de nuestras sociedades:

... el nuevo enfoque para las zonas rurales requiere tres componentes centrales:

- Proporcionar incentivos para progresar y para mejorar el bienestar.
- Crear certidumbre.
- Promover la cohesión social [aumentando el capital social]⁹⁴.

9.6 IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS

Si bien es poco realista esperar la adopción plena de todas las recomendaciones, el trabajo invertido en formular estrategias agrícolas o rurales es de poco valor si no se llevan a la práctica al menos algunas de sus principales propuestas. El proceso de formular las estrategias debe, en sí mismo, preparar la etapa de implementación, lo cual requiere tener siempre presentes los instrumentos de política que es posible utilizar para ello.

Las estrategias se pueden implementar a través de cinco canales diferentes (Capítulo 2):

- Nueva *legislación*.

⁹³ IFAD, 2001, pág. 110.

⁹⁴ Gustavo Gordillo de Anda, “Un nuevo trato para el campo”, Conferencia Internacional sobre acceso a la tierra: Reformas Agrarias innovadoras para la sostenibilidad y la reducción de la pobreza, Bonn, Alemania, 19-23 de mayo de 2001, pág. 36 [traducción del autor].

- **Decretos y decisiones administrativas** del poder ejecutivo, que modifican el marco económico del desarrollo agrícola y cambian las estructuras institucionales (el canal de la política administrativa).
- Inversión pública (**financiación de la cuenta de capital**), parte de la cual puede provenir de la ayuda externa al desarrollo (el canal de las inversiones).
- Asignaciones del **presupuesto público en cuenta corriente** (el canal de la programación).
- Participación voluntaria **del sector privado y la sociedad civil** (el canal no gubernamental).

Luego del respaldo formal a la estrategia –sea por parte del poder ejecutivo, el poder legislativo o, preferiblemente por ambos–, a los elementos del proceso de implementación mencionados en el Capítulo 2 cabe agregar los siguientes:

- Formulación del plan a mediano plazo, en cuyo contexto se prepararán después los planes operativos anuales.
- Creación de una secretaría o comité de alto nivel responsable de gestionar la aplicación y vigilancia de la estrategia.

Los planes a mediano plazo deben identificar claramente las acciones a llevar a cabo en cada uno de los cinco canales de implementación. La secuencia de los planes operativos anuales debe ser coordinada con los ciclos presupuestarios. Cada plan operativo debe contener un plan de acción legislativa; un plan con los decretos y acciones administrativas de competencia del poder ejecutivo pero sin implicaciones presupuestarias; la descripción de necesidades de recursos del presupuesto corriente; un plan de inversiones; y un plan de operaciones elaborado conjuntamente con los representantes del sector privado y la sociedad civil, que incluya las actividades del sector no gubernamental. Estas últimas, por supuesto, no tienen carácter obligatorio pero ayudan a reforzar la coherencia de todo el esfuerzo de implementación.

Si los planes de inversión se preparan para el mediano plazo, digamos tres años, pueden también servir de base para los ejercicios de programación de los organismos internacionales y multilaterales. Adaptar el apoyo de estos organismos a las prioridades y reformas establecidas en las estrategias nacionales demanda un cierto grado de flexibilidad de su parte, flexibilidad que daría un contenido concreto a la retórica de la participación. Si se lleva esta cooperación un paso más adelante, los organismos que condicionan sus desembolsos a la adopción de reformas específicas, podrían hacerlo en relación al cumplimiento de las etapas más importantes de la ejecución de la estrategia nacional diseñada por el país. Aún en el mejor de los casos, los procesos de implementación encuentran siempre muchos obstáculos: ese tipo de condicionalidad incrementaría la urgencia en superarlos. Es más aceptable para el gobierno y la sociedad anfitrion, y más eficaz a largo plazo, dejar claramente establecido que la **condicionalidad está basada en los propios planes del país, más que en los preparados en otros lugares.**

Las dudas acerca de la eficacia de las condicionalidades tradicionales se están difundiendo ampliamente. Jan Willem Gunning ha propuesto una solución diferente:

Existe ya una abrumadora evidencia de que la ayuda externa no es un método eficaz para promover las reformas de políticas. Yo he subrayado que más que rediseñar los contratos de ayuda con el fin de hacer más eficaces las condicionalidad *ex ante*, los donantes deberían pasar a condicionalidades *ex post* (selectividad). Si aplican la selectividad, la asignación de las ayudas estaría vinculada a los resultados⁹⁵.

La solución no es renunciar a las condicionalidades *ex ante*, sino más bien hacer **que las condiciones de los préstamos y las donaciones sean de hecho definidas por el país anfitrión**. Solicitarle a un país que implemente su propia estrategia como condición para los desembolsos es un medio para hacerlas más aceptables y para apoyar y reforzar el proceso de implementación.

Una clave de la correcta implementación es la adopción de sistemas de vigilancia cuidadosamente diseñados. Estos deben incluir frecuentes y rápidos informes de progreso y de indicación de los problemas que surgen en cada área. Además, la secretaría encargada de la implementación debe tener el poder de tomar medidas especiales para acelerar el proceso en las áreas rezagadas, o de recomendar dichas medidas al Gabinete. Conviene ***involucrar en la vigilancia a personas que contribuyeron al diseño de las políticas que integran la estrategia***: su capacidad y experiencia les permite recomendar modificaciones de políticas, cuando estas sean necesarias, con base en la retroalimentación recibida del proceso de implementación.

Para las reformas legales, normalmente se forman equipos de abogados y otros técnicos con el cometido de elaborar propuestas de legislación sobre los aspectos prioritarios de la estrategia. Los abogados son expertos en técnicas legislativas y, por lo tanto, capaces de indicar **como** lograr objetivos específicos; pero en general son otros expertos los que identifican **cuales** deben ser esos objetivos. Si los abogados controlan la elaboración de las leyes se puede llegar a resultados que no cumplen los objetivos postulados por la política. A la secretaría de implementación cabe supervisar las labores del grupo de trabajo legislativo y, cuando el tema lo justifica, someter sus propuestas a la revisión del grupo participativo que formuló la estrategia.

9.7 OBSERVACIONES FINALES

La utilidad de las estrategias depende normalmente de los siguientes factores: la capacidad de las personas que las prepararon, la amplitud del proceso participativo, la adecuación del documento respecto a los ciclos electorales, la fuerza política del gobierno y el apoyo que reciben de la comunidad internacional. Sería paradójico pensar que un documento puede tener la capacidad de cambiar las vidas de la gente; nunca faltan personas o grupos que lo desechan de antemano, como inherentemente irrelevante. Pero si el documento de estrategia refleja fielmente el consenso y la determinación de los participantes, puede llegar a tener consecuencias tangibles. La historia proporciona muchos ejemplos de este tipo.

La formulación de estrategias no es, en modo alguno, un ejercicio rutinario de análisis o de programación burocrática. Requiere desbordar los límites tradicionales de

⁹⁵ Jan W. Gunning, "Rethinking Aid", en: B. Pleskovic y N. Stern, eds., Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001, pág. 141.

las formas de preparar planes en las grandes instituciones. Demanda también amplios canales de comunicación entre personas con diferente formación y experiencia. Requiere la eliminación del escepticismo. Constituye invariablemente una experiencia de aprendizaje para todos los involucrados, incluyendo a los asesores. Es el resultado de una peculiar fusión entre realismo, análisis y esperanzas. El éxito de las estrategias depende mucho del valor que les asignen los que las formularon. Sobre todo, requiere persistencia y compromiso a largo plazo. No es sólo un proceso técnico-económico, sino también un esfuerzo de construcción de capital social nacional. Cuanto más amplio sea el proceso, mayores serán las posibilidades de alcanzar resultados positivos.

TEMAS DE DEBATE SOBRE EL CAPÍTULO 9

- Las estrategias agrícolas son conjuntos coherentes de diversas políticas, en una estructura lógica global que adopta una visión a mediano o largo plazo para el desarrollo del sector. Una característica esencial es que presentan enfoques integrales de los diversos componentes del desarrollo y no los tratan en forma aislada unos de otros.
- Aunque las estrategias deben tener firmes bases técnicas, también necesitan amplio apoyo de los productores, los gobiernos y los organismos internacionales de desarrollo.
- Cuando las estrategias proponen un conjunto de reformas de política que benefician a varios grupos de la sociedad, puede resultar más fácil superar la oposición de algunos grupos que si las reformas se plantean una por una. Uno de los papeles de las estrategias es eliminar los privilegios especiales y crear condiciones de juego parejas para todos los actores económicos.
- A las estrategias compete también elevar la calidad del diálogo nacional en lo atinente a las políticas. Es un proceso educativo para todos los participantes, incluyendo los asesores técnicos. Se trata de “aprender durante el trabajo” a definir provechosamente los temas de política y alcanzar soluciones en direcciones probablemente no habituales.
- En años recientes se han hecho muchos esfuerzos para mejorar el carácter participativo de los programas y las políticas, pero pocos en lo que concierne a la participación ciudadana en la formulación de estrategias de desarrollo nacional o sectorial.
- Además de respetar los principios básicos de la democracia, la participación en el diseño de las estrategias es particularmente valiosa por las siguientes razones:
 - a) Mejora las posibilidades de lograr consensos nacionales para reformar las políticas.
 - b) Fortalece los canales del diálogo nacional, empoderando así a los ciudadanos para participar más efectivamente en la resolución de las cuestiones de política. Aumenta la capacidad de la sociedad civil y el sector privado para tratar las cuestiones de las políticas nacionales de desarrollo.
 - c) Ayuda a formular políticas mejor fundadas. La experiencia demuestra que a los representantes del sector privado y a las ONG no solamente les compete apoyar políticas de consenso sino que también son capaces de realizar contribuciones fundamentales a la calidad de las reformas y a la elaboración de la respectiva legislación.

- d) Mejora la rendición de cuentas y la transparencia del proceso de definición de las políticas.
- e) Ayuda a fortalecer las opiniones del país en los diálogos internacionales. En lugar de que las políticas nacionales sean definidas implícitamente por la suma de las condicionalidades a que están sujetos los préstamos y las donaciones, las auténticas prioridades nacionales pasan a guiar los programas de asistencia internacional.
- Los participantes del proceso deben ser representativos de un amplio espectro de la sociedad. Esto incluye a las mujeres, los pobres y otros grupos desfavorecidos. Los participantes no tienen que ser necesariamente representantes formales de las asociaciones u otras entidades, pero deben ser reconocidos por sus comunidades y grupos de origen como personas versadas en temas de la política agrícola.
 - Siempre existe el riesgo de no alcanzar consensos estratégicos entre los miembros de la sociedad. En todo caso, la formulación de estrategias constituye una buena ocasión para tratar de remediar desacuerdos importantes sobre temas básicos de la política.
 - Un propósito principal del proceso de formulación es el de que los participantes asuman un sentido de propiedad sobre sus resultados. Esto depende de como se lleva a cabo el proceso. Otro objetivo es generar un sentido de propiedad por parte del país, lo cual es particularmente relevante cuando algunas políticas han sido de hecho impuestas por agencias internacionales, a través de las condiciones impuestas a la asistencia financiera.
 - El tema de la propiedad, para el país y la sociedad civil, sugiere límites al patrocinio directo de las organizaciones internacionales y los gobiernos a los procesos de formulación. La sociedad civil puede ser reacia a trabajar bajo el auspicio de una de esas entidades, las cuales, idealmente, podrían limitarse a contribuir a la estrategia con sus conocimientos y ayudar luego a aplicar sus recomendaciones.
 - Las formas de seleccionar a los participantes también son relevantes para el tema de la propiedad. Conviene debatirlas abiertamente con los propios participantes, antes de adoptar una decisión final sobre la constitución del grupo.
 - Si la estrategia es elaborada inicialmente por asesores técnicos y luego presentada a la sociedad civil para consultas, es poco probable que genere un sentido de propiedad entre las personas consultadas. Lo esencial para la propiedad es que las personas interesadas, y la sociedad civil en particular, tomen la dirección del proceso de elaboración del documento de estrategia.
 - El control de la calidad técnica es un tema importante, especialmente en las estrategias preparadas con el liderazgo de la sociedad civil. Dicha calidad puede ser favorecida mediante la generación de capacidad, y esto a su vez requiere una larga relación de trabajo entre los participantes y los asesores técnicos, en un proceso interactivo de aprender-haciendo. Los países emergentes disponen de muchos técnicos capacitados, a menudo no aprovechados para la formulación y ejecución de las políticas.
 - La capacidad de la sociedad civil para analizar temas de políticas debe ser institucionalizada, a los efectos de hacerla sostenible a largo plazo, lo cual justifica la atención y el apoyo de las instituciones internacionales de desarrollo. Uno de los papeles más valiosos de la asistencia oficial al desarrollo es la de generar capacidad nacional para el análisis y la formulación de políticas.

- La preparación de las estrategias se centra alrededor de la organización de grupos de trabajo que llevan a cabo los análisis y escriben los borradores de los capítulos. Se requiere un comité coordinador y, algunas veces, dos niveles de coordinación, uno para la logística diaria y otro, por un grupo más grande, para revisar los temas de mayor importancia y asegurar la coherencia entre los diversos componentes de la estrategia.
- Los grupos de trabajo pueden incorporar recursos humanos de la sociedad civil que de otra forma quedarían excluidos del proceso de formulación y ejecución de las políticas.
- Los principales desafíos o tareas inherentes a los esfuerzos participativos para la formulación de estrategias agrícolas son los siguientes:
 - a) Motivar a un número adecuado de agricultores y ganaderos prominentes, para que se comprometan con el proceso y le dediquen el tiempo necesario para alcanzar resultados positivos. Esto no es fácil, ya que tanto los empresarios agrícolas como los campesinos tienen su tiempo muy ocupado.
 - b) No contentarse con la participación de los residentes en la ciudad capital y alcanzar una buena representatividad geográfica. La logística en este caso puede ser difícil en países grandes y/o con malos sistemas de transportes y comunicaciones.
 - c) Superar las divisiones existentes en el seno de los participantes, por razones políticas o socioeconómicas, para ser capaces de alcanzar propuestas que tengan el apoyo implícito de todos o la mayoría de los grupos de la sociedad rural.
 - d) Crear un contexto en el cual los representantes de la sociedad civil batallen conjuntamente en favor de políticas económicas sensatas que beneficien a todo el sector, en vez de promover estrechos intereses particulares o de grupos.
 - e) Evitar la creación de procesos paralelos de diálogo, que pueden debilitar los canales de comunicación y los procesos sociales.
 - f) Evitar la publicidad prematura en la etapa de elaboración preliminar. Aunque es útil mantener al público informado, la publicidad acerca del contenido de la estrategia corre el riesgo de atraer críticas excesivas, aún de la prensa nacional, sobre formulaciones todavía tentativas de la política. Esto puede debilitar el emergente consenso de los participantes e incluso hacer naufragar todo el esfuerzo.
 - g) Ganar aceptación para las principales recomendaciones de política, por parte del gobierno actual o del próximo, si las elecciones se avecinan.
- Si bien la visión creativa y factible del futuro es un componente esencial de las estrategias, también es necesario incluir los medios para que esa visión se convierta paulatinamente en realidad. Esos medios deben ser suficientemente detallados y rigurosos como para constituir un programa factible de ser ejecutado.
- Un paso útil en la transición desde la definición de los objetivos (*vision*) hasta el programa de políticas agrícolas es el de identificar los principales obstáculos para el cumplimiento de los objetivos. Otro paso consiste en que los grupos de trabajo describan el marco de políticas existente: esta no es una tarea trivial para los que han pasado la mayor parte de su vida profesional trabajando dentro del mismo marco de políticas, lo que les hace más difícil desentenderse del mismo y considerar otros marcos alternativos.

- En las estrategias es necesario establecer claramente los vínculos lógicos entre el diagnóstico y las soluciones. Una forma de estructurar los documentos de estrategia es que cada sector, subsector o tema incluyan los siguientes elementos:
 - a) Características básicas del sector, subsector o tema examinado.
 - b) Análisis de las políticas pasadas y presentes sobre el subsector o tema.
 - c) Principales cuestiones y obstáculos que deben ser abordados.
 - d) Objetivos específicos (secundarios) para el subsector o tema.
 - e) Recomendaciones de política y razones técnicas que las justifican (las políticas se diseñan de manera lógica, como vías para superar obstáculos y alcanzar objetivos.)
 - f) Apéndices: reformas legislativas y programas de inversión (no aplicable a todos los subsectores o temas).
- El capital humano es el principal factor estratégico del desarrollo agrícola, especialmente cuando surgen nuevas tecnologías, los mercados demandan productos más seguros y de mayor calidad, y cambian las condiciones y tiempos de entrega. Se necesita saber como acceder y asimilar permanentemente la nueva información. Las instituciones y políticas que facilitan dicho acceso son cada vez más importantes, pero los ministerios de agricultura no siempre reconocen rápidamente estos desafíos.
- El fortalecimiento institucional es otra de las claves del crecimiento agrícola. Las instituciones contribuyen al acceso de los agricultores a los nuevos conocimientos y les permiten realizar acuerdos firmes para obtener los insumos, vender los productos y diferir los pagos. Cuando todas las transacciones y los pagos tienen que hacerse al contado, las posibilidades de crecimiento son limitadas.
- Las recomendaciones de política de las estrategias deben ser coherentes, tanto dentro del sector como con los demás sectores. La ejecución de una política puede requerir cambios en otras políticas complementarias. La agricultura es altamente dependiente del contexto macroeconómico, principal determinante de los incentivos a los productores. Si no lo han hecho ya los responsables de ese contexto, puede ser necesario que los formuladores de las políticas agrícolas sugieran políticas macroeconómicas más convenientes.
- El principal objetivo de política de las estrategias agrícolas es el de aumentar los ingresos rurales. Aumentar la producción y la productividad son medios importantes para lograr ese objetivo, y las políticas que modifican los precios relativos en favor de la agricultura también contribuyen a su cumplimiento.
- El propósito de las estrategias agrícolas es generar crecimiento sostenido y ampliamente compartido. Las estrategias de mayor éxito son las que demuestran creatividad para encontrar soluciones concretas, detalladas y viables a los problemas identificados.
- La experiencia histórica y los modelos conceptuales de desarrollo agrícola a largo plazo destacan la necesidad de reducir al mínimo la intervención pública en los mercados de productos, la cual, en cambio, puede dar prioridad al funcionamiento de los mercados de factores, particularmente en aspectos de capacitación y educación (capital humano), tierras, aguas, crédito y tecnología.
- El “modelo histórico” de Ruttan y Hayami es de los más ricos del género en materia de implicaciones de política. Destaca el papel fundamental de la innovación técnica en el desarrollo agrícola, y considera que la índole de las innovaciones está

fuertemente influida por los precios relativos de los factores y por los precios reales de los productos.

- La producción es sólo una etapa de la cadena de actividades que se extiende desde la provisión de insumos y el desarrollo tecnológico a la producción, la gestión de la poscosecha, la comercialización y el procesamiento. Por lo tanto, la agricultura no puede prosperar sin forjar vinculaciones funcionales con los mercados, tanto domésticos como internacionales. Los mercados son cada vez más exigentes en términos de calidad y plazos de entrega de los productos, sea que estos provengan de los pequeños agricultores o de las grandes fincas.
- En último término, los factores centrales del crecimiento agrícola son: mercados y condiciones de precios adecuados, y capital productivo suficiente. En este último, como ya fue señalado, el capital humano es el más importante.
- Las principales orientaciones substantivas de las estrategias de desarrollo agrícola pueden resumirse como sigue:

a) *Desarrollo del mercadeo y políticas de precios*

- **Las políticas de mercadeo** incluyen las negociaciones comerciales internacionales (tanto bilaterales como multilaterales), y las políticas para el cumplimiento de las normas fitosanitarias y de inocuidad alimentaria, clasificación de productos (especialmente granos), promoción de exportaciones, información y estudios de mercado, financiación de la comercialización y el almacenaje, capacitación de los agentes de extensión en temas de calidad de los productos y producción orgánica, y otros esfuerzos relacionados.
- **Políticas de precios**, mayormente de ámbito macroeconómico, para evitar la declinación de los precios agrícolas reales. La política de precios también debe buscar tasas relativamente uniformes de protección efectiva, entre los productos del sector y entre diversos sectores de la economía.
- **Un sistema de comercio libre**, que sin embargo no transmita a la economía nacional las distorsiones más evidentes de la economía internacional.

b) *Políticas de capital humano*

- Mejorar la **educación rural**, cambiando, si es necesario, la organización y gestión de las escuelas.
- Los programas de extensión y capacitación rural deben atender aspectos de organización comunitaria y de los productores, especialmente en relación a las mujeres. La capacidad para trabajar juntos, cooperativamente, es la clave del éxito de muchos esfuerzos de desarrollo, especialmente los relacionados con la penetración en nuevos mercados. Todo esto concierne al **capital social rural**.
- La capacidad para la **investigación y la extensión agrícola** debe ser fortalecida considerablemente en la mayoría de los países en desarrollo, en particular la calidad del personal y los enfoques participativos.
- El **fortalecimiento de las instituciones y la buena gobernabilidad son también aspectos centrales del desarrollo agrícola**. En general, hay que inculcar el respeto de las normas, leyes y derechos de propiedad en todas

sus formas. De manera más específica, se requiere que las instituciones sean más responsables y eficientes y, casi siempre, tender hacia una mayor descentralización.

c) *Políticas de capital físico*

- Clarificar y afianzar los **derechos de propiedad**, incluyendo los derechos de arrendamiento, y mejorar el acceso a la tierra sin perturbar la seguridad de la propiedad.
 - **Inversiones en infraestructura física rural**, especialmente las relacionadas con el riego, el transporte, la electrificación y las comunicaciones.
- Las **maneras** de concebir, diseñar y llevar a cabo las políticas agrícolas son los principales determinantes de sus resultados. La experiencia señala cinco enfoques esenciales para la eficacia de las reformas de la política:
 - Reducción de las distorsiones en los mercados de productos y factores.
 - Reforzamiento de la fuerza legal de las relaciones contractuales.
 - Consideración especial para mujeres, pequeños agricultores y pobres rurales.
 - Descentralización y participación como parte del proceso de devolución de los servicios públicos, llegando a su privatización cuando sea conveniente, a los efectos de alentar la participación de los agricultores y las comunidades en el diseño e implementación de las políticas y los programas.
 - Prioridad a la creación de instituciones viables.
 - Para facilitar su implementación, las estrategias deben ir acompañadas de propuestas de nueva legislación, cuando esta sea necesaria.
 - El enfoque del desarrollo rural integrado, seguido por muchos países, ha sido por lo general un fracaso. Las razones han sido, entre otras, las deficiencias en cuanto al contexto de las políticas, el compromiso gubernamental, las tecnologías, el desarrollo institucional, la participación de los beneficiarios, y la coordinación entre instituciones.
 - A raíz de lo anterior, los organismos internacionales otorgan ahora prioridad a los enfoques descentralizados y participativos, incluyendo programas de inversión “impulsados por la demanda”. Las comunidades son crecientemente llamadas a liderar la definición o selección de los programas que las conciernen, y los gobiernos locales asumen cada vez funciones más importantes.
 - El desarrollo rural también requiere la descentralización institucional, políticas de apoyo en otros sectores y buena gobernabilidad.
 - Se puede aumentar la eficacia de las inversiones rurales mediante programas complementarios de transferencias directas a las familias rurales pobres. Estas son coherentes con las normas de política agrícola de la OMC y representan una manera de otorgar incentivos a los pequeños agricultores y a productores de bienes de exportación, que son difíciles de alcanzar mediante otros programas de incentivos.
 - Esas transferencias directas son neutrales con relación a los patrones de cultivo, a diferencia de la mayoría de las otras formas de apoyo fiscal. Si se combinan con impuestos sobre la tierra, el efecto neto es progresivo con respecto al tamaño de las fincas.

- La gestión de las medidas de apoyo directo requiere una considerable descentralización de las actividades de los ministerios de agricultura.
- Buena parte de las inversiones públicas rurales deberían concentrarse en pocos tipos de infraestructuras esenciales, en vez de dispersarse en muchos campos; esas inversiones permiten a las familias rurales emprender actividades que aumentan sus niveles de vida. La experiencia comparada parece confirmar que las áreas de inversión prioritaria son cuatro: educación, transporte, electricidad y comunicaciones. Si las condiciones agroeconómicas favorecen al riego, este constituiría la quinta prioridad.
- En la medida de lo posible, las estrategias deben estimar aproximadamente las necesidades de inversión en las áreas prioritarias.
- Cinco clases principales de obstáculos limitan los esfuerzos de las familias rurales:
 - **Capital humano:** bajos niveles de educación e insuficiente capacitación.
 - **Capital social:** deficiente organización comunitaria, organización de productores, etc., reflejados en su incapacidad para realizar esfuerzos cooperativos o asociativos.
 - **Infraestructura física:** limitaciones en materia de caminos, comunicaciones, servicios de energía y agua para riego.
 - **Infraestructura institucional:** en lo que concierne a la investigación y extensión agrícola, sistemas financieros rurales, normas e instituciones para definir los derechos de propiedad y resolver los conflictos, cumplimiento de los contratos y así sucesivamente.
 - **Capital físico privado:** falta de tierra e insuficiente infraestructura de riego en las fincas, e inadecuada inversión en ganado, árboles frutales y otros bienes de producción.

De estos obstáculos pueden surgir cinco clases de políticas y programas de desarrollo rural, cuyas respectivas prioridades serán definidas separadamente para cada comunidad. Las prioridades irán cambiando con los progresos realizados en cada uno de estos "ejes".

- En cuanto al capital social, existen pocas dudas de que la prioridad debería ser la de eliminar las desigualdades de género, tanto en aspectos de equidad como de eficiencia. Este tema puede ser enfocado, en las comunidades, a través de programas de educación y generación de conciencia, y del empoderamiento económico de las mujeres. Las políticas sectoriales ayudarán según las maneras indicadas en los capítulos precedentes. También pueden requerirse políticas y legislación con relación a los derechos de herencia, elegibilidad para tierras de la reforma agraria, violencia doméstica, salud de las mujeres y temas relacionados.
- Las estrategias tienen poco valor si no son implementadas, al menos parcialmente. Por tanto, el proceso de formulación debe tener en cuenta las formas de llevar a cabo las reformas de las políticas. Existen cinco canales para ello:
 - Nueva **legislación** (canal legislativo).
 - **Decisiones y decretos** del poder ejecutivo que alteran el contexto económico de la agricultura y modifican las estructuras institucionales (canal de política administrativa).

-
- *Inversiones públicas o fondos de la cuenta de capital, parte de los cuales pueden provenir del exterior (canal de las inversiones).*
 - Gastos del *presupuesto de la cuenta corriente* del gobierno (canal de los programas).
 - Participación voluntaria del *sector privado y la sociedad civil* (canal no gubernamental).
-
- Las estrategias deben ser seguidas de planes operativos. La supervisión y vigilancia de los pasos tomados para ponerlas en práctica puede quedar a cargo de una secretaría o comité. Los que han participado en su formulación pueden contribuir con ventajas a esa vigilancia y al diseño de soluciones a los problemas surgidos durante la implementación.
 - Las condicionalidades más eficientes de la asistencia multilateral son las que solicitan a los países aplicar sus propias estrategias y planes (o una parte de estos) particularmente si han sido formulados de manera participativa.

