

37

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Presentación

***E**sta edición de **Debate Agrario** aborda una diversidad de temas. Javier Ávila (“Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco”) analiza la participación ciudadana en distritos rurales del sur andino peruano. Al lado de importantes logros alcanzados por las Mesas de Concertación —creadas casi profusamente en la década pasada—, como son la generación de dinámicas de inclusión en la esfera pública de sectores poblacionales antes excluidos y desarticulados y el reemplazo paulatino de una cultura de confrontación por una de concertación, el autor señala también que persisten dinámicas de exclusión. Distante de una visión idealizada de la sociedad civil, tan frecuente en algunos sectores progresistas, Ávila la conceptúa como “un [complejo] ‘campo de batalla’ [...] de naturaleza más bien heterogénea, con fuertes tensiones y brechas económicas y culturales a su interior, que dificultan el establecimiento rápido de pactos y consensos en torno de una idea mínima sobre lo que debería ser el ‘bien común’”. Su análisis de la participación ciudadana en el ámbito distrital rural del sur andino contribuye a una discusión mayor sobre el significado, los alcances y los límites de la participación ciudadana en el más amplio proceso de descentralización vivido por el Perú, aquel que se inició en enero del 2002.*

Los fenómenos económicos y sociales nacionales están siendo crecientemente influenciados por el multifacético proceso de globalización. Una de estas facetas concierne a la complejización de los derechos de propiedad, pues estos se han ido ampliando hasta considerar bienes tangibles e intangibles —de manera particular la llamada “propiedad intelectual”—, sobre los que antes ni una muy fértil imaginación hubiese podido concebir que se pudiese ejercer algún derecho excluyente. En especial, los países pobres se resisten a aceptar los intentos de los Estados Unidos de globali-

zar sus rigurosas leyes de protección y de patentes. La calidad de las patentes —es decir, el otorgamiento de derechos exclusivos por una autoridad a una idea o proceso que sea útil, novedoso y no obvio— ha ido degradándose, al extremo de que, según el semanario **The Economist**, ha habido intentos de patentar ¡los sándwiches sin costra sellados! (edición del 13-19 de noviembre del 2004). Las naciones que se sienten perjudicadas han presentado sus quejas ante la Organización Mundial de Comercio, y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual de las Naciones Unidas (OMPI) ha adoptado recientemente una agenda de desarrollo para considerar los diferentes regímenes de propiedad intelectual apropiados a las circunstancias de un país o región específicos.

En este marco se sitúa el artículo de Laureano del Castillo (“Diversidad biológica y biopiratería: El caso de la maca”). La maca es una planta nativa del Perú crecientemente demandada en los países desarrollados por su valor como suplemento nutricional y por su poder afrodisíaco. En el año 2001 una empresa norteamericana obtuvo la patente sobre extractos de maca en Estados Unidos, y ha solicitado a la Oficina de Patentes de la Unión Europea y a la OMPI el reconocimiento de sus derechos en Australia. Del Castillo califica la patente como una acción de biopiratería. En efecto, una serie de convenios internacionales, así como la propia legislación interna peruana, permiten llegar a esa conclusión. Sin embargo, los mecanismos de solución de controversias sobre propiedad intelectual son inapropiados, requieren plazos largos y son costosos, por lo que hay la urgencia de establecer nuevos procedimientos. Tal como están las cosas, “resulta evidente” —afirma el autor— “que en ese esquema son las grandes empresas dedicadas a la investigación y producción de productos farmacéuticos las que más se benefician”.

Otra faceta de la globalización es que los precios de los bienes en los mercados domésticos están cada vez más influenciados por factores internacionales. Sin embargo, el ritmo de la liberalización del comercio internacional es mayor que el desmontaje de los mecanismos proteccionistas internos que distorsionan el mercado. El actual proceso de negociación de apertura comercial de varios países latinoamericanos con los Estados Unidos ha puesto sobre el tapete el problema de manera muy aguda, y el tema más conflictivo de estas negociaciones es sin duda el reclamo de aquellos por que la potencia del Norte desmonte la diversidad de subsidios y otras medidas de protección que otorga a su sector agrario.

Pero al lado de estos factores externos distorsionantes de los mercados hay otros a los que se les presta menor —o ninguna— atención, y que ejercen también clara influencia sobre los precios en los mercados do-

mésticos. La importancia de la evolución de los precios en la rentabilidad de la agricultura comercial fue destacada recientemente por los resultados de la investigación realizada por CEPES (se puede consultar el sitio web <www.cepes.org.pe/fao_final/rentabilidad.htm>).

Entre los factores internos que afectan los precios agropecuarios están las medidas de política macroeconómica como la tasa de cambio y el régimen impositivo. También la posición de dominio que un reducido número de empresas puede ejercer sobre los mercados de productos específicos en el ámbito nacional o subnacional. Este fenómeno es analizado a propósito de dos productos que tienen una gran importancia en la agricultura peruana, particularmente en su región costera: el arroz (Rodrigo Salcedo y Enrique Stiglitz: “Abuso de poder de compra y determinación de los precios en el mercado de arroz cáscara: El caso de los valles del Bajo Piura y Chancay-Lambayeque”) y el maíz para uso industrial (Manuel Aparicio: “Formación de precios y abuso de poder de mercado en la intermediación del maíz amarillo duro en los valles de Barranca y Cañete”). El arroz es sembrado en el Perú en más de 300 mil hectáreas, y el maíz amarillo duro (MAD) en un área algo menor. Ambos cultivos están entre los más importantes del país por área sembrada, junto al café y la papa, e involucran directamente a decenas de miles de agricultores, sobre todo pequeños.

A partir de un estudio de campo realizado en los valles del Bajo Piura y Chancay-Lambayeque, ambos en la costa norte, Salcedo y Stiglitz analizan, mediante los determinantes de poder de mercado y el cálculo de los márgenes de comercialización, la existencia de poder de compra por los molinos de arroz. El estudio concluye que no existen indicios suficientes para afirmar que los molinos cuentan con posición de dominio en el mercado de arroz cáscara. Identifican, sin embargo, ineficiencias en el sistema productivo del arroz, entre ellas los problemas de acceso a los servicios financieros.

Aparicio, a su turno, estudia la formación de precios del maíz amarillo duro—principal insumo para la producción de alimentos balanceados destinada a la industria avícola— en dos valles de la costa central, Barranca y Cañete, así como el poder de mercado—y, en el caso del primero de los valles, indicios de abuso de dicho poder— por las empresas de intermediación. Recurre para ello a las herramientas propuestas por la teoría de la organización industrial.

Tanto en el caso del arroz cuanto en el del MAD, los autores constatan que la falta de centros de almacenamiento, la atomización de la producción y los bajos niveles de organización de los productores, en su mayoría

pequeños, son barreras para que estos tomen decisiones y para la negociación del precio de sus productos.

Desde una perspectiva planetaria, Héctor Maletta (“Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria”) nos ofrece una visión de la actual situación alimentaria en el mundo, sobre la base de la información secundaria más reciente disponible, particularmente de la FAO, y de estudios recientes sobre las principales tendencias globales en la producción, el consumo, la pobreza y la desigualdad. Su principal conclusión es que “[...] la situación alimentaria mundial en su conjunto sigue siendo muy seria pero está mejorando”, y que “[...] todavía existen centenares de millones de personas subalimentadas, y centenares de millones de niños cuyo crecimiento y desarrollo se retrasan debido a la desnutrición”.

Sin duda, la responsabilidad principal del relativo mejoramiento de la situación alimentaria mundial corresponde a la China, mientras que el desempeño de los países latinoamericanos —y sobre todo el de los andinos— es de los más mediocres. En la década que transcurrió entre inicios de los noventa del siglo recién pasado y comienzos de este, la producción de alimentos en la China se incrementó en 55 por ciento, mientras que en América Latina y el Caribe lo hizo en apenas 20 por ciento. En términos del per cápita, el incremento de la producción en la China en el mismo periodo fue del 4,5 por ciento anual, mientras que en América Latina y el Caribe alcanzó solo el 1,8 por ciento. Cada poblador chino consume hoy, en promedio, la misma cantidad de calorías que los habitantes de los países del Cono Sur y bastante más que los de los países andinos. La reducción relativa de la pobreza en la China fue también notable, mientras que en nuestros países no disminuye, y acaso aumenta.

Que las tendencias globales no borran las particularidades nacionales ni la relevancia de los problemas rurales “clásicos”, nos lo recuerda Miguel Urioste (“Bolivia: La reforma agraria abandonada. Los valles y el altiplano”). A diferencia del Perú y de Chile, países en los que las respectivas reformas agrarias desplazaron “el problema de la tierra” y dieron lugar a otros, en Bolivia la concentración de la propiedad sigue siendo un tema de gran importancia económica, social y política en el oriente del país. Bolivia vivió una profunda reforma agraria, resultado de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de 1950 pero, como señala el autor, abrió simultáneamente la válvula para el nacimiento del neolatifundismo en las tierras del oriente. Esta doble situación ha ido configurando un agro diferenciado en el altiplano y los valles interandinos —con importante presencia de comunidades y de pequeños agricultores—, y un oriente latifundista, en

conflicto con migrantes que provienen tanto del occidente campesino cuanto de las comunidades locales asentadas desde antiguo.

Gracias a su larga experiencia en el análisis de la cuestión agraria boliviana y a su activa participación en la política de ese país, el autor hace un recorrido por ese largo y complejo proceso y analiza los efectos de la importante legislación promulgada en la década pasada, sobre todo las leyes de Participación Popular, de 1994, y la Ley de Tierras, llamada Ley INRA, de 1996. Urioste culmina su artículo sometiendo al debate un conjunto de propuestas polémicas para enfrentar la cuestión agraria boliviana, que incluyen aspectos económicos, sociales, políticos y culturales.

*Cierran esta edición de **Debate Agrario** dos contribuciones que nos devuelven a temas planteados por la globalización. Boris Marañón y Magda Fritscher (“La agricultura mexicana y el TLC: El desencanto neoliberal”) evalúan los impactos económicos y sociales del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica sobre la agricultura mexicana, particularmente en lo que concierne a la influencia de los Estados Unidos. Los autores encuentran que la articulación económica agrícola entre Estados Unidos y México no ha sido favorable a este último país. “Por el contrario” —sostienen—, “en términos generales, el balance es negativo, sobre todo para los segmentos que producen granos básicos y que representan el grueso del sector.” La razón principal es la severa asimetría existente entre los dos países y el desinterés de la administración mexicana, en contraste con “[...] el decidido apoyo brindado por el Gobierno norteamericano a su actividad agropecuaria”. Los resultados han contribuido a ahondar las diferencias entre los agricultores, favoreciendo a grupos minoritarios vinculados tanto al mercado interno cuanto al de exportación, y empujando a la subsistencia a segmentos mayoritarios de productores que antes participaban en los mercados de alimentos. Estas conclusiones deben alertar a los países andinos que están negociando las condiciones de los respectivos TLC.*

La agitada Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio sirve a Blanca Rubio (“Quinta Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún: ¿Fractura o consolidación del poder alimentario global?”) para un ensayo interpretativo de las fricciones en torno del mercado global de los alimentos básicos en el ámbito mundial, que la autora conceptúa como pugnas por la hegemonía, en una primera etapa (1986-1994) entre Estados Unidos y lo que es ahora la Unión Europea, y en una segunda (1998-2003) en la que se impone el conflicto entre los países desarrollados y los subdesarrollados. En el medio de la pugna estarían los subsidios agrícolas “[...] que distorsionan el comercio mundial en beneficio de las grandes

transnacionales alimentarias”. Esta situación generaliza un conflicto que se expresa en la emergencia de un movimiento campesino internacional que impulsa una lucha por el comercio justo apoyado por el movimiento altermundista, y en el surgimiento de un grupo de países, el G-21, opuesto a los subsidios agrícolas como mecanismo de dominio mundial. “Este conflicto” —sostiene polémicamente Rubio— “expresa el declive ideológico del neoliberalismo y la globalización, así como la ineficacia de los organismos multilaterales para garantizar el dominio de los países desarrollados con un mínimo de consenso mundial.”

Javier Ávila

GOBIERNOS LOCALES, PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CUATRO DISTRITOS RURALES DE APURÍMAC Y EL CUSCO

Este artículo es una reflexión sobre la problemática de la participación ciudadana en los municipios rurales, específicamente en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco (Haquira, Huaccana, Colquemarca y Limatambo). Tiene como objetivo analizar las relaciones entre participación ciudadana y exclusión social, un ámbito curiosamente poco tomado en cuenta en los debates sobre el tema. También busca desarrollar una breve descripción etnográfica sobre los “cuellos de botella” que dificultan la participación de los campesinos en las experiencias de participación desarrolladas en los gobiernos locales.

En muchos círculos académicos se ha vuelto de sentido común afirmar que la participación social es una herramienta importante para desarrollar: a) democracia; b) nuevas capacidades y recursos (capital social, cultural, ciudadanía, etcétera); y, c) una gestión social eficaz y eficiente¹. Sin embargo, en sociedades de “modernidades alternativas” la relación entre sociedad civil y participación no aparece siempre tan nítida. Por ejemplo, en países como el Perú el término sociedad civil no es siempre sinónimo de democracia y participación. Teóricamente, uno podría argumentar que un alto grado de “asociacionismo” no es siempre garantía para el desarrollo de

1. Klisberg, Bernardo: *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Washington: Instituto Internacional para el Desarrollo Social (INDES)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001. Cunill, Nuria: *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991. Alvtizer, Leonardo: “Modelos de sociedad civil. Un análisis de la especificidad del caso brasileño”, en Alberto Olvera, coordinador: *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: Ed. El Colegio de México, 1999.

una sociedad civil y una cultura cívica de la participación, la reciprocidad y la confianza, y que más bien el ámbito de la sociedad civil constituye aquí una realidad mucho más compleja de lo que se supone. Es decir, un ámbito de naturaleza más bien heterogénea, con fuertes tensiones y brechas económicas y culturales en su interior, que dificulta el establecimiento rápido de pactos y consensos en torno de una idea mínima sobre lo que debería ser el “bien común”.

Más aun: en un contexto de alta exclusión social y pobreza económica, de desarrollo muy desigual de la condición de ciudadanía, muchos grupos pueden privilegiar sus intereses particulares por sobre los intereses generales del conjunto de la sociedad local, regional o nacional, buscando o promoviendo el clientelismo y el autoritarismo y debilitando la democracia en lugar de fortalecerla.

Las evidencias nos muestran que las experiencias de concertación y participación social funcionan en el Perú de manera poco exitosa o deficiente. Sin embargo, no es usual encontrar reflexiones sobre este tema, porque se aleja del discurso “políticamente correcto” que señala que la participación es buena *per se*. Tampoco hay muchos análisis de los procesos requeridos para que la participación y la concertación sean realmente herramientas útiles para la gestión social. Asimismo, no existen reflexiones sobre los procesos por los cuales la gran mayoría de experiencias de concertación desarrolladas en el Perú han funcionado de manera deficiente o simplemente han fracasado. Menos aun estudios de caso que expliquen con rigor etnográfico las causas del mal funcionamiento de las experiencias de concertación, incluyendo en ellas el mismo punto de vista (heterogéneo y plural) de los actores sociales involucrados.

El artículo está dividido en seis partes. En la primera se presenta la perspectiva teórica desde la cual abordamos el tema de la participación. En la segunda se desarrolla el tema de la exclusión social. En la tercera, la manera como comprendemos la relación entre participación y exclusión en contextos rurales, especialmente en la sierra sur. En la cuarta se presenta una breve caracterización de las dinámicas de exclusión social en la citada zona. En la quinta se analiza el tema de la participación social, las mesas de concertación y la exclusión social en las área del estudio. Y en la sexta y última se exponen las conclusiones de este trabajo.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En lo fundamental, participación ciudadana se refiere a la acción colectiva y organizada de la ciudadanía en la esfera pública, más allá de los mecanismos habituales de la democracia representativa². Existe consenso en afirmar que la participación ciudadana promueve el desarrollo de prácticas y

2. Cunill, *op. cit.*, 1991.

valores democráticos, así como de condiciones favorables para el desarrollo social, económico, político y cultural de una localidad³.

La participación se relaciona con el concepto de sociedad civil, entendida como aquel espacio participativo no cubierto por el Estado o los partidos políticos y que permite ampliar la representatividad de la sociedad en la esfera pública y que busca incidir: a) sobre la propia sociedad; b) sobre el Estado; y, c) sobre el sistema político⁴.

Debe aclararse que al hablar de sociedad civil no se incluye al conjunto de la sociedad, en la medida en que buena parte de ella —aun cuando esté organizada— solo se propone velar por los intereses inmediatos de sus integrantes, sin buscar incidir sobre otros actores sociales ni sobre el Estado. El concepto sociedad civil tampoco incluye a los partidos políticos, en la medida en que ellos son parte del sistema político y, en tanto tales, instrumentos y espacios de lo público, precisamente sobre los cuales la sociedad civil busca incidir.

Participación y sociedad civil se relacionan también con el concepto de ciudadanía. Sin embargo, conviene diferenciar un aspecto importante: no puede haber sociedad civil sin ciudadanía, pero sí ciudadanía sin sociedad civil. ¿Cuál es la diferencia? Fundamentalmente, esta se refiere a los dos aspectos de la condición ciudadana: a) los derechos; y, b) los deberes.

Conviene tomar en cuenta la idea de Bottomore para distinguir entre ciudadanía formal, definida como la membresía a un Estado-Nación, y ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall en relación con la ciudadanía cívica, política y social.

En este aspecto se relacionan los conceptos de ciudadanía y participación. El reconocimiento de derechos ciudadanos es una condición necesaria pero no suficiente para hablar de participación, ya que esta última se refiere, sobre todo, al ejercicio de deberes ciudadanos. En ese sentido, hablar de participación es hablar del ejercicio de una ciudadanía activa.

Ahora bien: la relación entre participación, sociedad civil y ciudadanía no es un proceso evolutivo simple o mecánico. Todo lo contrario: se trata de uno muy complejo y heterogéneo, bastante relacionado con el contexto social e histórico en el cual se desarrolla. Así, pues, conviene recordar que cada sociedad tiene su propia historia de construcción de sus derechos ciudadanos, y que ha recorrido sus propios caminos para conquistarlos. En ocasiones las trayectorias de algunos países son similares, como ocurre con los de Europa, pero en otras difieren de forma significativa. Por ejemplo,

3. Klisberg, *op. cit.*, 2001.

4. Altvitzter, *op. cit.*, 1999. Cohen, Jean y Andrew Arato: *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Marshall⁵ ha señalado que en Europa occidental emergieron primero, en el siglo XVIII, los derechos civiles agrupados en torno de la idea de libertad. Luego, en el siglo XIX, los derechos políticos vinculados a la participación política ampliada del pueblo a través del sufragio universal. Finalmente, en el siglo XX, los derechos sociales, que tienen que ver con la participación en el bienestar producido por la colectividad.

En el caso peruano, López⁶ ha señalado la existencia de otro derrotero. Luego de una liberalización limitada y trunca que buscó dar a luz los derechos civiles en las tres primeras décadas del siglo XX, emergió vigorosamente, por los cincuenta, la demanda de los derechos sociales (por tierra, educación, salud, vivienda, laborales), desde los cuales se exigían también los derechos civiles y políticos. López constata que esta prioridad de los derechos sociales no obedece a la abundante riqueza en la que pueden participar las clases populares (como ocurrió en la Europa del siglo XX) sino, por el contrario, a la pobreza extrema y las discriminaciones y desigualdades sociales, que imponen sus propias urgencias. Otra diferencia sustancial es que la ciudadanía europea fue resultado de la capacidad de las élites para integrar a las clases populares para formar una comunidad política nacional, mientras que en el Perú se trató fundamentalmente de un proceso de construcción “desde abajo”, que no habría logrado culminar todavía en la conformación de una comunidad nacional.

Estos procesos diferenciados de construcción de ciudadanía y sociedad civil nos obligan a poner “en contexto” buena parte del actual debate sobre participación ciudadana. Para expresarlo en términos claros, una cosa es hablar de participación en sociedades que tienen ciudadanos de “primera clase” y otra, muy distinta, hablar de participación en sociedades en las que la mayoría de sus ciudadanos son de “segunda clase”, como es el caso del Perú, un país en el que las inequidades y exclusiones han construido una de las pirámides sociales con las mayores “desigualdades persistentes” del mundo⁷.

EXCLUSIÓN SOCIAL

Una idea extendida sobre la exclusión es aquella que sostiene que mientras un grupo está incluido otro no lo está. Al hablar de exclusión social se ha considerado por lo general que la condición de incluido o excluido es producto de la existencia de “estructuras”. En nuestra tradición académica han existido varias corrientes de análisis ubicadas en esta perspectiva, como las teorías de la modernización de los cincuenta, las de la dependencia y

5. Marshall, T.H.: “Citizenship and Social Class”, en T.H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

6. López, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginados: Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1998.

7. Tilly, Charles: *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2000.

marginalidad de los sesenta o el marxismo de los setenta y ochenta. En resumidas cuentas, estos enfoques tenían en común ubicar el tema de la inclusión y la exclusión como producto de la existencia de dicotomías absolutas del tipo moderno/tradicional, integrado/marginal o hegemónico/subalterno.

Sin embargo, el tema de la exclusión resulta más complejo y variado. Más allá de dicotomías absolutas, lo cierto es que se ha constatado que, aun en los contextos de mayor exclusión, las personas tienen espacios de socialización e interacción con los “incluidos” a través de instituciones y redes sociales. Tienen también capacidad de agencia para empoderarse, convertirse en actor social y desarrollar diversas estrategias para su integración⁸. Así, es necesario reconocer que la exclusión social es una condición estructural, pero no absolutamente determinante. Existen también posibilidades para que los excluidos tengan un margen de maniobra a su favor.

Entonces, si aceptamos que hay espacios de maniobra y niveles mínimos de integración aun entre los más excluidos, de ello se deriva que el tema de la exclusión social no solo puede aludir al estar “dentro” o “fuera” de una condición estructural, sino también a los diferentes grados de integración que establecen los sujetos sociales sobre la base de ese trasfondo estructural.

Desde esta perspectiva, asumimos que exclusión social se refiere, más que a la ausencia de vínculos de integración, a la calidad de estos, que bien pueden entenderse como parciales o deficitarios. De esta manera, exclusión social se refiere a la poca o nula capacidad de integración que tienen las personas en determinados ámbitos de la vida social.

En el Perú hay muy pocos trabajos específicos sobre el tema de la exclusión social. En uno de los últimos estudios sobre el tema, Figueroa, Altamirano y Sulmont señalan que la exclusión se refiere “a la acción y efecto de impedir la participación de ciertos grupos sociales en aspectos considerados valiosos de la vida colectiva”⁹. Estos autores distinguen tres ámbitos de análisis en la exclusión social: a) la exclusión económica; b) la exclusión política; y, c) la exclusión cultural.

La exclusión económica se define en relación con la capacidad, en términos de dificultad, que tienen los sujetos para insertarse y desarrollarse en el proceso económico. La política se define según la capacidad limitada de los sujetos para ejercer sus derechos y deberes ciudadanos. Por último, la cultural se expresa en la marginación de ciertos sectores que no comparten los códigos básicos necesarios para comunicarse e interactuar adecuada-

8. Véase, por ejemplo, el libro de Larissa Lomnitz titulado *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI, 1976. La evidencia empírica al respecto tiene larga data en nuestra academia, como lo han demostrado por ejemplo los estudios sobre migración en la ciudad y las redes ciudad-campo.

9. Figueroa, Adolfo; Teófilo Altamirano y Denis Sulmont: *Social Exclusion and Inequality in Peru*. Ginebra: International Institute for Labour Studies, Research Series n.º 104, 1996.

mente en la colectividad mayor, lo que genera la discriminación de ciertas categorías de personas que son percibidas como “inferiores”.

Sin embargo, para estos autores la exclusión en una dimensión puede ser contrarrestada por modalidades de integración en otras. Es el caso, por ejemplo, de la integración ciudadana, que amortigua en parte las desigualdades económicas y la discriminación étnica o racial. Lo es también el de la integración económica, que relativiza la discriminación étnica. Las formas específicas de exclusión señaladas también pueden interactuar negativamente unas sobre otras. El proceso mediante el cual estas formas de exclusión se retroalimentan mutuamente es denominado “exclusión dura”.

LAS MESAS DE CONCERTACIÓN

Muchos municipios, organismos no gubernamentales (ONG) y asociaciones civiles levantaron también durante los noventa las banderas de la participación ciudadana. Procesos de concertación en diferentes municipios (mesas, comités de participación, planeamiento estratégico participativo, etcétera) empiezan a desarrollarse como modelo alternativo de democracia local.

Es necesario señalar que la década de los noventa presentó un panorama complejo, inclusive paradójico en varios aspectos, ya que el despliegue o irrupción de estas nuevas prácticas y representaciones de la participación se desarrolló justamente en el contexto del autoritarismo de la denominada “década de la antipolítica” fujimorista.

Las mesas de concertación son experiencias institucionales desarrolladas por ONG y gobiernos locales para promover la participación de la población de una localidad en la esfera pública. Durante los noventa tuvieron un desarrollo inusitado en varios puntos del país. Se puede señalar que se constituyeron en una de las principales expresiones de la sociedad civil durante los noventa y en una de las más importantes estrategias para promover la participación de la ciudadanía y superar las tradicionales brechas de exclusión preexistentes en el país. Las mesas de concertación tuvieron una especial preocupación por destacar nuevos estilos de hacer política orientados al fortalecimiento de la ciudadanía, mediante la intervención de los actores sociales y políticos de una localidad en espacios de deliberación y decisión y en aspectos concretos de la problemática local.

El objetivo de las mesas de concertación era constituirse en nuevos espacios públicos de deliberación entre autoridades y ciudadanos. Buscaban ser una mixtura entre nuevas formas de democracia participativa y estrategias para el fortalecimiento del capital social local. En ese sentido, las mesas de concertación son tributarias de Putnam y sus estudios sobre el “asociacionismo”, así como de los tratados de Fukuyama en torno del papel del capital social y la cultura de confianza como “ventaja competitiva” para la democracia.

Ambas perspectivas son parte de una corriente de interpretación de la realidad que considera que el nivel de “asociacionismo” de una sociedad, la

fortaleza de sus redes de cooperación e información y el mantenimiento de valores culturales (confianza, reciprocidad, etcétera) se convierten en “valor agregado” que hace viable no solo la eficiencia y rentabilidad económica sino también la democracia y la ciudadanía, al estimular la participación de la sociedad civil en la esfera pública.

Detrás del discurso de las mesas de concertación también se ubican las reflexiones de Habermas sobre la acción comunicativa y la construcción de espacios públicos para la deliberación en el proceso de construcción de ciudadanía, así como el pensamiento de Hannah Arendt sobre el “bien común”. Ambas propuestas han sido ubicadas en el debate sobre ciudadanía dentro de lo que se conoce como la perspectiva “comunitarista”.

Si bien se puede señalar que los primeros intentos de concertación tuvieron al principio un carácter fundamentalmente urbano y que aparecieron inspirados en las experiencias de participación vecinal implementadas en la década de los ochenta en distintos territorios gestionados por Izquierda Unida, lo cierto es que se trata de experiencias que en los noventa han sido alentadas más bien por la cooperación internacional y ejecutadas por las ONG.

En general, todas estas experiencias, incluso las más consolidadas y difundidas —como las de Ilo, Cajamarca y Huanta—, han tenido un recorrido más o menos similar. Es decir, construyeron visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios territoriales, realizaron procesos de planeamiento estratégico en los que definieron sus prioridades de desarrollo, implementaron algunos proyectos en ese marco (la mayoría financiados por la cooperación internacional), movilizaron la participación de distintos actores locales e institucionalizaron, con mayor o menor fortaleza, instancias de diálogo y concertación de intereses que adquirieron la forma de mesas o de consejos de desarrollo.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ÁMBITOS RURALES

La participación ciudadana no es algo que se desarrolle de manera “natural” o “espontánea”, o que se produzca solo por la existencia de “condiciones objetivas” que la favorezcan. Por el contrario, se trata de un proceso de construcción social que depende mucho de las necesidades, intereses, motivaciones y capacidades para movilizar recursos que tienen las personas en un contexto determinado¹⁰. Esta perspectiva constructivista problematiza el análisis de la participación ciudadana y señala, en primer lugar, que las razones por las cuales las personas participan son muy variadas y, en ciertos casos, complejas.

10. Tanaka, Martín: *Participación popular en políticas sociales: Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP, 2001.

¿Por qué las personas participan? Las motivaciones pueden ser variadas, pero, por lo general, se relacionan con la naturaleza de las necesidades e intereses existentes en un contexto determinado. Tanaka señala que, tomando en cuenta el ámbito en el cual se desarrollan, los intereses pueden ser clasificados, *grosso modo*, en públicos y semipúblicos. Los intereses semipúblicos se refieren a la existencia de necesidades y demandas que involucran de manera directa solo a una parte de la población de la localidad o a un grupo de interés. Por el contrario, los públicos aluden a necesidades y demandas que incorporan al conjunto de la población.

En teoría, se podría suponer entonces que cuando la motivación para la participación responde a un interés semipúblico, las personas que se movilizarán serán sobre todo aquellas que se encuentren directamente involucradas con este. Por su parte, cuando la motivación para la participación responda a un interés público, se podría suponer que la movilización será mucho mayor e involucraría a más sectores de la localidad, incluso en ocasiones al conjunto de esta¹¹.

No obstante, las personas no participan desde una condición social similar. Todo lo contrario: por regla general, existen en los grupos que conforman la población de una localidad diferencias y desigualdades de clase, etnia, género y generación, así como desiguales niveles de acumulación de capital social (redes), cultural (conocimientos) y simbólico (legitimidad).

Estas diferencias y desigualdades se aprecian con mayor nitidez cuando se pregunta por el “quién” y el “cómo” de la participación. Es evidente que no todas las personas pueden —ni deben— participar de igual manera. Cada experiencia de participación tiene sus propias necesidades de especialización y representación. Por ejemplo, cuando los requerimientos de especialización para la participación son mínimos (mano de obra para la construcción de un camino promovido por Foncodes o para la siembra de plántones en alguna ladera), la participación tiene una capacidad de integración muy grande, más allá de las variables locales de exclusión social. Sin embargo, cuando los requerimientos de especialización son mayores (elaboración de diagnósticos, proyectos de desarrollo o presupuestos participativos), la participación tiene una menor capacidad de integración por ser una actividad más especializada, y el peso de las variables de exclusión es mayor.

No obstante, aun en los sistemas políticos más democráticos existe un primer nivel natural de exclusión, derivado de la imposibilidad para el ejercicio de formas de participación directa. Este consiste en la separación de las mayorías de la población del ejercicio directo de la gestión política, en cualquier nivel (local, provincial o nacional). No todos pueden tener acceso a los cargos de elección y no todos pueden aspirar a ser elegidos.

Las causas de este nivel de exclusión política están legitimadas en el discurso corriente de la democracia representativa, en el que los individuos

11. *Ibidem*.

delegan (en teoría no renuncian) en los representantes su poder de decidir sobre asuntos públicos. Desde la filosofía política, la tesis del contrato social moderno reconoce como principio de orden e integración social la posibilidad de los individuos de hacerse representar por otros en el ejercicio del poder público. Nadie queda así excluido de la soberanía del poder, que tampoco pertenecería a nadie en particular, sino a la construcción colectiva por lo general enunciada como “pueblo”.

Ahora bien: este primer nivel de exclusión “natural”, propio de la democracia representativa, se muestra más problemático en escenarios de alta desigualdad y exclusión económica y cultural como el Perú; específicamente, en varios segmentos de su sociedad rural, donde el proceso de construcción de ciudadanía presenta un perfil de “baja intensidad”. Entre sus conclusiones, el estudio de López¹² ha señalado lo siguiente sobre los distritos rurales del Perú: a) la existencia de una alta relación inversa entre pobreza y niveles de ciudadanía; y, b) la presencia de una relación directa entre pobreza y brechas ciudadanas. Es decir, las personas ubicadas en los distritos más pobres, especialmente los de extrema pobreza, tienen un menor nivel de ciudadanía y una menor consistencia ciudadana. Esas personas son por lo general ciudadanos de segunda clase, y allí se encuentran las más altas brechas ciudadanas que responderían a las variables clásicas de clase, etnicidad y género.

En estos distritos la existencia de mecanismos de exclusión política no es solo resultado de la delegación de poder de decisión en los representantes políticos, sino también producto de severas desigualdades ciudadanas de clase, etnicidad y género, que reproducen al interior de los sistemas políticos locales dinámicas de “exclusión dura”. En estos contextos, el proceso de toma de decisiones políticas se presenta opaco para el ciudadano común. Los márgenes para el desarrollo de una condición de ciudadanía activa, más involucrada en los asuntos públicos, son estrechos y lejanos.

El manejo de los asuntos públicos aparece como un asunto de una pequeña élite ubicada en el vértice de la pirámide de exclusión social local. De parte de las autoridades no hay ofertas de apertura y rendición de cuentas. De parte de la población, a su vez, no hay pedidos por mayores cuotas de participación. Esto contribuye al aislamiento de la ciudadanía respecto de “lo político”, que aparece también como sinónimo de corrupción. Paradójicamente, este distanciamiento de lo político contribuye a que las autoridades desarrollen con mayores márgenes de libertad conductas patrimoniales, que se expresan, por ejemplo, en la gestión pública por redes de parentesco y compadrazgo o en el recurso masivo a prácticas clientelistas.

LA SIERRA SUR: DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

En este ámbito regional, las variables de clase, etnicidad y género cumplen un papel importante en los circuitos de exclusión sociocultural, que apare-

12. López, *op. cit.*, 1998.

cen relacionados con la brecha ciudad-campo existente entre ciudades intermedias y poblados rurales y comunidades campesinas de su entorno. La “visibilidad” del peso de las variables clase, etnicidad y género resulta evidente en la medida en que se va desde el espacio urbano de la capital de provincia al semiurbano de la capital de distrito y el rural de alguna comunidad campesina y sus anexos. En el ámbito más urbano encontramos a los sectores de la población con mejor manejo del castellano y mayor educación escolar, así como con un mayor acceso a la información local y regional. También encontramos allí una mejor capacidad de consumo cultural debido a la mayor oferta de medios de comunicación. El panorama contrario lo observamos en el extremo más rural, donde la débil presencia del sistema educativo se junta con la ausencia de medios de comunicación y las distancias geográficas.

En regiones como Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, la guerra interna pulverizó el tejido social, fundamentalmente del ámbito rural. Esto se evidenció en la virtual desactivación de muchos municipios distritales durante el periodo de violencia; en la desaparición o desplazamiento de la capa de dirigentes sociales, líderes de partidos políticos y autoridades locales; en el trastocamiento de las actividades económicas de supervivencia, y en el debilitamiento de las organizaciones sociales.

Así, es claro que la violencia marcó un “antes” y un “después” en las zonas rurales de la sierra sur. “Antes”, los entrevistados señalaron que predominaba un orden social altamente jerárquico, en el que el factor étnico era una variable fundamental de exclusión. El panorama descrito por los informantes en nuestro trabajo de campo hacía recordar las descripciones clásicas del gamonalismo hechas por las novelas de Arguedas hace cuarenta años. Tanto en Haquira cuanto en Huaccana (Apurímac), el término quechua *llactataytas* (padres del pueblo) refiere a la antigua clase gamonal que controlaba el poder local y hacía de intermediaria entre el mundo campesino y la sociedad nacional. El poder de los *llactataytas* concuerda con un sistema muy similar al descrito por el antropólogo ecuatoriano Andrés Guerrero como “administración étnica”¹³.

En la actualidad, cuando uno pregunta por algunos de los *llactataytas*, los campesinos responden “ya se fueron, ya no están”. El contraste entre la generalizada descripción de una sociedad de *llactataytas* y una de “indios” hace solo treinta años (una generación, en términos históricos) sorprende al visitante que aprecia hoy pocos elementos que recuerden ese mundo del tipo *ancien régime*. Se puede señalar entonces que uno de los frutos inesperados de la guerra ha sido, en distritos como Haquira o Huaccana, el amenguamiento de la tensión existente entre “indios” y “mistis”.

13. Guerrero, Andrés: “De sujetos a ciudadanos étnicos: De la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990”, en Alberto Adrianzén *et al.*, editores: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IFEA/IEP, 1993.

Un panorama distinto se aprecia en el Cusco, especialmente en el distrito de Limatambo. Allí, la tensión entre “campesinos” y “notables” se ha mantenido con relativa fuerza. Los vecinos urbanos se han conservado como grupo de presión y tratan de mantener sus antiguas posiciones de privilegio en el poder local. Frente a ellos, el activismo organizativo y político de los grupos campesinos desarrolló un importante movimiento social que logró agenciarse del municipio por tres periodos consecutivos.

Wílbirt Rosas, líder del movimiento, dirigió uno de los procesos participativos más interesantes del Perú de los noventa. Sin embargo, a diferencia del caso de Apurímac, Limatambo sí contaba con una fuerte organización social que apuntaló el proceso durante tres periodos. Nos estamos refiriendo, no hay que olvidarlo, a un escenario donde la guerra interna no demolió las estructuras sociales, sino más bien a uno en el que las organizaciones se mantuvieron activas y se vieron fortalecidas por el apoyo externo de ONG y agrupaciones políticas de izquierda.

PARTICIPACIÓN SOCIAL, MESAS DE CONCERTACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN HUACCANA, HAQUIRA, COLQUEMARCA Y LIMATAMBO

Las cuatro experiencias de participación se desarrollaron en distritos rurales, con una población promedio de 10.000 personas, y donde nueve de cada diez eran campesinos. Se trata de experiencias pioneras desarrolladas en cada distrito a fines de los noventa, que buscaban promover la participación activa de la población local en torno de los gobiernos locales, especialmente en la elaboración de diagnósticos sobre la problemática local, planes estratégicos de desarrollo, presupuestos participativos y ejecución de proyectos. En los cuatro casos mencionados, las experiencias de participación asumieron, aunque con diferentes nombres, la forma de mesas de concertación.

En Haquira (Apurímac), Colquemarca y Limatambo (Cusco), la iniciativa de llevar a cabo la experiencia de participación partió del municipio; específicamente, del interés de los alcaldes por desarrollar una nueva gestión que incluyese no solo a la sociedad civil local en abstracto, sino especialmente a los sectores rurales secularmente excluidos de la participación en actividades municipales.

En los tres casos mencionados, las iniciativas fueron impulsadas por alcaldes con antigua militancia en agrupaciones de izquierda, con experiencia laboral como promotores de ONG en sus distritos y un nuevo discurso participativo y concertador adquirido en su trabajo en ONG. En el cuarto caso —Huaccana (Apurímac)— la iniciativa se desarrolló directamente desde una ONG local que, en alianza estratégica con el gobierno municipal, auspició la conformación de la dinámica de concertación en el distrito.

En los cuatro casos, los alcaldes llegaron a ocupar el sillón municipal encabezando agrupaciones políticas locales “independientes”, con ausencia de referentes partidarios regionales o nacionales explícitos y con discursos

“concertadores y participacionistas”, especialmente dirigidos hacia los sectores rurales, que conforman la mayoría de votantes en cada distrito. El desarrollo de este tipo de discurso no extraña si se recuerda que la relación ONG-municipio es bastante estrecha en los cuatro casos; no solo porque los alcaldes han sido promotores locales de desarrollo, sino también porque las ONG han realizado, con diferentes niveles de intensidad, un trabajo de motivación y capacitación previo en temas de fortalecimiento institucional y liderazgo. Los alcaldes son personas “conocidas” por su labor de promoción no solo en las zonas urbanas, sino también en las rurales, y hasta en las comunidades más alejadas.

En los cuatro casos se convocó abiertamente a toda la localidad. Sin embargo, en la práctica se pudo constatar que la buena voluntad de inclusión generalizada de la población en la experiencia de participación debió enfrentar importantes “cuellos de botella”. Uno primero tenía que ver con la dinámica misma de la política local en los distritos rurales de la sierra sur, caracterizada por su fragmentación, conflictividad y poca institucionalidad, donde proliferan agrupaciones políticas locales de un perfil caudillista, identificadas fundamentalmente con la figura del candidato a la alcaldía. Salvo el caso de la Unidad Campesina Popular (UCP) de Limatambo, se trata de agrupaciones con una vida orgánica bastante débil, organizadas por líderes locales que fungen en la mayoría de casos más como *brokers* que como dirigentes o representantes de grupos de interés claramente definidos¹⁴; que se movilizan en coyunturas electorales o de revocatoria de autoridades, con un alto nivel de conflicto entre ellos, especialmente cuando los perdedores de las elecciones conforman “la oposición” local¹⁵.

Este contexto político local “realmente existente” influye en la capacidad de convocatoria de cualquier experiencia de participación promovida por un alcalde, ya que al ser este quien por lo general ocupa el cargo de presidente de una mesa de concertación local, los grupos opositores, sus líderes y bases no solo no participan por cálculo político, sino incluso buscan poner trabas al proceso. En palabras de William Gonzales, ex alcalde de Haquira:

Solo tengo que decir con un poco de resentimiento que ahora último con motivos de campañas electorales, no sé si vengativamente algunos candidatos están distorsionando esta organización de la mesa y están propalando en el sentido que beneficia a ciertas personas nomás.

14. Tanaka caracteriza precisamente a los dirigentes políticos y sociales de distritos rurales como *brokers*: personalidades locales que más que “dirigentes” son “representantes”, con mucho margen de autonomía en sus decisiones, desconectados de sus bases por mayores “contactos” con agentes externos al ámbito local (Tanaka, *op. cit.*, 2001).

15. Por ejemplo, en el caso del distrito de Colquemarca, el alcalde Dalmecio Pucho (1998-2002) había acusado judicialmente a su predecesor, Fernando Miro, de “terrorista”.

Tampoco extraña, en este contexto, que cuando el alcalde en cuya gestión se desarrolló la experiencia participativa deja el cargo, el que lo reemplaza no continúe el proceso o que busque crear uno nuevo que tenga su “huella personal”. Se ha podido constatar que esto ha ocurrido en tres distritos: a) Haquira, donde la lista ganadora de Patria Roja decidió no asumir la continuación del proceso; b) Limatambo, donde, a pesar de los tres periodos consecutivos de gestión de Wílbet Rosas y del reconocido buen funcionamiento del proceso de presupuesto participativo, el nuevo alcalde —del antiguo grupo de oposición— tampoco decidió continuar con el proceso; y, c) Colquamarca, donde la experiencia de concertación ha quedado en *stand by* por el cambio de alcalde. En relación con este último caso, un dirigente comunal entrevistado señaló lo siguiente: “Ahora que se ha ido el alcalde Dalmecio Pucho, parece que el nuevo no reconoce al Comité de Desarrollo. No creo que lo haga porque era de la oposición. Ese es el problema”.

Un segundo “cuello de botella” tiene que ver con la naturaleza “discrecional” de la convocatoria que realizan los alcaldes. En teoría, la convocatoria está dirigida a toda la población, pero en la práctica esta pone especial énfasis bien en las instituciones “políticamente neutras” en la localidad (como ONG y dependencias del Estado), bien en aquellos sectores que apoyan la gestión del alcalde y con los cuales muchas veces se establecen vínculos de clientela.

Esto se ha podido apreciar en la primera fase del proceso de Limatambo y su trabajo dirigido fundamentalmente a las comunidades vinculadas a la UCP; en Colquamarca y la alianza del municipio con la parroquia y las comunidades campesinas vinculadas a ella y el alcalde a través de los catequistas; en Haquira y el trabajo de Gonzales con aquellos núcleos de líderes y dirigentes vinculados a los programas de promoción de una ONG local, vinculados a la Federación Distrital de Mujeres de Haquira y la Federación Distrital de Jóvenes, formadas durante la gestión de Gonzales:

El alcalde solo apoya a las comunidades que le han dado su voto, pero no apoya a las comunidades que no le han apoyado (dirigente comunal, Limatambo).

Cuando convocan a sus reuniones no nos avisan. Hay gente que no entra en su “lista de invitados”. Así son ellos (dirigente de la Liga Agraria de Colquamarca).

No conocemos. Nunca nos invita el alcalde (vecino de Haquira).

Pero solo se cierran en el municipio. Una o dos mujeres que se cierran ahí, esas nomás llevan a las capacitaciones, al Cusco, no sé a qué sitios, con viáticos. Así yo más o menos he escuchado (dirigente de Haquira).

En el caso de Huaccana se aprecia una convocatoria más abierta, probablemente debido a que esta no surge desde el municipio y también a que está dirigida hacia sectores secularmente excluidos de la actividad política local, como el caso de las mujeres y los jóvenes, especialmente los del sector rural.

Ahora bien: más allá de este primer nivel de “discrecionalidad explícita”, existe también otro que podríamos denominar como “discrecionalidad implícita”, que se relaciona con la manera como se define la “población objetivo” hacia la cual va dirigida la convocatoria. Como se sabe, las experiencias de participación apuntan a aquellos segmentos de la población vinculados a algunas organizaciones sociales de base (OSB) y que tienen acceso a la difusión de las actividades de la experiencia de participación (generalmente por cercanía geográfica y contactos cercanos con los promotores). Esto deja de lado, implícitamente, a aquellos segmentos de la población que, o bien no forman parte de alguna OSB, o bien no tienen acceso fluido a la difusión de las actividades de las mesas.

En contextos predominantemente rurales, de baja intensidad en las comunicaciones y medios de transporte, de pobres recursos económicos, brechas interculturales ciudad-campo y altos niveles de oralidad ágrafa quechua, este proceso de “discrecionalidad implícita” se vincula la mayoría de las veces con las comunidades y anexos de puna, una especie de bolsón de “periferia de la periferia” local. En la mayor parte de los casos, los boletines de difusión de las mesas, sus talleres realizados en los salones municipales o la difusión de sus actividades por altoparlantes o radio tienen un impacto limitado en el ámbito urbano y rural próximo a la capital distrital. Las comunidades de puna quedan generalmente de lado, muchas veces involuntariamente, como producto de la existencia de brechas estructurales de exclusión económica, política y cultural, que Figueroa, Altamirano y Sulmont¹⁶ llaman “exclusión dura”, expresada en niveles de inclusión muy bajos y de acceso intermitente a los circuitos de circulación de información.

Falta más concientización [*sic*] en términos sencillos, en lenguaje que el pueblo puede entender, no con términos científicos. Cuántas veces les he dicho: si hay términos, palabras que el pueblo no entiende... ¿Qué será por ejemplo la palabra concertación? Hasta yo no la entiendo muy bien; entonces, imagínese una compañera mía de acá, del campo, que no sabe leer ni escribir, no escucha radio. Si a ella le pregunta “¿qué es concertación?”, “qué será”, le va a decir.

¿Quiénes participan en las experiencias de concertación? En teoría, la convocatoria es de naturaleza abierta y está dirigida a toda la localidad. En la práctica, la participación tendría una suerte de círculos concéntricos de inclusión que se van cerrando en torno de un núcleo conformado fundamentalmente por tres tipos de actores: a) partidarios, socios, aliados o simpatizantes de la agrupación política del alcalde; b) instituciones “políticamente neutras” en el distrito, como dependencias del Estado y ONG; y, c) OSB “interesadas” en el proceso y que se encuentran social y geográficamente cerca de la capital distrital.

16. Figueroa, Altamirano y Sulmont, *op. cit.*, 1996.

Las modalidades de participación varían según el perfil de los participantes. Por tratarse de experiencias que buscan promover el “desarrollo local del distrito”, se supone —en teoría— que la motivación para que participen los actores locales se relaciona con un interés del tipo general o “público” —el desarrollo del distrito— que debería catalizar la participación local en torno del municipio, que impulsa el proceso. Sin embargo, se ha podido apreciar que, en contextos de pobreza extrema, un problema con el que se topa este tipo de motivaciones generales abstractas —el desarrollo del distrito— es que la población de a pie no la percibe como una motivación que les concierna a ellos directamente. Por el contrario, lo que se busca son actividades muy concretas, la mayoría de las veces vinculadas a obras de infraestructura o actividades de supervivencia, que sí son percibidas como directamente relacionadas con un grupo de interés específico.

Así, la participación no solo es producto de un cálculo político costo/beneficio en torno del municipio, sino también de una cultura política que evalúa muy claramente cuándo y cómo vale la pena involucrarse en dinámicas de interacción con otros actores del distrito. Algunos entrevistados nos expresaron las razones por las cuales dejaron de participar en las mesas:

Lo que no estoy viendo es la praxis, un resultado. Por ejemplo, ya son cuatro años y curso, taller, taller, pero nunca he visto llevar al mercado algún producto como fruto de esa concertación.

Mucha teoría. Mucha reunión en talleres. Yo no veo que haya nada concreto. ¿Dónde están las obras que ha hecho la concertación? Nada, solo papeles y papeles.

Me aburrí de asistir y no ver nada concreto. Pura conversación nomás. Tengo cosas más importantes que hacer con mi tiempo que andar escuchando al alcalde hacerse propaganda.

Van a las reuniones a veces las señoras que no saben leer ni escribir. Están escuchando pero realmente no es la mesa de concertación. No llevan lo que es cabal. Están hablando, hablando, y no entienden pues las señoras, y es por gusto la inversión en dinero para asistir.

Los testimonios señalan con claridad que las motivaciones del tipo “interés público” no son catalizadores de la participación cuando tienen un perfil abstracto o cuando los impulsores de la experiencia no logran hacerlo aterrizar en aspectos “más concretos y prácticos”, evaluados más positivamente por la población. En lugar de eso, se ha podido apreciar que los grupos que más han participado han sido aquellos que han visto que sus intereses particulares tienen alguna relación con la dinámica de las mesas. Esto se ha producido diferenciadamente en los cuatro procesos estudiados¹⁷.

17. En el caso de Haquira, al enfatizar el proceso la labor organizativa con autoridades

El otro lado de la medalla está constituido por las percepciones sobre los límites de la participación, especialmente para los segmentos más pobres y excluidos de los cuatro distritos rurales: la percepción sobre los límites para hacer llegar “su voz” en las reuniones:

Las intenciones son buenas, pero debería ampliarse más la participación y decisión por parte de la población, porque solamente se percibe que son las autoridades las que deciden, aun cuando haya reuniones con campesinos (dirigente campesino de Colquemarca).

Según ellos en las sesiones cualquiera puede participar, pero no tienen voto; puede tener voz pero no tiene voto para decidir cualquier obra ahí dentro (dirigente campesino de Huaccana).

Finalmente, un tercer “cuello de botella” tiene que ver con las dificultades para la representación y la representatividad en contextos rurales de pobreza extrema, especialmente en aquellos afectados por la desestructuración ocasionada por la violencia política. Muchas personas desconocen la existencia de las mesas de concertación no solo porque hay estructuras de “exclusión dura”, sino también por la falta de “réplica” de los líderes y dirigentes en sus bases y organizaciones.

El papel de los “representantes” es básico en el diseño de cada experiencia de participación. Se supone que los “representantes” de las OSB cumplen una doble función —intermediación y facilitación— entre los de arriba y los de abajo. Sin embargo, en muchos casos los dirigentes no llevan los acuerdos tomados en la mesa hacia sus bases, ni los de sus bases a la mesa. Muchas veces establecen un juego propio de interés particular que nos lleva a tomar en serio la hipótesis de Tanaka sobre el nuevo perfil de *brokers* que están asumiendo estos representantes:

Las autoridades que participan en las reuniones de la mesa no transmiten en las comunidades; cuando van, a veces lo hacen, a veces ni lo hacen ni lo comuni-

y ONG, la población percibió que se trataba de un proceso “muy burocrático”. Tuvo poca capacidad de convocatoria entre los actores locales, con las excepciones de representantes de la Federación Distrital de Mujeres y la de Jóvenes, conformadas a iniciativa del alcalde. En el caso de Colquemarca, la participación fue más intensa por el lado de las comunidades vinculadas con la parroquia y el alcalde, especialmente por las facilidades para la adquisición de semillas o capacitación agropecuaria, un interés particular muy definido. En el caso de Limatambo, el proceso sí logró una mayor institucionalidad, quizá debido a la existencia de actores sociales con vida orgánica intensa, tanto por el lado del “oficialismo” cuanto de la “oposición”. La elaboración de los presupuestos participativos y los planes operativos anuales del municipio contaba con una participación sostenida de representantes de comunidades y del sector urbano. Finalmente, en el caso de Huaccana se ha constatado que los jóvenes y las mujeres sí se interesan mucho en participar en las dinámicas de la mesa, pero mucho más intensamente en las actividades convocadas por las mesas subdistritales que en la distrital. El interés de la mayoría es aprovechar los conocimientos impartidos en los talleres de capacitación ofrecidos por la ONG, un bien escaso en la zona y bastante apreciado por ellos.

can a la gente. Entonces, por ahí viene un poco el descontento de la gente con la mesa (promotor de ONG).

CONCLUSIONES

Las mesas de concertación son importantes esfuerzos que apuntan hacia la conformación y el fortalecimiento de la esfera pública en la sociedad rural. Están reforzando la constitución de redes “verticales” y “horizontales” entre autoridades y sociedad civil. Al mismo tiempo, también se aprecia que se está reorganizando a viejos y nuevos actores afectados por la crisis social, económica, política y cultural de las últimas dos décadas, especialmente cuando se promueve la organización de los sectores más desorganizados, como los pobladores rurales, los jóvenes o las mujeres.

Del mismo modo, las mesas de concertación están promoviendo la articulación, en el tejido social local, regional y nacional, de importantes segmentos de la población que se mantenían secularmente desarticulados. Esto genera nuevas dinámicas de inclusión en la esfera pública que permiten comprender como positivo el esfuerzo desplegado por cada una de las experiencias.

Así no solo se brinda un espacio para la participación de nuevos actores, sino que también se promueve el desarrollo de nuevas formas de hacer política. Esto se puede apreciar en la aparición de una cultura de la concertación diferente entre pobladores y autoridades, en reemplazo de la antigua, marcada por la confrontación para la “resolución” de conflictos. También se advierte esta naciente conciencia en el interés demostrado por los participantes de muchas mesas de concertación por trascender y cuestionar los mecanismos de exclusión tradicionales. Del mismo modo, se observa que en estos ámbitos locales están surgiendo nuevas éticas de tolerancia y pluralismo, mucho más democráticas que las preexistentes, y que se está desarrollando un proceso de elaboración de “visiones” comunes sobre la problemática del desarrollo local, hecho que contribuye a la construcción del *nosotros* identitario de cada localidad.

Sin embargo, se ha podido apreciar también que muchas experiencias de concertación y participación tropiezan con la existencia de variables que escapan del manejo y control de los operadores de la promoción y de los participantes. Es el caso, por ejemplo, de lo que podríamos llamar “la cultura política local”, que en la mayoría de los casos descritos se caracteriza todavía por su perfil fuertemente patrimonial, con un espacio público muy personalizado y privatizado, en el que predominan como *habitus* político la confrontación, el faccionalismo, el “obrismo” y el caudillismo y personalización de la actividad política. Asimismo, se ha podido apreciar también que existen mecanismos de exclusión local vinculados con las variables de clase, etnicidad, género y generación.

Como contraparte, existe una suerte de “núcleo duro” de pobladores excluidos de la posibilidad de participación. Se trataría de una especie de “estructura” que dificulta no solo la “visibilidad” de los excluidos, sino tam-

bién la posibilidad de desarrollar, con los pocos recursos existentes alrededor de cada experiencia de participación, dinámicas que logren traspasar la exclusión.

En este sentido, no resulta fuera de lugar preguntarse en qué medida la participación “reproduce” los mecanismos locales de inclusión y exclusión. A pesar de que notamos en el trabajo de campo la ampliación de canales de inclusión para muchos segmentos tradicionalmente excluidos, se ha podido advertir que la convocatoria y la “inclusión” se producen entre los pobladores más “organizados”, “articulados” y “contactados” de cada localidad, lo que genera, la mayoría de las veces de manera involuntaria, dinámicas de “exclusión social”.

Sin embargo, hemos sostenido asimismo que la “exclusión” no es solo producto de la existencia de “estructuras” que predefinen las cartografías locales de la inclusión y exclusión: también hay un margen de agencia y capacidad de desarrollar un punto de vista que exprese los propios intereses de los subalternos “excluidos” sobre la base de las estructuras de clase, etnicidad, género y generación locales. Es decir, hay un margen de decisión propia que evalúa la conveniencia de involucrarse o no en cada experiencia de participación. Las más de las veces la no participación de los sectores más subalternos de un contexto local rural responde a la falta de interés de los propios campesinos por involucrarse en dinámicas de participación que son percibidas como “pérdida de tiempo” y no tanto a la existencia de circuitos de exclusión social.

En conclusión, hay una pregunta cuya resolución resulta ineludible: ¿cómo analizar la exclusión social en experiencias de participación? De manera tentativa, sostenemos que existen dos variables fundamentales para comprender este fenómeno en cada ámbito determinado: a) la motivación para participar; y, b) la condición ciudadana.

La motivación para participar puede responder a la existencia de un interés semipúblico o público. Cuando el interés es semipúblico, la participación debería ser asunto de las personas directamente involucradas con las necesidades y demandas que se busca solucionar a través de esta. Cuando es público, la participación “debería ser” asunto del conjunto de una localidad. Sin embargo, las capacidades para involucrarse “realmente” en una experiencia participativa no siempre son homogéneas. Todo lo contrario: son heterogéneas, es decir, diferentes y desiguales según criterios de clase, etnicidad, género y generación.

Como se sabe, en nuestro país estas desigualdades son mayores o menores según el grado de desarrollo de la condición ciudadana en un contexto determinado. Hay una relación entre modernización y ciudadanía. En ámbitos de mayor modernización, la condición ciudadana tiende a ser mayor, mientras que en aquellos de menor modernización, como los distritos rurales de la sierra sur, esta tiende a ser menor.

En resumen, en los cuatro casos estudiados hemos encontrado que la participación de las personas no es algo que se produzca de manera mecáni-

ca o como una reacción frente al estímulo de algún agente convocante, como puede ser una ONG, un municipio o una agencia del Estado. Todo lo contrario: esta es evaluada según un cálculo de costos y beneficios, luego de lo cual los sujetos y los actores sociales deciden si van a participar o no. Por lo general, en aquellas experiencias sectoriales y específicas, que hemos denominado “semipúblicas” por estar dirigidas hacia un sector de la sociedad, la participación es más intensa que en aquellas convocatorias generales y abstractas que hemos denominado “públicas”, dirigidas indiferenciadamente hacia el conjunto de la sociedad.

En el primer caso, el cálculo costo/beneficio es por lo general positivo para el sector o grupo de interés que ve que alguna de sus demandas específicas puede tener solución a mediano o corto plazo. La participación es relativamente alta entre los “directamente” beneficiarios de los frutos de la participación. En el segundo caso, el cálculo costo/beneficio es generalmente negativo para el común de la población, que no ve una solución rápida y “concreta” para sus necesidades del “día a día”. Todo lo contrario: en estos casos la participación aparece como algo abstracto y genérico (la participación para “el desarrollo” de la localidad, por ejemplo), dirigido hacia el largo plazo, que no justifica los costos de la participación. Por lo general, en estos casos participan más bien dirigentes y líderes locales, quienes, por cálculo político, son los que deciden asumir, con algún grado de autonomía, los costos y beneficios de la participación, lo que, paradójicamente, permite que desarrollen márgenes elevados de autonomía y capacidad de manipulación de información y redes institucionales en beneficio propio.

En realidad, la relación entre participación, concertación y democracia local es mucho más compleja de lo que el sentido común afirma. Esto no resulta del todo extraño si se recuerda que al hablar de sociedad civil también hablamos de un ámbito heterogéneo y fragmentado¹⁸, atravesado por tensiones económicas, políticas y culturales que hacen que la tarea de desarrollar una cultura cívica “en busca del bien común” sea algo difícil y complicado¹⁹; más aun: en contextos de pobreza extrema y modernización trunca, muchas organizaciones pueden privilegiar sus intereses particulares promoviendo el clientelismo y el autoritarismo, debilitando la democracia en lugar de fortalecerla²⁰.

Esto último resulta mucho más evidente para sociedades de “modernidades alternativas” como la peruana, donde la relación entre sociedad civil y participación no aparece siempre tan nítida y clara. Las evidencias que

18. Alvitzer, *op. cit.*, 1999.

19. Cohen y Arato, *op. cit.*, 2000. Eberly, Don: “The Meaning, Origins and Applications of Civil Society”, en Don Eberly, editor: *The Essential Civil Society Reader: the Classic Essays*. New York: Rowman & Littlefield Publisher, INC, 2000.

20. Álvarez, Sonia y Arturo Escobar: *Culture of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Duke, EUA, 1997.

todos podemos observar sobre nuestro precario proceso de transición democrática nos enseñan que, en países como el nuestro, hablar de sociedad civil no resulta siempre sinónimo de democracia y participación. Teóricamente, uno podría argumentar que no siempre un alto grado de “asociacionismo”²¹ es garantía para el desarrollo de una sociedad civil y una cultura cívica de la participación, reciprocidad y confianza, y que más bien el ámbito de la sociedad civil se constituye en un “campo de batalla” mucho más complejo de lo que muchas ONG y mesas de concertación inicialmente podrían suponer. Es decir, un ámbito de naturaleza más bien heterogénea, con fuertes tensiones y brechas económicas y culturales internas, lo que dificulta el establecimiento rápido de pactos y consensos en torno de una idea mínima sobre lo que debería ser el “bien común”.

Más aun: en un contexto de alta exclusión social y pobreza económica, de desarrollo muy desigual de la condición de ciudadanía, muchos grupos pueden privilegiar sus intereses particulares por sobre los intereses generales del conjunto de la sociedad local, regional o nacional, buscando o promoviendo el clientelismo y el autoritarismo y debilitando la democracia en lugar de fortalecerla²².

Estudios recientes han advertido sobre este fenómeno para el caso peruano. Tanaka²³ y Murakami²⁴ han señalado que en nuestro país la acción colectiva no necesariamente genera una mayor propensión hacia asuntos públicos ni un mayor ejercicio democrático. Por su parte, Kahatt²⁵ ha señalado que ni siquiera la alta densidad organizativa de la sociedad civil peruana asegura que sea capaz de agregar intereses y representarlos de manera eficaz en la esfera pública. Del mismo modo, Portocarrero y Sanborn²⁶ han señalado que, a pesar de que muchas organizaciones sociales cuentan con estatutos internos que promueven prácticas democráticas y participativas (elección de directivas, asambleas, fiscalización, etcétera), resulta usual observar en estas comportamientos con fuertes componentes autoritarios, estructuras jerárquicas poco flexibles y estilos de gestión y liderazgo verticales e incluso patrimoniales.

Así, más allá del dogma participacionista derivado del “pensamiento único”, el desarrollo de la sociedad civil en el Perú no puede ser bien com-

21. Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

22. Alvitser, *op. cit.*, 1999. Álvarez y Escobar, *op. cit.*, 1997. Cohen y Arato, *op. cit.*, 2000. Eberly, *op. cit.*, 2000.

23. Tanaka, *op. cit.*, 2001.

24. Murakami, Yusuke: *La democracia según C y D*. Lima: IEP/JCAS, 2000.

25. Kahatt, Farid: *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*. Lima: PUCP, Cuadernos de Investigación n.º 14, 2000.

26. Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn: *El tercer sector en el Perú: Una aproximación cuantitativa*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico/The Johns Hopkins University, 2001.

prendido si no se toma en cuenta el proceso histórico asumido por nuestra “otra modernidad”, la que, a diferencia del proceso “clásico” occidental, se ha venido desarrollando en un país que todavía tiene cuentas pendientes con lo que Cotler²⁷ ha denominado “herencia colonial”; es decir, las tensiones y conflictos irresueltos que, diera la impresión, derivan de la coexistencia de distintos “tiempos históricos” durante sus diferentes coyunturas²⁸, lo que se puede apreciar en la coexistencia de una economía moderna con otra tradicional²⁹; una estratificación social de estatus adquirido con otra de estatus adscrito³⁰; un Estado en teoría republicano con una práctica de naturaleza más bien patrimonial³¹; una narrativa nacional criolla vinculada más con el extranjero con otra “cholificada” más vinculada hacia los Andes³²; una débil cultura política liberal con una fuerte estatista y comunitarista³³, y una fuerte desconfianza hacia lo impersonal y público con una fuerte confianza hacia lo personal y privado.

27. Cotler, Julio: *Política y sociedad en el Perú: Cambios y continuidades*. Lima: IEP, 1994.

28. Flores Galindo, Alberto: *La tradición autoritaria: Violencia y política en el Perú*. Lima: Aprodeh/Sur, Casa de Estudios del Socialismo, 1999 [1988]. Contreras, Carlos y Marcos Cueto: *Historia del Perú contemporáneo*. 2ª edición. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2000.

29. Ugarteche, Óscar: *La arqueología de la modernidad*. Lima: Desco, 1998. Gonzales de Olarte, Efraín: *El péndulo peruano*. Lima: IEP, 1993.

30. Figueroa, Altamirano y Sulmont, *op. cit.*, 1996. Callirgos, Juan Carlos: *El (poco discreto) encanto de la burguesía: Distancias sociales y discursos legitimadores en el Perú de hoy*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1997.

31. Cotler, *op. cit.*, 1994.

32. Nugent, Guillermo: *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Ebert, 1992. Degregori, Carlos Iván: *No hay país más diverso*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.

33. López, *op. cit.*, 1998.

Laureano del Castillo

DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y BIOPIRATERÍA: EL CASO DE LA MACA

De acuerdo con la definición del *Diccionario de la Lengua Española* editado por la Real Academia Española, la biodiversidad —que se ha constituido en los últimos años en un tema de estudio y discusión— es la variedad de especies animales y vegetales en su medio ambiente. Mientras algunos de los países megadiversos —el Perú, el Brasil, la India, entre otros— reclaman por la definición de normas que les permitan el mejor aprovechamiento de estos recursos, los países industrializados presionan por el establecimiento de regímenes más abiertos que hagan posible su acceso a esa diversidad.

¿Qué es lo que está en juego? Pues nada menos que la posibilidad de hacer negocios multimillonarios con el aprovechamiento de los recursos provenientes de la biodiversidad. La industria farmacéutica, por ejemplo, extrae compuestos químicos que, una vez convertidos en medicamentos e industrializados, generan ganancias enormes, lo que supone patentar dichos compuestos para lograr la defensa del derecho de propiedad.

En los últimos años se han presentado diversos casos de biopiratería que han involucrado a países de esta parte del mundo. Plantas conocidas y utilizadas ampliamente en el Perú, como la quinua, el ayahuasca, el yacón y el algodón nativo, han sido patentadas en Estados Unidos, con la pretensión de amparar el derecho de aquellos que las han “descubierto”. Esta es una forma grosera de aprovechar un recurso cuya “invención” no es tal, dado que el conocimiento de las propiedades alimenticias o medicinales viene de mucho tiempo atrás y es el resultado de largos procesos seguidos por los antiguos habitantes de estos países megadiversos. Pero lo más grave son las consecuencias de dichas seudoinvenciones, pues el hecho de patentarlas implica el derecho protegido por las leyes de Estados Unidos —y ahora

también por las normas internacionales sobre comercio— de exigir el pago de derechos por la utilización de tales productos.

En este artículo queremos referirnos al caso de la maca, un producto que, al igual que la uña de gato para los pobladores amazónicos, se pensó que podría convertirse en una importante fuente de ingresos para los campesinos altoandinos del Perú, pero que, por el hecho de haber sido patentado en Estados Unidos, está generando una intensa lucha legal por enervar esos pretendidos derechos.

LA BIODIVERSIDAD Y SU POTENCIAL

La biodiversidad, también conocida como diversidad biológica, es un concepto que involucra a todos los seres vivos de nuestro planeta. Se la define como la variabilidad de la vida en el ámbito de los ecosistemas, de las especies y los genes. Una definición más sencilla, y por la que optaremos en esta parte del artículo, es la del doctor Antonio Brack Egg, para quien la biodiversidad es la variedad de los seres vivos y sus interacciones¹. La biodiversidad, por lo tanto, comprende a los organismos vivos pertenecientes a ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos.

Produce bienes y servicios para satisfacer distintas necesidades, tales como las de aire puro, agua limpia, alimentos, medicinas y protección. Asimismo, la biodiversidad permite satisfacer necesidades de recreación e incluso culturales (proveyendo, por ejemplo, de inspiración para distintas expresiones artísticas).

Los expertos distinguen cuatro niveles de diversidad: las especies, la variabilidad genética, los ecosistemas y la diversidad humana. Esos distintos niveles interactúan unos con otros, por lo que cualquier cambio en uno de ellos tendrá repercusiones en los otros.

La *diversidad de especies* está referida al número de especies presentes en un ecosistema, una región o un país, lo que se considera como sinónimo de “riqueza de especies”. La distribución global de la diversidad de especies depende, según el doctor Brack, “de varias condiciones de la latitud, la altitud y el clima, en especial la disponibilidad de agua”². Precisamente por reunir una variedad de dichas condiciones, el Perú posee una muy alta diversidad de especies: 10 por ciento del total mundial de especies de flora (lo que nos convierte en el quinto país en el mundo en número de especies y el primero en especies domesticadas nativas) y una fauna muy diversa, entre la que destacan las aves (rubro en el cual el Perú es el segundo país más diverso del mundo).

1. Brack Egg, Antonio: “Perú: Biodiversidad, pobreza y econegocios”, en *Materiales de teoría de los recursos naturales*. Diploma de Estudios en Derecho Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003.

2. *Ibid.*, p. 3.

La *variabilidad genética*, también conocida como los recursos genéticos, está referida a la variación hereditaria dentro y entre poblaciones de organismos, cuya base está en los cromosomas y puede ser manipulada por la tecnología tradicional y la tecnología moderna (como la biotecnología y la ingeniería genética, entre otras nuevas disciplinas). Dentro de la diversidad genética se considera a la agrobiodiversidad, entendida como la diversidad biológica para la producción agrícola, la que comprende los recursos genéticos de plantas y animales, los organismos del suelo, los insectos y otros organismos en ecosistemas manejados o agroecosistemas. Como ejemplo de conocimiento y manejo de la agrobiodiversidad, Brack menciona a los aguarunas, quienes distinguen más de cien variedades de yuca, 31 de las cuales tienen nombres propios; asimismo, los yanesha han desarrollado una clasificación de suelos y cultivos agroforestales para cada uno de ellos.

La *diversidad de los ecosistemas* está referida a la distribución espacial de los diversos ecosistemas (tales como bosques, lagos, ríos y desiertos) que albergan a las especies y a sus poblaciones, en forma de hábitat y comunidades vegetales y animales. Debido a varios factores, nuestro país posee una muy alta diversidad de climas, de pisos ecológicos y zonas de producción y de ecosistemas productivos. Así, de acuerdo con datos proporcionados por Antonio Brack, por superficie de bosques el Perú es el segundo país en América Latina y el cuarto en el mundo, mientras que de las 117 zonas de vida reconocidas en el mundo, 84 se encuentran en el Perú.

Por último, la *diversidad humana* se expresa en las diversas razas y etnias en todo el planeta, con sus propios idiomas y dialectos, sus manifestaciones culturales, sus conocimientos sobre plantas y animales y otras manifestaciones culturales. Según Brack Egg, el Perú posee una alta diversidad de culturas, pues cuenta con catorce familias lingüísticas y al menos 44 etnias distintas, 42 de las cuales se encuentran en la Amazonía.

Pero, como hemos dicho, la diversidad biológica no es un dato estático; por el contrario, se observa una creciente degradación o pérdida de tal diversidad. El 99 por ciento de las actuales tasas de extinción, aún aproximativas, se debería a la influencia humana sobre la biosfera, pero “este proceso de degradación de la biodiversidad y pérdida de especies reviste una velocidad inusitada”³. La misma autora añade a continuación un dato más preocupante relativo a este proceso:

A menudo se alude a la desaparición de las selvas tropicales o al exterminio de las ballenas como claros exponentes del problema, pero pueden encontrarse otros ejemplos mucho menos conocidos que demuestran, además, que la pérdida de biodiversidad no afecta tan solo a regiones geográficas o especies determina-

3. Hava García, Esther: “La tutela de la biodiversidad”, en *Lecturas del curso de Responsabilidad Penal Ambiental*. Diploma de Estudios en Derecho Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004, p. 2.

das: así, por ejemplo, se sabe que de las 1.030 especies de peces que han habitado las aguas dulces de los Estados Unidos, Canadá y México, 27 se han extinguido en los últimos cien años, y otras 265 están expuestas a la extinción.

Precisamente por ello, algunos autores consideran que los países más desarrollados son los que más han deteriorado sus hábitat. Así, creen que el mantenimiento de la biodiversidad y de las masas vegetales necesarias para purificar la atmósfera depende de los países en desarrollo, en los que se daría una paradoja: ellos “parecen necesitar, [por un lado], el expolio de su medio natural para garantizarse un desarrollo equivalente al de los países que le sirven de modelo; y, por otro, todos necesitamos que lo respeten para garantizar el equilibrio de la biosfera”⁴.

La importancia económica de la biodiversidad resulta difícil de estimar. No obstante, según algunos autores que toman en cuenta el valor de los diferentes productos transados provenientes de actividades derivadas de la biodiversidad, se estima que su valor “oscila entre los 500 y los 800 billones de dólares, incluidos sectores como el biotecnológico, el agroindustrial, entre otros”⁵.

Considerando esa enorme masa de dinero que se genera en torno de la biodiversidad, podría pensarse que los países megadiversos como el Perú obtienen o podrían obtener grandes beneficios. Lamentablemente, ello no es así, debido a que la mayor ventaja es aprovechada por los países industrializados, donde se asientan las empresas que tienen la posibilidad de utilizar esos recursos:

Los países que cuentan con una importante industria farmacológica son probablemente los que obtienen mayores ganancias de la diversidad biológica: la proporción de fármacos basados en plantas medicinales supone el 25% de los recetados en Estados Unidos, y por esta vía se espera obtener remedios contra el sida o el cáncer⁶.

EL CASO DE LA MACA

La maca, una planta nativa del Perú (*Lepidium meyenii*), posee diversas propiedades, entre las que destacan su valor como suplemento nutricional y su poder afrodisíaco (aumenta los niveles de testosterona). Estas cualidades han generado una creciente demanda en los países desarrollados.

4. Loperena Rota, D.: *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas-IVAP, 1996, p. 109. Citado por Hava García, *op. cit.*, p. 2.

5. *Economía y Ambiente*. Boletín del Área de Economía de los Recursos Naturales y del Ambiente, año VI, n.º 31. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), abril del 2004, p. 1. La cifra correspondería a entre 500 mil millones y 800 mil millones de dólares, pues se está tomando el término “billón” del inglés norteamericano (*Nota del editor*).

6. Hava García, *op. cit.*, p. 3.

Pure World Botanical es una empresa norteamericana que elabora productos farmacéuticos naturales con base en plantas que recolecta de todo el mundo. En julio del 2001 esta empresa obtuvo la patente sobre extractos de maca. De esta forma, el producto “MacaPure”, de Pure World Botanical, es promovido en el exterior como “El secreto de la vitalidad de los incas”.

Al principio las patentes fueron legalmente reconocidas en los Estados Unidos, pero Pure World ha solicitado el reconocimiento de sus derechos en Australia, en la Oficina de Patentes de la Unión Europea y ante la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI). De concretarse, estas gestiones significarían para dicha empresa el reconocimiento del derecho de exclusividad sobre el citado producto.

En este caso nos encontramos ante un acto de biopiratería, consistente “en la apropiación de conocimientos tradicionales, componentes, materiales biológicos y genéticos en estado aislado de recursos, por parte de países desarrollados a través de patentes de invención, de un control físico u otros mecanismos”⁷. Sin embargo, debemos considerar también como biopiratería el uso no autorizado de recursos genéticos y de conocimientos indígenas. Es importante recordar que casos de este tipo han ocurrido anteriormente con el ayahuasca, la uña de gato, el yacón, variedades nativas de algodón de color, tomate silvestre y una variedad de quinua de la zona del lago Titicaca; asimismo, se ha patentado híbridos de maíz tanto de variedades convencionales cuanto de transgénicos.

Como dijimos, en virtud de las normas sobre protección de derechos de propiedad, quienes deseen utilizar estas variedades patentadas deberán obtener previamente la autorización de esas empresas y, además, pagar por el derecho de uso. Ello resulta manifiestamente una situación absurda, pero no estamos hablando de situaciones hipotéticas sino del estado en el cual se encuentra la regulación internacional de estos temas, que están siendo objeto de discusión en las negociaciones de un tratado de libre comercio del Perú, el Ecuador y Colombia con los Estados Unidos de América.

LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN ESTE PROBLEMA

Los afectados por este acto de biopiratería serán, como resulta evidente, los productores y exportadores de maca peruanos, quienes utilizan tradicionalmente esta raíz tuberosa. Los primeros son sobre todo pobladores de comunidades campesinas de los departamentos de Pasco, Junín, Huancavelica y Puno, lo que se explica porque se trata de una planta perenne oriunda de los Andes que se desarrolla en altitudes que van desde los 3.500 hasta los 4.500 metros sobre el nivel del mar. Por el otro lado, durante el año 2002 fueron cuarenta empresas las que exportaron maca.

7. *Economía y Ambiente*, op. cit.

El cultivo de maca se ha extendido a otras zonas del Perú, como Ayacucho y Huánuco. Así, la superficie dedicada al cultivo creció de menos de 100 hectáreas en el año 1994 a 2.567 hectáreas en el 2000. Además, con el apoyo del Centro Internacional de la Papa (CIP) y de la empresa Química Suiza, se han instalado plantas procesadoras en esas zonas.

Aunque no hay cifras anteriores al 2001 (por razones de clasificación y codificación genéricas), estimados de la Asociación de Exportadores (Adex) y de Prompex permiten afirmar que en el año 2001 se exportó alrededor de 2 millones de dólares en las diferentes presentaciones de la maca (extractos, cápsulas, champú, harina o maca fresca). En el 2002 se exportó por un valor de 3'016.239 dólares, equivalentes a 293.548 toneladas, de acuerdo con datos proporcionados por Aduanas, como se muestra en el cuadro 1. Los principales mercados para estos productos obtenidos de la maca son Estados Unidos y el Japón.

Cuadro 1
Exportaciones de maca según presentación, 2002

Presentación	FOB US\$ x 1.000	Volumen (tm)	Precio promedio (US\$/kg)
Harina (harina, polvo y micropulverizado)	1'244.066,56	174.642,15	7,12
Extracto (extracto seco y aromatizado)	863.094,82	13.557,17	63,66
Cápsulas (tabletas y pastillas)	541.950,84	19.206,37	28,22
Dulces (caramelos, <i>toffees</i> , galletas, helados, mermelada, néctar, <i>flakes</i> y similares)	211.081,88	57.179,74	3,69
Maca (bulbos, incluso encurtido o salmuera)	111.869,39	15.888,76	7,04
Hipocolitos (maca)	42.536,74	12.912,64	3,29
Licor (licores a base de maca)	1.639,80	162,08	10,12
Total	3'016.240,03	293.548,90	10,28

Fuente: Aduanas.

Elaboración: Prompex-GPMSA.

La denuncia sobre las acciones de Pure World en torno de la maca fueron hechas en el año 2002 por organizaciones campesinas e instituciones privadas peruanas, y, en Norteamérica, por el Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (ETC por sus siglas, antes conocida como RAFI).

De acuerdo con los denunciantes, la osadía de Pure World no tendría límites. En efecto, según la opinión de diversos expertos, la fórmula que ha sido patentada como invento por Pure World no es más que la mezcla de jugo de maca y alcohol que se utiliza tradicionalmente en Huancayo, Cerro de Pasco y otras localidades de la sierra central del Perú.

No obstante, si prosperan las gestiones de Pure World, los productores y empresas comercializadoras peruanas perderían sus importantes mercados y tendrían que limitarse a exportar la maca tan solo como materia prima, lo que, a juzgar por la reducción de la superficie cosechada en el año 2002 respecto de los años 2000 y 2001, al parecer estaría ya ocurriendo.

CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y OTRAS NORMAS APLICABLES AL CASO

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) fue suscrito en 1992 como uno de los logros de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro. Ha sido ratificado por más de 160 países, entre ellos el Perú, y ha dado lugar a procesos políticos y normativos internacionales y regionales (es el caso de la Comunidad Andina, que veremos más adelante) y a normas nacionales en Venezuela, Costa Rica, la India, el Perú y el Ecuador. El CDB fue suscrito por Estados Unidos en 1993, pero este país no lo ha ratificado aún, por lo que no se encuentra obligado a cumplirlo. El convenio ha establecido normas para garantizar el acceso de los países donde se originan los recursos genéticos a los beneficios derivados de ellos.

Cabe mencionar que antes de la aprobación del CDB los recursos genéticos eran considerados como patrimonio común de la humanidad (así se reconocía en el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos de la FAO de 1983), pero el concepto fue evolucionando hasta que, hacia fines de la década de 1980, se estableció que el patrimonio común no era de acceso libre.

De este modo, entre los objetivos del CDB se contempla la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos de la biodiversidad.

Frente a la situación de acceso libre a los recursos naturales y las objeciones que ello generaba, el CDB reconoce, en su artículo 3, el derecho soberano de los estados de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. De manera complementaria, en el artículo 15, inciso 1, del CDB, se establece el reconocimiento, en razón de dicha soberanía, de la facultad de los estados de regular el acceso a los recursos genéticos. Para ello, y de acuerdo con el inciso 2 del mismo artículo, los estados deben crear condiciones para facilitar a otras partes contratantes el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientalmente adecuadas.

Por su parte, en el ámbito regional, la Comunidad Andina de Naciones (CAN, antes conocida como Pacto Andino) aprobó, en 1996, la Decisión

391, en la que se reconoce que los países miembros ejercen soberanía sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados (artículo 5), así como que los recursos genéticos y sus productos derivados son bienes o patrimonio de la Nación o del Estado de cada país miembro (artículo 6). En coherencia con lo regulado en el CDB, la Decisión 391 de la CAN dispuso que cuando se conceda acceso a terceras partes este será en condiciones mutuamente convenidas.

En aplicación de dichas normas, para permitir el acceso a los recursos genéticos con fines de investigación, prospección biológica, conservación, aplicación industrial o aprovechamiento comercial, entre otros, la Decisión 391 estableció un “Contrato de Acceso”, que supone la celebración de un acuerdo entre la Autoridad Nacional competente en representación del Estado y una persona, y establece los términos y condiciones para el acceso a recursos genéticos, sus productos derivados y, de ser el caso, el componente intangible asociado.

Sin embargo, las dificultades se empiezan a plantear cuando se trata de llevar dichos principios a la práctica, sobre todo en el mundo actual, en el que las relaciones comerciales han cobrado tanta importancia. El problema está en que el marco normativo existente para la protección de los derechos colectivos y tradicionales reposa en el “sistema clásico” de propiedad intelectual⁸. Ello implica un costo alto, la dificultad de identificar a un titular (aunque se pueda señalar a familias como “conservadoras” del recurso), de cumplir con exigencias formales y sustantivas y, sobre todo, una temporalidad definida en un plazo máximo de veinte años.

Además, se plantea el problema de la existencia de métodos “no científicos” (por tratarse precisamente de conocimientos que son el resultado de largos procesos de adaptación y experimentación, normalmente transmitidos en forma oral o tradicional). Frente a ello surgen planteamientos como el de “declarar que el ‘pool’ genético del mundo constituye un patrimonio común que no debe ser objeto de propiedad intelectual”, como menciona Manuel Ruiz⁹, abogado de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental especializado en estos temas.

8. El representante del Brasil ante el Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI, en la sexta sesión de dicho Comité, celebrada en Ginebra entre el 15 y el 19 de marzo del 2004, expresó su “[...] desacuerdo con la propuesta de que el ámbito de la legislación convencional de propiedad intelectual puede ser utilizado para proteger los conocimientos tradicionales, señalando que las categorías existentes de propiedad intelectual, como las patentes, son con frecuencia la fuente de los problemas de biopiratería y apropiación indebida, y no su solución. Se trata de sistemas de los que es necesario proteger a los conocimientos tradicionales, en lugar de sistemas de protección”.

9. Ruiz, Manuel: *Protección sui géneris de conocimientos indígenas en la Amazonía*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental/Corporación Andina de Fomento (CAF), 2002, p. 32.

Pese a las dificultades anotadas, conviene referirse a los principios consagrados en el CDB. De ellos, además del principio de precaución y del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, cabe destacar la pertinencia de otros tres, aplicables al presente caso: el principio de distribución equitativa de beneficios, el de soberanía y el del consentimiento fundamentado previo.

Por el principio de distribución equitativa de beneficios (artículo 19, numeral 2, del CDB) se entiende la necesidad de compartir los beneficios de la diversidad biológica especialmente con los países de origen. Ello supone el reconocimiento de que el nuestro forma parte de los quince países que concentran alrededor del 80 por ciento de la diversidad biológica del planeta.

El principio de soberanía, consagrado en el artículo 15, numeral 1, del CDB, reconoce a los estados derechos soberanos sobre los recursos de la diversidad biológica.

Por su parte, el principio de consentimiento fundamentado previo (regogado en el artículo 15, numeral 5, del CDB), supone que el Estado de origen del recurso debe recibir suficiente información antes de autorizar el uso de material genético; dicha autorización de uso le da, a su vez, el derecho a participar de los beneficios que se generen del aprovechamiento del recurso. El consentimiento fundamentado previo podría describirse como:

- el consentimiento de la parte que proporciona el recurso (lo que supone un acto afirmativo);
- basado en la información proporcionada por el usuario potencial de los recursos genéticos;
- antes de que se conceda el consentimiento de acceso.

Por su parte, y como ya se mencionó, una de las pocas regiones que ha desarrollado instrumentos jurídicos sobre este tema, junto con la Organización de Unidad Africana, es la Comunidad Andina de Naciones, que aprobó la Decisión 345 sobre un Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales. En el artículo 4 de tal Decisión se consagró que la posibilidad de crear una nueva variedad vegetal se debía limitar a la “creación de una nueva variedad mediante la aplicación de conocimientos científicos al mejoramiento heredable de plantas”, con lo cual se niega la posibilidad de patentar las plantas en sí mismas.

Las críticas a la limitación de esa concepción, más bien occidental, llevaron a que la propia CAN aprobara, en julio de 1996, la Decisión 391, sobre Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos al que nos hemos referido. En este instrumento se define como componente intangible (artículo 1) a “todo conocimiento, innovación o práctica, individual o colectiva, con valor real o potencial asociado al recurso genético, o sus productos derivados o al recurso biológico que los contiene, protegido o no por regímenes de propiedad intelectual”. En el artículo 7 de la misma Decisión se establece que los países miembros “reconocen y valoran los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas y lo-

cales sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados”, mientras que en el artículo 35 se reconoce el derecho de incorporar en el contrato de acceso un mecanismo de distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la utilización de los componentes.

Por último, nuestro país aprobó en agosto del 2002 la Ley de Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, ley 27811. Allí, entre otros aspectos sumamente importantes, como el recoger los principios contenidos en el CDB y la normativa regional, se consagra que “los interesados en acceder a los conocimientos colectivos con fines de aplicación científica, comercial e industrial deberán solicitar el consentimiento informado previo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que posean un conocimiento colectivo” (artículo 6, primer párrafo).

LAS NORMAS SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL

En este complejo tema de la protección de los conocimientos tradicionales y colectivos es importante conocer también la perspectiva de las otras partes, en particular los intereses de los países industrializados.

Así, mientras se discutía el texto del CDB, se negociaban paralelamente los acuerdos del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), los que luego darán pie a la conformación de la Organización Mundial del Comercio, más conocida por sus siglas de OMC.

Luego de un amplio y prolongado debate, especialmente con aquellos que consideraban que la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) era el foro adecuado, se acordó incorporar en las reglas de la OMC al TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) o, en versión española, al Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

Uno de los temas más polémicos en este debate fue el de la ampliación de la protección de patentes a los organismos vivos. Al principio los europeos se manifestaron en contra, pero finalmente aceptaron regularlo tal y como lo hizo Estados Unidos. Así, se acordó que los miembros tienen la opción de ofrecer protección de patentes sobre organismos vivos. Asimismo, pueden ofrecer protección por patentes a todas las invenciones que utilizan recursos genéticos. Esta protección la suministrará una patente o algún sistema efectivo sui generis como los derechos de obtentor.

Resulta evidente que, en ese esquema, son las grandes empresas dedicadas a la investigación y producción de productos farmacéuticos las que más se benefician, tal como señala el Servicio de Información Indígena¹⁰:

10. Boletín electrónico *Servindi*, n. ° 45. Primera edición de junio del 2004: “Patentes, piratería y falsas promesas”.

En teoría, el sistema de patentes y otras formas de derechos de propiedad intelectual tienen como objetivo estimular la innovación. Los gobiernos dan a los inventores un monopolio exclusivo sobre sus creaciones mientras, supuestamente, la sociedad se beneficia por el acceso al invento y el avance tecnológico asociado al permitir esos incentivos por un tiempo limitado.

Entonces, dado que las normas sobre derechos de propiedad intelectual relacionadas con el comercio refieren la protección de derechos al sistema de patentes, conviene revisar muy rápidamente algunos conceptos vinculados con este tema.

Las patentes se otorgan siempre que existan los siguientes elementos en el invento:

- novedad, lo que implica que el invento no se conozca en el estado actual de la técnica;
- altura inventiva, lo que significa que la novedad involucre algún nivel de utilidad, lo que debe ser determinado por los expertos vinculados con el invento; y,
- aplicación industrial, lo que está relacionado con la posibilidad de que el invento pueda ser repetido y por lo tanto aprovechable industrialmente.

Aunque la doctrina considera que un descubrimiento no es patentable (en el sentido de que el “descubrimiento” por patentar no es resultado de una invención o de una actividad encaminada a obtenerlo, sino que este ha existido previamente y el inventor se ha limitado a descubrirlo o reconocerlo), en su aplicación las normas del APDIC permitirían interpretar que sí puede ser amparado por una patente.

Por otro lado, se debe considerar que son patentables —y, por ende, objeto de protección de derechos de propiedad intelectual— los productos y los procedimientos encaminados a obtenerlos. En esa línea, los derechos de obtentor de variedades vegetales son reconocidos por la Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Esta Convención reconoce un derecho de obtentor por nuevas variedades vegetales, siempre que se cumplan los siguientes elementos: novedad, estabilidad, distinguibilidad y homogeneidad.

LAS POSIBILIDADES DE ACCIÓN EN EL CASO DE LA MACA

El caso mencionado de Pure World no es el único. En efecto, existen dos patentes adicionales otorgadas en los Estados Unidos relacionadas con la maca: una a la misma Pure World y otra a Biotics Research Corporation.

Ante la posibilidad de afectación de los derechos del Perú, en tanto país de origen, y los eventuales efectos sobre las posibilidades de exportación de los productores peruanos, en el 2002 el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi) convocó a un grupo

de trabajo con el objetivo de analizar las patentes concedidas y las solicitudes en trámite referidas a la maca, así como las consecuencias y posibles alternativas para enfrentarlas. Como resultado de los análisis se determinó que la patente otorgada a Pure World no cumplía con los requisitos de invención necesarios para ser considerada como tal, por lo que sería una patente cuestionable.

Según los ya mencionados acuerdos adoptados por la OMC sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), la patente es un derecho de propiedad que se concede a los inventores de productos o procedimientos, incluida la obtención de variedades vegetales, con el requisito de que el invento satisfaga tres requisitos: que sea nuevo, útil y susceptible de ser industrializado.

De otro lado, tampoco existe evidencia de que el acceso a la extracción de las raíces haya sido realizado bajo el marco legal establecido por el Perú, lo que se confirmaría con el hecho de que la mayoría de inventores norteamericanos reconocen haber extraído raíces de maca del Perú.

Atendiendo a esas razones, es posible cuestionar las patentes de Pure World: “Si demostramos que comercializamos la maca (en extracto) antes de la fecha en que se presentaron las solicitudes de patentes, tenemos posibilidades de anularlas”, señaló en ese sentido Alejandra Velasco, presidenta del Subcomité de Exportadores de Adex en agosto del 2002. Sin embargo, reconocía que la acción legal puede ser costosa y larga. En efecto, aunque la validez de esas patentes sea cuestionable en el derecho nacional, la patente en Estados Unidos no puede anularse invocando las normas nacionales del Perú.

Por eso nuestro país presentó ante el Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), reunido en su quinta sesión en Ginebra del 7 al 15 de julio del 2003, un informe titulado “Patentes referidas al *Lepidium meyenii* (maca): Respuestas del Perú, conclusiones y comentarios finales”. En el citado documento¹¹ se señala como las primeras conclusiones las siguientes:

(i) Con relación a la solicitud internacional de patente, varias de las reivindicaciones analizadas no cumplen con el requisito de *novedad*; si bien algunas otras sí lo hacen, no cumplen con el requisito de *altura inventiva*; finalmente, al no haberse demostrado la actividad biológica de los compuestos aislados de las reivindicaciones 13 a 15, estas no cumplirían con el requisito de *aplicación industrial*. En resumen, la invención reivindicada no sería patentable en estos extremos.

Por otro lado, con relación a las invenciones reivindicadas en las patentes americanas, del análisis realizado se concluye que no cumplen con el

11. Puede verse en:

<www.wipo.int/documents/es/meetings/2003/igc/pdf/grtkf_ic_5_13.pdf>.

requisito de altura inventiva. En este sentido, se trata de patentes muy cuestionables desde un punto de vista jurídico.

(ii) Seis de los siete inventores que se mencionan en las patentes de los Estados Unidos de América y solicitud internacional analizadas reconocen que obtuvieron raíces secas de maca del Perú en 1982. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que: i) estos materiales hayan sido obtenidos legalmente del Perú y cumpliendo la legislación nacional correspondiente; y, ii) que se hubiera previsto compartir equitativamente con el país los beneficios derivados del uso de estas patentes.

(iii) Una tercera conclusión que surge del trabajo de este grupo es la enorme dificultad que enfrentamos como país para pretender impugnar o cuestionar en la vía administrativa o judicial, en los Estados Unidos o Europa, patentes de esta naturaleza. Si bien las reglas de juego están dadas para ello, la realidad es que, incluso si queremos utilizarlas, los costos, tiempo, necesidad de asesoría especializada, entre otros, hacen muy difícil una acción efectiva frente a estas y otras patentes similares. Las acciones *ex post* resultan prohibitivamente costosas (cursivas en el documento original).

Aunque no se cuenta aún con una respuesta del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI, conviene hacer algunas reflexiones sobre el sistema de protección de los derechos de los pueblos en los que se ubican los mayores recursos de diversidad biológica.

Reconociendo precisamente esas limitaciones del sistema clásico de propiedad intelectual, y recogiendo algunas iniciativas en la línea del reconocimiento de un tipo de protección “positiva” y no “defensiva” como la planteada en este caso, la delegación del Perú en la sexta sesión del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI, reunido en Ginebra del 15 al 19 de marzo del 2004, abogó:

[...] por un registro y unas bases de datos nacionales establecidos sobre los conocimientos tradicionales para desarrollar los conocimientos y tratar de llevar esta idea a la práctica de conformidad con las recomendaciones del Comité. En el caso de la *maca*, la Delegación declaró que existen muchos países que aplican medidas preventivas y que estas tienen que perfeccionarse. La Delegación declaró que le gustaría que se mencione la base de datos y el registro, así como el estado de la técnica, el uso de los conocimientos tradicionales y otras medidas. En cuanto a la *maca*, existen dos tipos de conocimientos: los conocimientos protegidos por la propiedad intelectual en el mundo occidental y los conocimientos espirituales que son importantes para las comunidades indígenas. Estos dos tipos de conocimientos no están vinculados entre sí. Las necesidades espirituales tienen que atenderse en el ámbito material, lo cual crea un dilema en cuanto a la concesión de patentes¹² (cursivas en el original).

12. Puede verse en:

<www.wipo.int/documents/es/meetings/2004/igc/pdf/grtkf_ic_6_14.pdf>.

Más recientemente, el 21 de setiembre del 2004, el Perú, junto con el Brasil, Venezuela, Tailandia y Pakistán, presentó ante la OMC una comunicación sustentando la necesidad de modificar el ADPIC o TRIPS para frenar la biopiratería. En concreto, el documento propone que el ADPIC incorpore la obligación de informar sobre el país de procedencia de los recursos biológicos utilizados en la supuesta invención que se solicita patentar, evitando que se repitan experiencias negativas como la de las patentes del ayahuasca, la maca, la cúrcuma, entre otros.

De acuerdo con el documento presentado, “estos casos, que implicaban varios niveles de biopiratería, han planteado preguntas serias sobre la calidad con que se examinan las solicitudes de patentes”¹³. De esta forma, al obligarse a revelar la fuente de origen se posibilitará a los examinadores determinar si realmente se trata de una invención, al tiempo que serviría al proceso de sistematización de la información sobre los recursos biológicos y del conocimiento tradicional asociado a estos. El nuevo requisito implicaría también que, en caso de tratarse de una patente basada en recursos, así como en usos o procedimientos ancestralmente utilizados por comunidades y pueblos indígenas, el solicitante tendría que proporcionar las pruebas de que accedió a dichos recursos con el consentimiento previo y debidamente informado.

PERSPECTIVAS

Por las limitaciones señaladas en las páginas anteriores, es evidente que se requiere un sistema mundial de patentes que resuelva este tipo de controversias, aliviando a países pobres como el Perú del costo de enfrentar la biopiratería. El Indecopi del Perú ha promovido por ello la obligatoriedad de incorporar un mecanismo para demostrar el origen de los productos que soliciten la patente en la legislación internacional, lo que habría servido para la presentación de la comunicación mencionada líneas arriba a la OMC, junto con otros países.

Pero es conveniente reconocer que los intereses de los países desarrollados son muy fuertes y dinámicos. Así, el diario colombiano *El Tiempo* publicó en junio del 2004 una parte de la propuesta de la delegación norteamericana a las negociaciones del TLC. De acuerdo con la propuesta de los Estados Unidos: “Cada parte deberá permitir las patentes para las siguientes invenciones: a) plantas y animales, b) procedimientos, diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de humanos y animales”¹⁴.

En una entrevista periodística en la que comenta esta noticia, Manuel Ruiz afirma: “[...] específicamente en lo que son patentes de invención, Es-

13. Tomado de *La Revista Agraria* n.º 58. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, setiembre del 2004, p. 7.

14. *La Revista Agraria* n.º 55. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, junio del 2004, p. 8.

tados Unidos trata de conseguir que sea posible patentar materia viva, componentes de material biológico, e indirectamente —aunque en algunos casos muy indirectamente— conocimientos de pueblos originarios, que pudieran estar asociados a la biodiversidad”¹⁵. Y a continuación agrega el citado experto: “No hay que olvidar que Colombia, el Ecuador y el Perú, más Bolivia y Venezuela, están entre los diez países de mayor biodiversidad del planeta”¹⁶. Viendo precisamente la posibilidad de los Estados Unidos de imponer sus intereses patentando la invención de materia viva, componentes de material biológico e, indirectamente, de conocimientos de pueblos originarios, Ruiz señala: “[...] los antecedentes que tenemos son los TLC de Estados Unidos con Chile y Centroamérica, en los que Estados Unidos ha logrado imponer sus posiciones sobre ese tema. Por ejemplo, en el caso de Chile, le han impuesto la posibilidad de patentar plantas, algo que la legislación chilena no contemplaba anteriormente”.

El mencionado investigador explica que, en términos conceptuales, en el sistema de propiedad intelectual no puede patentarse lo que ya existe en la naturaleza, pero:

Lo que ocurre es que la manera como interpretan esto en Estados Unidos es que si se le hace alguna modificación a la planta, animal o microorganismo, esa modificación lo convierte en algo nuevo, y bajo esa interpretación asumen que se trata de una invención perfectamente patentable. Lo mismo ocurre con los componentes de las plantas o animales. Si uno aísla un gen, el argumento que darían los norteamericanos sería que este gen no existe en estado aislado, sino que se trata de un ‘invento’ —entre comillas— y por eso se puede patentar”.

Ruiz recomienda por ello que el Perú debe mantenerse en el ADPIC, “del cual no deberíamos movernos”, pues no habría ninguna razón para salirnos de ese marco, aceptando estándares mayores. Asimismo, recomienda defender la vigencia de la Decisión 486 de la CAN sobre propiedad intelectual, “donde expresamente se prohíbe la concesión de derechos sobre plantas, animales y sus componentes”.

Mientras, en el seno del Comité Intergubernamental Sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI, el tema se sigue discutiendo. Así, en la sexta sesión de dicho Comité, celebrada en Ginebra entre el 15 y el 19 de marzo del 2004, la delegación del Brasil declaró que “[...] las medidas de protección de los conocimientos tradicionales deben consagrar claramente una norma contra la apropiación indebida de estos recursos. Este debe ser el objetivo fundamental de todas las iniciativas de protección de los conocimientos tradicionales”.

Pero, como hemos visto, también están los intereses de los países desarrollados, que en la Declaración Ministerial de la Conferencia de Doha (2001)

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*, p. 9.

plantearon que el Consejo del ADPIC revise la relación del ADPIC con el CDB, y particularmente con el tema de los conocimientos tradicionales¹⁷. Además, en las negociaciones en torno del TLC Estados Unidos plantea que los países andinos introduzcan modificaciones en sus legislaciones, de modo que se extienda la protección de las patentes más allá de los veinte años amparados por los acuerdos de la OMC, lo que afectaría la posibilidad de aprovechamiento de los medicamentos genéricos, tanto en lo que se refiere a la fabricación cuanto a su uso. Más aun: dichos mecanismos se aplicarían a las patentes de las industrias que fabrican productos agroquímicos.

Como se puede apreciar, el tema no solo es complejo, sino que su tratamiento futuro resulta incierto. Por ello mismo, creemos pertinente citar las palabras del embajador Bernard Kessedjian, representante permanente de Francia ante la Oficina de las Naciones Unidas, al clausurar el pasado 5 de octubre las Asambleas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) reunidas del 27 de setiembre al 5 de octubre del 2004: “La propiedad intelectual no es asunto de unos cuantos; es asunto de todos y constituye un potente motor de crecimiento y progreso”, luego de lo cual añadió que la propiedad intelectual es un elemento indisoluble del desarrollo sostenible y que “sus beneficios han de ser compartidos por todos”¹⁸.

17. Ruiz, *op. cit.*, p. 33.

18. Comunicado de Prensa 387. OMPI, Ginebra, 5 de octubre del 2004. Puede verse en el sitio web <http://www.OMPI.int/edocs/prdocs/es/2004/wipo_pr_2004_397.html>.

Rodrigo Salcedo, Enrique Stiglich

ABUSO DE PODER DE COMPRA Y DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS EN EL MERCADO DE ARROZ CÁSCARA

(El caso de los valles del Bajo Piura y
Chancay-Lambayeque)

La estructura del mercado del arroz en el Perú sufrió un gran cambio luego de su liberalización y de la eliminación del Banco Agrario. Tanto la comercialización cuanto el financiamiento se han trasladado a agentes privados, que en muchos casos son informales. El arroz es uno de los productos agropecuarios que mayor crecimiento ha presentado en los últimos años. Así, su producción se incrementó a una tasa promedio anual de 8,4 por ciento entre 1991 y el 2001¹, y en el 2002 fue el cultivo que abarcó la mayor superficie sembrada en el Perú. Por otro lado, el consumo de arroz representa el 6 por ciento del gasto familiar.

Para diseñar políticas adecuadas para el sector es necesario conocer cuáles son las ineficiencias en el funcionamiento del mercado. Este presenta hoy señales que podrían ser indicios de la existencia de un abuso de posición de dominio por las empresas molineras. Entre estas destacan la baja rentabilidad del cultivo² a pesar del alto rendimiento por hectárea³ y la ampliación de la brecha entre los precios del arroz al por mayor y el arroz en cáscara⁴.

1. El presente estudio fue realizado entre agosto y noviembre del 2002. No se han actualizado los datos, pues ello hubiera requerido un nuevo trabajo de campo. Sin embargo, las estadísticas recientes parecen comprobar que las tendencias del mercado no han sufrido modificaciones significativas.

2. Escobal, Javier y Víctor Ágreda: “La comercialización de arroz en la costa norte del Perú: El caso de los productores de Ferreñafe”. Informe preparado para USAID. Lima: USAID, 1993, p. 121.

3. Escobal, Javier: “Protegiendo la producción de arroz”. *El Comercio*, 27 de setiembre del 2002, sección B, p. 2.

4. Ministerio de Agricultura: *Boletín estadístico mensual agosto 2002*. Lima: Minag, 2002.

Este artículo responde a una propuesta realizada por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) a los autores para determinar si había o no posición de dominio en el mercado del arroz. El estudio se centra en dos valles de la costa norte del Perú: el Bajo Piura y el Chancay-Lambayeque. El primero de ellos fue elegido porque se trata de uno de los valles arroceros con mayor rendimiento por hectárea del norte del país⁵ (9 tm, en comparación con 6,9 tm de rendimiento nacional), mientras que el segundo lo fue porque cuenta con el mayor número de molinos de arroz en el Perú (más de 25 por ciento del total).

Debido al alto porcentaje de informalidad, las estadísticas que se refieren a la molinería de arroz son por lo general incompletas. Además, la información secundaria disponible sobre la producción es insuficiente, pues se reduce a cifras de superficie sembrada, precios y algunos datos sobre financiamiento. Estas razones nos obligaron a realizar un trabajo de campo en los valles del estudio con el fin de recolectar indicadores útiles para cumplir con los objetivos establecidos. A partir de esta información, obtenida en entrevistas con agentes representativos y recurriendo a estudios anteriores, este trabajo evalúa si las señales mencionadas son signos de poder de mercado o si más bien responden a otras ineficiencias en el sistema productivo.

El artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera se reseña la metodología utilizada antes en estudios similares y aquella que será empleada en este trabajo. La segunda describe el funcionamiento del sistema del arroz. En la tercera, utilizando variables cualitativas y cuantitativas, se demuestra que las empresas molineras no cuentan con poder de compra y se plantea una nueva interpretación de las señales directamente observables en el mercado. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones del trabajo.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

La metodología utilizada en el estudio ha sido motivo de debate en la literatura relativa a la organización industrial. Antes de la década de 1980 se creía que existía una relación directa entre la estructura del mercado y la conducta de los agentes, de tal manera que el nivel de competencia era determinado por los aspectos estructurales del mercado. Sin embargo, este enfoque recibió críticas debido a que la mencionada relación no es necesariamente un signo de competencia imperfecta. En otras palabras, la concentración del mercado no implica que existan prácticas no competitivas⁶.

La aproximación analítica de la nueva organización industrial empírica permite realizar análisis más rigurosos. En dicho contexto, el grado de com-

5. Ministerio de Agricultura-Dirección General de Información Agraria (DGIA).

6. Huergo, E.: "Identificación del poder de mercado: Estimaciones para la industria española". *Investigaciones Económicas*, volumen XXII (1), pp. 69-91.

petencia en el mercado se mide con el índice de Lerner⁷, que, para el caso de los oligopsonios, representa la diferencia entre el valor marginal de la producción y los costos marginales de la procesadora. Este análisis se centra en las propiedades de la elasticidad oferta.

Para el caso del agro, según Rogers y Sexton⁸ existen ciertas características directamente observables de los mercados que podrían dar lugar a la existencia de un oligopsonio; entre ellas:

- a) Altos costos de transporte: Esto podría restringir la movilidad de los productos, con lo cual se limita el acceso de los productores a aquellos compradores que se encuentran cerca de ellos.
- b) Alta importancia del procesamiento para el consumo final del producto: Si un proceso determinado constituye la única alternativa de transformación de un bien, resulta probable que esto genere dependencia de los productores respecto de los procesadores.
- c) Los agricultores se especializan en la producción de un bien, e incurren en costos hundidos: Esto genera barreras a la salida de los productores, lo que hace que la elasticidad oferta sea baja.
- d) Existencia de asociaciones de procesadoras que facilitan la colusión.

También resulta determinante la presencia de organizaciones de productores que equilibren el poder de negociación con los compradores.

Si bien los bajos ingresos de los productores en las zonas rurales —asociados con un alto poder de mercado de los compradores— han sido motivo de preocupación, son pocos los estudios realizados sobre el oligopsonio en mercados agropecuarios⁹.

Para determinar la existencia (o no) de abuso de posición de dominio, en este artículo se utilizarán los dos procedimientos metodológicos que representan a las dos corrientes en la organización industrial. Sin embargo, cabe destacar que debido a la inexistencia de información estadística relevante, el análisis se centrará en una discusión cualitativa sobre ciertas variables relevantes.

ANÁLISIS DEL ABUSO DE PODER DE COMPRA

Uno de los determinantes del poder de compra es la elasticidad oferta del mercado, que representa la capacidad del productor para cambiar la canti-

7. Lerner, A.: "The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power". *Review of Economic Studies*, volumen 11, 1934, pp. 157-175.

8. Rogers, Richard T. y Richard J. Sexton: "Assessing the Importance of Oligopsony Power in Agricultural Markets". *American Journal of Agricultural Economics*, volumen 76, diciembre de 1994, p. 1143.

9. Vargas, Elicer E.: *Modeling Monopsony Market with Regional CGE: the Oklahoma Forest Products Industry Case*. San José: Interamerican Institute of Agricultural Cooperation, 1999, p. 1.

dad producida dado un cambio en el precio. Esta se refleja en la diferencia entre el costo marginal de adquirir un insumo y el valor marginal de la producción. La relación se encuentra representada en el índice de Lerner¹⁰.

En el estudio se ha calculado este índice a partir de estimaciones realizadas anteriormente sobre la elasticidad oferta de corto plazo del arroz. Además, se analiza cuán elástica es la oferta del mercado del arroz a partir del estudio cualitativo de las variables que la determinan.

La teoría de estructura-conducta-desempeño sostiene que los principales determinantes de la existencia de poder de mercado son la concentración en el mercado y la presencia de barreras a la entrada. En este estudio se ha realizado un análisis cualitativo de estos factores para los valles elegidos.

Finalmente, la teoría de la competencia perfecta supone que las empresas no obtienen beneficios extraordinarios a largo plazo. Por ello, se considera que las ganancias excesivas de una empresa sostenidas en el tiempo son un indicio de que existe abuso de poder de mercado. Estos beneficios se pueden aproximar calculando el margen bruto de comercialización. El presente estudio utiliza dicha metodología para analizar este fenómeno. Sin embargo, se debe tener en cuenta que si los márgenes de ganancia excesivos se presentan en el corto plazo, pueden deberse a *shocks* temporales o a ineficiencias en el mercado, y no necesariamente al poder que ejerce una empresa¹¹.

SISTEMA PRODUCTIVO DEL ARROZ

IMPORTANCIA DEL CULTIVO EN LA ECONOMÍA

El arroz es uno de los cultivos que más ha crecido en el Perú durante los últimos años. La producción total de arroz cáscara pasó de 814.168 tm en el año 1991 a 2'100.000 tm en el 2001, lo que representa un tasa de crecimiento promedio anual de 8,4 por ciento¹². Este incremento se debe en gran parte al aumento del rendimiento por hectárea, que se elevó de 5,2 tm en 1991 a 6,9 tm en el 2001, gracias principalmente al mayor uso de semillas certificadas y al mejor manejo del cultivo¹³.

10. El índice de Lerner está definido como $\frac{C_{mg} - V_{Pmg}}{C_{mg}} = \frac{1}{\eta}$, donde η es la elasticidad

oferta (véase Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff: *Modern Industrial Organization*. 3ª edición. New York: Addison Wesley, 2000, p. 269).

11. Frigon, Mathieu; Maurice Doyon y Robert Romain: *Asymmetry in Farm-Retail Price Transmission in the Northeastern Fluid Milk Market*. Food Marketing Policy Center, University of Connecticut, mayo de 1999. Research Report n.º 45, p. 2.

12. Sin embargo, en los años 2003 y 2004 se esperan caídas en la producción debido a problemas climáticos.

13. Larrea, Nelson: "El cultivo del arroz en el Perú". Lima: Ministerio de Agricultura-Dirección General de Promoción Agraria. Documento de trabajo preliminar no publicado, agosto del 2002, p. 18.

En el 2002 el área cubierta de arroz alcanzó las 319.698 hectáreas, cifra que lo ubica como el cultivo con la mayor superficie sembrada, y que representa aproximadamente el 13 por ciento del total nacional¹⁴. Pero en los últimos años este aumento de la producción ha venido acompañado de una caída de los precios que ha perjudicado el ingreso de los agricultores.

En cuanto a la demanda, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el 4,5 por ciento de la canasta alimenticia de los hogares peruanos corresponde a la ingesta de arroz, cuyo consumo per cápita para el año 2001 es de aproximadamente 53 kg¹⁵. Además, en los estratos más bajos el arroz llega a representar el 6 por ciento del gasto familiar¹⁶.

CADENA PRODUCTIVA

A continuación se describen las características de los principales agentes que intervienen en la cadena productiva. Por su relevancia para los objetivos del presente artículo, se dará mayor énfasis a aquellos que participan en las dos primeras etapas: los productores y los molineros.

Productores

En cuanto a la superficie, el valle del Bajo Piura tiene una extensión total con riego de 27.470 hectáreas, de las cuales 36 por ciento son de arroz. Los rendimientos en este valle pueden ser muy variados. En el trabajo de campo se encontró a productores que obtienen rendimientos de 220 a 240 sacos por hectárea (11 tm)¹⁷, pero también a otros que solo logran sacar 140 sacos por hectárea (7 tm)¹⁸. Por otro lado, según la disponibilidad de agua en la zona, se puede sembrar hasta dos campañas —“grande” y “chica”— de arroz¹⁹.

A su vez, el valle Chancay-Lambayeque tiene una superficie de riego de 113.687 hectáreas y 28.100 usuarios. Aquí se realiza mayormente la campaña grande, que va desde noviembre hasta mayo, adelantándose a la cosecha de Piura. Apenas un reducido número de agricultores están empezando a realizar la campaña chica. Los rendimientos en este valle varían entre las 7 tm y las 10 tm de arroz cáscara²⁰.

14. Ministerio de Agricultura-Dirección General de Información Agraria.

15. Indecopi: “Efectos de las medidas restrictivas al comercio exterior en el mercado de arroz”. Documento preparado por la Gerencia de Estudios Económicos. Lima: Indecopi, marzo del 2002, p. 1.

16. *Ibid.*, p. 2.

17. Es el caso de dos productores del caserío de Montecastillo (Piura).

18. Entrevista con pequeños productores realizada en la Comisión de Regantes de La Arena, Piura.

19. Se presentan casos de salinización del suelo en terrenos explotados de manera intensiva sin un adecuado sistema de drenaje.

20. Una fanega equivale aproximadamente a 138 kg de arroz.

En ambos valles la propiedad de la tierra está bastante atomizada. Mientras que en Lambayeque el 58 por ciento de usuarios posee predios menores a las 3 hectáreas, el 87 por ciento de los agricultores del valle del Bajo Piura se encuentra en esta situación.

Estos últimos acostumbran diversificar la producción: no solo siembran arroz, sino también maíz, algodón y otros cultivos, aunque en menor proporción. No ocurre lo propio en el valle de Chancay-Lambayeque, donde la mayoría de los agricultores entrevistados manifestaron que siembran arroz y productos para uso doméstico, a excepción de ciertos productores grandes que sí combinan la siembra del arroz con la del maíz y, en cantidades menores, con la de algodón.

Por otro lado, el precio del arroz se determina, en parte, por su calidad. Esta depende de la variedad que se cultiva y de la semilla utilizada, así como de la cantidad y el tipo de fertilizante que se emplea y de los pesticidas que se adquieren. Para obtener una calidad y un rendimiento óptimos se debe invertir alrededor de 1.200 dólares²¹ por hectárea, sin incluir el costo del terreno²². Sin embargo, existen productores que invierten menos de 700 dólares.

La poca capacidad de inversión se refleja en el hecho de que menos del 30 por ciento del área arroceras se siembra con semillas certificadas²³. Algunos productores que no poseen los recursos necesarios para invertir utilizan durante años la misma semilla, lo que causa su degeneración²⁴. Además, se usa menos fertilizante del necesario y se almacena el arroz sin secarlo. Esto disminuye la calidad molinera, lo que ocasiona una caída en el precio, de manera que los productores no obtienen los ingresos suficientes para invertir en el cultivo.

A pesar de estas desventajas, la producción de arroz en el Perú se ha incrementado de forma considerable. Así, en el valle del Bajo Piura este cultivo ha desplazado en los últimos años al algodón pima.

Los productores eligen el arroz porque es un cultivo más resistente, necesita menos cuidado y requiere sobre todo abundante agua; además, su tiempo vegetativo es menor, lo que reduce los costos. Por otro lado, es posible producir una calidad “aceptable” de arroz sin asesoría alguna, cosa que no ocurre con otros cultivos.

A ello se suma que los productores prefieren sembrar arroz porque se puede almacenar y porque sirve de alimento. Asimismo, varios pequeños productores señalaron que podían cultivar arroz gracias al financiamiento de los acopiadores y los molineros.

21. Entrevista con la propietaria de una empresa comercializadora de insumos.

22. En Piura, el alquiler de la tierra asciende a aproximadamente 500 nuevos soles por hectárea por campaña, mientras que en Chancay-Lambayeque el precio es de alrededor de 800 nuevos soles.

23. Larrea, *op. cit.*, 2002, p. 6.

24. Entrevista con un administrador de un molino del Bajo Piura.

Industria molinera

Los molinos realizan el proceso de pilado y clasificación del arroz en función de las características de los granos: porcentaje de arroz quebrado y dañado, textura y tipo de pulido. El arroz pilado es clasificado en distintas categorías: súper extra, extra, superior, corriente y popular. El arroz súper extra es el de mejor calidad, ya que registra el menor porcentaje de granos quebrados, rojos, dañados o tizosos, así como el mejor tipo de pulido (blanqueado). Le siguen en orden decreciente, según su nivel de calidad, el arroz extra, el superior, el corriente y el popular. Además de la calidad del arroz cáscara, la del pilado depende de la tecnología del molino.

Existe un factor de conversión generalmente aceptado que indica que por cada kilogramo de arroz en cáscara se sacan entre 0,67 y 0,72 kg de arroz pilado. Además del arroz, se obtiene entre 5 por ciento y 6 por ciento de otros subproductos como polvillo, ñelén y arrocillo, y entre 22 por ciento y 28 por ciento de cáscara²⁵.

Durante la existencia de la Empresa Comercializadora de Arroz (ECASA) —esto es, entre 1980 y 1991—, la mayoría de molinos fueron diseñados con una alta capacidad de pila para que, de esta manera, pudiesen atender mejor la demanda del Gobierno. Luego de la liberalización del mercado, sin embargo, estos molinos resultaron perjudicados por el alto costo que significaba pilar cantidades reducidas de arroz²⁶. Por ello, después de la liberalización un gran número de los molinos medianos y pequeños más competitivos ingresó al negocio de la molinería. Mientras que en 1990 existían 335 molinos registrados en todo el Perú, en 1993 esta cifra se había incrementado a 481²⁷, lo que representó un crecimiento de aproximadamente 44 por ciento.

Hoy las líneas de producción de mayor capacidad de los molinos modernos no suelen superar las 5 tm piladas por hora. Antes las capacidades variaban entre 10 tm y 30 tm por hora.

Para incrementar su capacidad de pila los molinos más recientes adquieren nuevas líneas de producción y ya no molinos enteros, lo que les permite procesar cantidades pequeñas sin incurrir en costos excesivos.

En Lambayeque se puede observar aún un crecimiento del número de molinos: mientras que en 1993 existían 55 registrados en todo el departamento²⁸, actualmente hay más de 120 solo en el valle de Chancay-Lamba-

25. Larrea, Nelson: "La economía del arroz en el Perú". Estudio elaborado por encargo de GTZ-Cadena alimentaria del arroz. Lima: Ministerio de Agricultura, febrero de 1998, p. 90. El polvillo se utiliza para aceites y para la alimentación de animales. El arrocillo se emplea en la cervecería y para la elaboración de harina. El ñelén también se emplea en la cervecería. La cáscara se utiliza en combustibles, blanqueadores y alcohol.

26. Escobal y Ágreda, *op. cit.*, 1993, pp. 95-99.

27. *Ibid.*, p. 96.

28. Sunat: "Censo de molinos 1993". Citado en Escobal y Ágreda, *op. cit.*, 1993, p. 97.

yeque. Cabe destacar, sin embargo, que buena parte de este incremento se explica por la migración de molineros de la selva hacia la costa²⁹. Además, debido a la promulgación de la ley 27360 en el año 2000, que ofrece incentivos laborales y tributarios a la agroindustria, la molinería de arroz recibió un nuevo estímulo para su modernización.

A pesar de ello, el nivel de eficiencia de la industria molinera peruana es en la actualidad inferior al observado en los principales países procesadores de Latinoamérica. Citemos un ejemplo relativo al secado del arroz, que es uno de los principales procesos para conseguir un buen pilado: mientras que uno de los molinos más desarrollados en el Perú cuenta con apenas cuatro silos para el secado, un molino de similar capacidad en Colombia posee 120³⁰.

Se ha podido observar diferencias entre los molinos de Chancay-Lambayeque y aquellos ubicados en el Bajo Piura. Así, en el primero de estos valles la inversión inicial en un molino puede superar los 500.000 dólares, en tanto que en el segundo esta suma no excede los 40.000 dólares. Esto se debe a que en Lambayeque se suelen importar líneas de origen brasileño, colombiano o japonés, mientras que en Piura se ensamblan los molinos con partes en su mayoría usadas³¹. Esto es señal de que la molinería en Lambayeque se encuentra bastante más desarrollada que en Piura en lo que concierne a la tecnología y a la transparencia al momento de realizar transacciones³².

Por otro lado, mientras que los molinos del Bajo Piura se limitan a adquirir la producción local, en Chancay-Lambayeque se compra arroz de los otros valles de la costa norte (incluyendo el propio Bajo Piura) y de la selva³³. Esto obedece a que el valle de Chancay-Lambayeque es un punto medio entre las zonas productoras de arroz y Lima, lo que ha dado lugar a una mayor competencia que se refleja en un mayor número de molinos y una mejor calidad del arroz pilado.

Según Nelson Larrea, asesor de la Dirección General de Promoción Agraria del Ministerio de Agricultura, un factor limitante para el desarrollo de la molinería ha sido la dificultad para acceder a financiamiento para renovar la maquinaria³⁴. Este factor influye doblemente en el sistema, ya que

29. Según Costa Saldaña ("Estudio de la cadena productiva del arroz", en <<http://www.portalagrario.gob.pe:8080/webopa/Pogpa/CD2/frames.html?Cap3.htm>>, sección 7), la molinería ha disminuido su presencia en la selva debido al terrorismo, el alto costo de la energía eléctrica y la competencia de la modernidad, dada la cercanía de la industria molinera de Lambayeque.

30. Costa Saldaña, *op. cit.*

31. Entrevista con el administrador de un molino del Bajo Piura.

32. Entrevistas con dos administradores de molinos. El tema de la transparencia se explica con mayor detalle más adelante, en la sección de relaciones contractuales.

33. Entrevistas con administradores y dueños de molinos en Piura y Lambayeque.

34. Larrea, *op. cit.*, 2002, p. 22.

los molineros suelen otorgar financiamiento a los productores cuando obtienen crédito de los bancos³⁵.

Comercialización

El arroz pilado nacional puede ser comercializado de dos maneras: (i) puede ser distribuido y expendido en los mercados mayoristas en sacos de 50 kg que luego son vendidos a minoristas o a granel en el mismo mercado; o, (ii) puede ser embolsado en distintas presentaciones y categorías que van a ser distribuidas en el mercado con la marca correspondiente³⁶. Entre los agentes comercializadores se encuentran algunos molinos que adquieren una flota de camiones y llegan a colocar el arroz en los principales centros de comercialización, acopiadores y otras empresas comercializadoras.

En lo que atañe a las calidades del arroz, se puede apreciar que las más comunes en el mercado son el extra, el superior y el corriente. Existen normas de calidad y sanidad que regulan la calidad y la presentación del arroz para cada una de las categorías³⁷.

Importaciones

Las importaciones se llevan a cabo en tres modalidades: arroz descascarillado, arroz blanqueado o semiblanqueado y arroz cáscara o *paddy*. Sin embargo, en la actualidad el comercio de arroz cáscara es prácticamente nulo. Las importaciones de arroz han caído considerablemente en los últimos años. En 1992 el volumen total de importaciones era de 400.000 tm, mientras que durante el año 2001 se llegó a importar solo 62.000 tm, cifra que representa menos del 5 por ciento de la oferta total de arroz³⁸. Esto se debe en gran parte a las sobretasas y a las restricciones sanitarias aplicadas a las importaciones de arroz, como es el caso de la restricción a las importaciones de arroz de los países que son afectados por el gorgojo *Kaphra*, que se ejecuta desde mayo de 1997. Esta medida afecta sobre todo a los países asiáticos, que son los principales exportadores de arroz.

35. Indecopi, *op. cit.*, 2002, p. 8, y Costa Saldaña, *op. cit.*, sección 7.

36. Indecopi, *op. cit.*, 2002, p. 14.

37. Según Costa Saldaña (*op. cit.*, sección 7), existe cierta información básica que el comerciante debería manifestar al momento de la venta. Sin embargo, al parecer nadie está interesado en tal información.

38. Larrea, *op. cit.*, p. 26.

SERVICIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Mercado de financiamiento

Se calcula que, en promedio, los productores consiguen financiamiento para el 50 por ciento de su campaña³⁹, y que el resto lo cubren con recursos propios, para lo cual alquilan parte de su tierra o venden ganado o electrodomésticos⁴⁰.

Ante la escasa oferta formal de crédito, la informalidad, que en la época en que funcionaba el Banco Agrario había tenido —por lo menos en los valles de la costa— una presencia solo marginal, empezó a crecer desde 1991, y hoy representa una porción significativa del crédito total⁴¹.

Préstamos formales

En la zona de estudio, la participación de los bancos en el otorgamiento de créditos para el agro es prácticamente nula. La mayor parte del crédito formal proviene de las Cajas Municipales, Cajas Rurales, Edpyme y ONG.

El costo del crédito varía según el valle, la fuente de financiamiento y el prestatario, pero se puede afirmar que, en general, la tasa de interés que cobran las entidades reguladas es mayor que la solicitada por las ONG.

Estas trabajan por lo general con grupos organizados de productores que cuentan con un historial favorable. Suelen prestar en insumos y cobrar en efectivo, a tasas de entre 1,5 por ciento y 2 por ciento mensual⁴². Además, acostumbran condicionar los préstamos a la recepción de asistencia técnica.

Por otro lado, las cajas exigen el título de propiedad como garantía, y realizan sus operaciones únicamente en efectivo, cobrando una tasa de entre 3 por ciento y 5 por ciento mensual⁴³.

Préstamos informales

Las principales fuentes de crédito informal son las casas comerciales, los molinos, los comerciantes y acopiadores y otras personas naturales. Si bien

39. Entrevista con un analista de una ONG en Piura.

40. Entrevistas con productores de La Arena, Piura y Ferreñafe (Lambayeque).

41. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y Universidad de Wisconsin: “Encuesta a productores agrícolas 1997”. Tomado de Boucher, Steve: “Contracción estatal y desarrollo del mercado de crédito”, en Fort, Angélica; Steve Boucher; Rafael Cortéz y Gustavo Riesco: *La pequeña agricultura piurana: Evidencias sobre ingreso, crédito y asistencia técnica*. Lima: CIUP/CIPCA, 2001, p. 90.

42. *Ibid.* Actualmente CIPCA está trabajando en un proyecto que consiste en reunir grandes cantidades de arroz para pillarlo, de tal manera que los agricultores consigan mayor rentabilidad.

43. CIPCA y Universidad de Wisconsin, *op. cit.*, 1997, p. 90, y entrevistas con productores de ambos valles.

el costo del crédito es variable, las tasas cobradas suelen ser más altas que las del crédito formal. Las garantías exigidas, si existen, son por lo general menores⁴⁴.

En el Bajo Piura casi no se ofrecen préstamos en efectivo. Por lo común, las operaciones consisten en que un molinero, un comercializador o un acopiador entrega un saco de úrea al productor, y luego este debe pagarle con arroz en el momento de la cosecha⁴⁵.

Los agricultores afirmaron que la tasa de intercambio habitual es un saco de úrea por dos de arroz, aunque algunos sostuvieron que se llega a cobrar hasta tres sacos y medio de arroz por saco de úrea⁴⁶. En el periodo de análisis, el precio del saco de úrea fluctuaba alrededor de los 30 nuevos soles, mientras que el precio del arroz durante la cosecha se aproxima a los 35 soles el saco de 70 kilogramos. Si se supone que el prestamista exige una tasa de intercambio de 2 x 1, y que el periodo de duración del préstamo es de cuatro meses, se obtiene una tasa de interés de 24 por ciento mensual en nuevos soles.

En Lambayeque, en cambio, el crédito informal se encuentra bastante más desarrollado⁴⁷, y consiste no solo en la entrega de úrea: también se acostumbra brindar maquinaria, semillas, fertilizantes y dinero en efectivo. El pago se realiza en algunos casos en efectivo y en otros en arroz. Las tasas para los préstamos en efectivo oscilan entre 6 por ciento y 8 por ciento mensual en nuevos soles para los acopiadores y 5 por ciento y 6 por ciento para los molineros⁴⁸. Por otro lado, el costo del crédito en insumos es similar al de Piura: por lo general se intercambian dos sacos de arroz por uno de úrea, pero se puede llegar a pagar hasta tres sacos y medio de aquel por uno de esta.

Se debe tener en cuenta, además, que gran parte de los prestamistas hacen de intermediarios entre otras fuentes de financiamiento y los productores, por lo cual su costo de capital resulta elevado⁴⁹. Por otro lado, los

44. Cuando los préstamos se realizan en efectivo, se suele utilizar como garantía el arroz que se espera cosechar. A menudo, sin embargo, las garantías resultan simbólicas, pues carecen de valor legal. Por ejemplo, se ha observado que a veces los agricultores entregan fotocopias de sus registros de propiedad. En otros casos sí se firman contratos, aunque por el monto resulta demasiado costoso para el prestamista enjuiciar a quien no cumpla. En un molino se observó que se exigía al prestatario firmar una letra en blanco que, según el administrador, no tenía “ningún valor legal”.

45. Entrevista con productores del distrito de La Arena (Piura).

46. Entrevista con productores del caserío de Montecastillo y el distrito de La Arena (Piura).

47. En Ferreñafe, por ejemplo, existe un molinero que habilita a entre quinientos y seiscientos agricultores. Un gran productor de Ferreñafe confirmó esta aproximación hecha por varios pequeños y medianos productores del mismo distrito. Él afirmó que vende semillas y fertilizante a ese habilitador.

48. Entrevista con productores de Ferreñafe.

49. Ugaz, Federico y Hugo San Miguel: “La venta de arroz en hierba: Una modalidad de crédito informal”, en V. Ágreda, A. Diez y M. Glave, editores: *Perú: El problema agrario en debate/ SEPIA VII*. Lima: SEPIA, 1999, p. 148.

costos de monitoreo y de transacción resultan altos por la excesiva atomización, que obliga a establecer relaciones con varios productores por un número reducido de hectáreas. Si se toma en cuenta esto y el riesgo que implica el no exigir garantías como el título de propiedad, se puede colegir que las tasas de interés que se cobran no resultan excesivas.

Transporte

En las diferentes etapas del cultivo de arroz se utilizan varios medios de transporte: para trasladar los insumos a la parcela, el arroz en cáscara al molino y el arroz pilado a las zonas de consumo, mercados mayoristas, minoristas y detallistas. En el caso del transporte de insumos, son las empresas proveedoras o los habilitadores quienes trasladan los fertilizantes a la chacra. Cuando se trata del arroz cáscara, este es conducido a los molinos por los acopiadores o por los mismos molinos que adquieren arroz. Es usual que los propios acopiadores recorran las chacras y recolecten el arroz para luego llevarlo al molino y pilarlo⁵⁰.

El arroz pilado, a su turno, es transportado por los comerciantes desde el molino hasta los diferentes mercados. Cabe resaltar que muchos molinos poseen flotas de camiones con los que llevan el arroz que adquieren y lo colocan en Lima, principalmente en Santa Anita. Este tipo de integración vertical les permite obtener una mayor ganancia⁵¹.

Información, capacitación y asistencia técnica

La principal entidad encargada de proporcionar información es el Ministerio de Agricultura. Este tiene la función de informar a los agricultores y a los distintos agentes de la cadena sobre los precios, los costos de producción, los rendimientos por hectárea, la asistencia técnica y otras variables necesarias para la toma de decisiones.

La liberalización del mercado hizo difícil el acceso a la información, debido a que esta empezó a ser manejada por entidades privadas que no eran reguladas. Por otro lado, según la Asociación Peruana de Molineros de Arroz (Apema) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), la alta informalidad en la que se desenvuelven los molineros y los comerciantes dificulta mucho la estimación de niveles de comercialización⁵² (véase, más adelante, el acápite Marco legal y tributario).

La Dirección General de Promoción Agraria del Minag y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) son las entidades encargadas de visitar a los productores y asesorarlos en materia de nuevas técnicas de cultivo, control de plagas y comercialización.

50. Entrevista con productor del caserío de Montecastillo (Piura).

51. Entrevista con el administrador de un molino del Bajo Piura.

52. Costa Saldaña, *op. cit.*, sección 7.

Investigación

En los noventa, el Programa de Investigación de Arroz y el Centro de Agricultura Tropical fueron prácticamente desactivados, con lo que la situación de la tecnología para este cultivo quedó casi exclusivamente en manos de empresas transnacionales⁵³.

Solo en el año 2000 el Instituto de Investigación Agraria (INIA) reinició las investigaciones para el mejoramiento genético de las semillas y el manejo agronómico. Además, la Universidad de Trujillo ha incursionado en este ámbito lanzando la variedad de arroz “gallito ciego”, adaptada al valle de Jequetepeque para la campaña del 2002⁵⁴. Sin embargo, se pudo apreciar cierto malestar por la presencia del INIA en la región. Al parecer, el INIA no ha tenido mayor participación en la investigación y difusión de nuevas variedades de arroz⁵⁵.

Este es un grave problema para la agricultura arroceras, pues la utilización de las mismas semillas campaña tras campaña provoca su degeneración, lo que disminuye la calidad del arroz y hace que se obtenga una menor cantidad de grano entero al momento del pilado. Sin embargo, actualmente menos del 30 por ciento del área sembrada de arroz en el país utiliza semillas certificadas⁵⁶.

Según un pequeño productor del valle del Bajo Piura, aun en el caso de que existan semillas certificadas, “no hay garantías de que una variedad ofrecida realmente sea buena”. Es decir, las casas comerciales no resultan confiables.

*Marco legal y tributario*⁵⁷

Como ya se mencionó, el mercado del arroz se liberalizó en el año 1989 (decreto supremo 038-89-AG), cuando se permitió su comercialización por cualquier persona natural o jurídica.

En diciembre de 1995 se decretó que aquellos productores de arroz cuyas ventas anuales no superen las 50 unidades impositivas tributarias (UIT) están exonerados de pagar el impuesto a la renta (ley 26564)⁵⁸.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. Entrevista con grandes productores de La Arena (Piura) y Ferreñafe (Lambayeque).

56. Larrea, *op. cit.*, 2002, p. 6.

57. Cabe destacar que el marco legal y tributario descrito es el que se encontraba vigente hasta diciembre del 2002. A partir del 22 de abril del 2004, la tasa del impuesto a la venta de arroz pilado se redujo a 4 por ciento del monto de la venta. La suma equivalente al impuesto debe ser depositada en el Banco de la Nación antes de que el arroz sea retirado del molino.

58. Originalmente dicha ley tenía efecto hasta el 31 de diciembre de 1996, pero mediante la ley 27445, emitida el 21 de abril del 2001, se amplían dichas facultades hasta el 31 de diciembre del 2002.

En cuanto al cobro del impuesto general a las ventas (IGV), en junio del 2002 entró en vigencia el nuevo Sistema de Detracciones Tributarias (Resolución de Superintendencia 050-2002/Sunat). Este sistema consiste en el cobro del IGV por adelantado. En el momento de la venta del bien, el comprador deposita en una cuenta del Banco de la Nación el 10 por ciento (para el caso del arroz) del precio de venta, que corresponde al IGV. Está sujeta a este sistema cualquier persona que cultive o adquiera arroz en cáscara para venderlo como pilado. Luego de depositar el 10 por ciento del precio en las cuentas mencionadas, el comprador recibe un comprobante, indispensable para poder transportar el arroz. Si carece de él, toda su carga es decomisada.

Esta medida ha sido aplicada debido a la alta informalidad y evasión de impuestos que existe en la comercialización de arroz. Se calcula que el 95 por ciento del valor de las transacciones comerciales en el mercado del arroz no es declarado al Estado⁵⁹, lo que equivale a una evasión aproximada de 57 millones de soles anuales.

Sin embargo, se debe advertir que el marco tributario descrito es el que se encontraba vigente hasta diciembre del 2002. En abril del 2004 se publicó la ley 28210, mediante la cual se redujo la tasa del impuesto a la venta de arroz pilado de 18 por ciento a 4 por ciento del monto de la venta. La suma equivalente al impuesto debe ser depositada en el Banco de la Nación antes de que el arroz sea retirado del molino.

La forma más común de evadir el impuesto es la utilización de comprobantes y guías de remisión de personas inexistentes y falsos proveedores (véase el cuadro 1)⁶⁰.

Esta evasión de impuestos, constante en los molinos informales, deja en desventaja a los molinos antiguos y formales, y los obliga también a evadir⁶¹.

En cuanto a los insumos para la producción de bienes agrícolas, como fertilizantes y pesticidas, estos no pagan impuesto a las ventas desde 1997 (decreto supremo 123-97-EF)⁶².

59. Verona, José: "La evasión del IGV en la comercialización del arroz", en revista *Tributemos*, año 10, n.º 108. Lima: Sunat, agosto del 2002.

60. Existen diversas maneras de evadir. Una es comprometiendo a los agricultores para registrar la operación a su nombre, de tal manera que la registran como servicio de pilado en vez de compra-venta. Según Larrea, incluso presionan a los productores para que paguen ellos el IGV. Además, se suele evadir de la siguiente manera: la guía de remisión tiene un periodo de vida de cinco días. Supuestamente, debe ser sellada en cada control. Sin embargo, los comerciantes (muchas veces los mismos molineros) se las arreglan para pasar los controles sin que la guía sea sellada, y luego envían de Lima la guía para que sea utilizada nuevamente. Según Costa Saldaña, otra modalidad de evasión es registrar empresas que no duran más de un año y que, por lo tanto, no responden por sus obligaciones.

61. Entrevista con propietario de dos molinos en el Bajo Piura y Lambayeque.

62. Cabe destacar que, a pesar de la exoneración de aranceles, un saco de úrea cuesta entre 30 y 35 nuevos soles, mientras que en el Ecuador su precio es de 8,2 dólares (alrededor

Cuadro 1
Ventas no declaradas de arroz pilado
(Lima, noviembre del 2001-abril del 2002)

Comerciantes	Importantes	Grandes	Medianos	Pequeños	Todos
Monto de omisiones	> S/. 1'000.000	> S/. 500.000	> S/. 100.000	< S/. 100.000	Total
Comerciantes	52	50	104	528	734
Soles vendidos	83'211.012	37'950.827	27'151.737	17'953.574	166'267.150
Soles declarados	2'133.390	3'528.696	1'830.640	722.098	8'214.824
% de declaración	2,56	9,30	6,74	4,02	4,94
Soles omitidos	81'077.622	34'422.131	25'321.097	17'231.476	158'052.326
% de omisión	97,44	90,70	93,26	95,98	95,06

Fuente: Sunat: Revista *Tributemos*, 27 de setiembre del 2002.

RELACIONES CONTRACTUALES

Las relaciones entre los agentes de la cadena han variado significativamente después de la liberalización del mercado del arroz en el Perú decretada en 1989 luego de más de cincuenta años de control estatal. Antes el Estado era el único encargado de la comercialización, y lo hacía a través de ECASA. Esta empresa continuó participando en el mercado de manera limitada hasta 1991, cuando fue liquidada. Hoy los molinos son libres de ofrecer el servicio de pilado a los productores o de comprar el arroz en cáscara y procesarlo por su cuenta⁶³.

En el primer caso, el dueño del arroz cáscara lo lleva al molino y paga por la maquila. A veces, sobre todo en el Bajo Piura, el dueño del arroz debe conseguir un comprador. En Lambayeque, en cambio, los molinos suelen contar con sus propios compradores, ventaja que incentiva a los productores a elegir aquellos molinos. Por lo general, en estos casos la venta se realiza en el mismo molino, que luego le entrega el dinero al dueño o lo deposita en su cuenta.

Sin embargo, los productores no suelen vender arroz pilado, a pesar de ser más rentable. Esto se explica por dos razones: por la falta de con-

de 28 nuevos soles). Se puede verificar los costos de producción para el Ecuador en la página web del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (http://www.sica.gov.ec/cadenas/arroz/cuadros/costo_produc_tecnif_ago_02.htm).

63. Aunque los molineros señalan que solo se brinda servicio de pilado, se ha podido constatar que una gran cantidad de arroz es comprada y vendida por los molinos.

fianza entre los productores y los molineros⁶⁴, y porque para vender arroz pilado es obligatorio depositar por adelantado el impuesto a las ventas, con lo cual los productores tendrían que afiliarse al Régimen Único Simplificado (RUS) y contratar a un contador, lo que eleva los costos y “se hace más complicado”⁶⁵.

Además, si un agricultor quiere pilar su arroz, por lo general debe asumir los costos de transporte, demasiado elevados para un productor pequeño. De manera que casi siempre los productores venden el arroz a molineros o acopiadores que lo compran en la misma chacra⁶⁶.

Cuando el molinero o el acopiador compran el arroz, tienen la posibilidad de guardarlo hasta que las condiciones del mercado sean favorables para pillarlo y venderlo. Entonces, lo entregan a los compradores que se encargan del transporte y la comercialización en los mercados mayoristas. Con frecuencia la empresa molinera cuenta también con los medios para transportar el producto y venderlo en Lima⁶⁷.

Otro factor importante en la relación entre los molineros y los productores es la transparencia. A este respecto, la molinería en Lambayeque se encuentra bastante más desarrollada que en Piura⁶⁸. Esto beneficia tanto a los molineros cuanto a los productores que pagan al molino por el servicio de pilado. Los primeros especifican los cobros por todos los servicios y bienes brindados para la obtención del arroz pilado: transporte, secado, sacos y selección, y cobran también por los productos derivados: ñelén, arrochillo y polvillo. Los segundos, a su vez, tienen mayor confianza en que la calidad del producto resultante y los precios obtenidos son los adecuados. En cambio, en el Bajo Piura los molinos asumen el costo de varios de los servicios brindados y comercializan por su cuenta los subproductos derivados⁶⁹. Resulta ilustrativo el hecho de que CIPCA, una ONG que trabaja con productores de Piura, pile el arroz en Lambayeque a pesar del costo en transporte que esto supone, cosa que hace justamente porque allí el servicio es de mayor calidad⁷⁰.

64. Según el administrador de un molino del Bajo Piura, algunos molinos “plumean” el arroz que los productores llevan para pillar, es decir, les dicen que hay menos arroz del que están llevando, y así ganan uno o dos kilos; o el molino le dice al agricultor que únicamente ha podido obtener un rendimiento del 68 por ciento de arroz pilado, debido a que la calidad del arroz no era buena, cuando en realidad adquieren rendimientos del 70 por ciento ó 72 por ciento.

65. Entrevista con un pequeño productor del caserío de Montecastillo (Piura).

66. Se ha observado que a menudo los acopiadores en realidad trabajan para los molinos o se encuentran asociados con ellos, lo que hace difícil estimar la proporción de arroz que verdaderamente pasa por un intermediario antes de llegar al molino.

67. Indecopi, *op. cit.*, 2002, p. 6.

68. Entrevistas con molineros del Bajo Piura.

69. Entrevista con el administrador de un molino del Bajo Piura.

70. Entrevista con un trabajador de CIPCA.

RELACIONES EN EL MERCADO DE CRÉDITO

Existen diversos factores que influyen en la elección de una fuente de financiamiento por los productores. Si bien en el sector formal se obtienen mejores tasas, este por lo general exige como garantía el título de propiedad. Por ello a veces ocurre incluso que, a pesar de contar con él, el productor prefiere recurrir al sector informal, porque considera demasiado riesgoso ofrecer su parcela como garantía⁷¹.

A los acopiadores y a los molineros les conviene ofrecer un crédito para garantizar una compra mínima de arroz. Los habilitadores prestan a quienes les resulta más fácil controlar, ya que, debido a que no piden garantías, corren el riesgo de que no les paguen o de que vendan el arroz a otros compradores que ofrezcan precios mayores a los pactados con el prestamista⁷².

Por lo general, los productores deben entregar a los habilitadores una gran parte del arroz obtenido en la cosecha. Así el prestamista puede ejercer un mayor control sobre el productor y reducir el riesgo moral, ya que le es posible monitorear el proceso desde la siembra y luego presentarse a reclamar su arroz en la chacra el día de la cosecha⁷³.

El resto del arroz, aunque se podría guardar durante seis meses, es usualmente vendido a precios bajos poco tiempo después de la cosecha, debido a la necesidad de pagar las cuotas de los préstamos y realizar gastos familiares. Así, los agricultores suelen quedarse sin la suficiente liquidez para iniciar la siguiente campaña, lo que los obliga a solicitar nuevos préstamos⁷⁴.

Dada la excesiva atomización de la tierra, una opción comúnmente recomendada para reducir el costo del crédito (y así obtener mejores precios de venta) es agruparse con otros productores y acudir al sector formal. Sin embargo, si bien esta medida puede beneficiar a los productores, también introduce un componente de riesgo moral y selección adversa para los productores “cumplidos”, que corren el riesgo de agruparse con *free-riders* que no paguen sus cuotas⁷⁵.

DINÁMICA DE DETERMINACIÓN DE PRECIOS

La mayor cantidad de molinos se ha establecido en Lambayeque, debido a que este valle es un punto medio entre las principales zonas productoras del

71. Entrevista con pequeños productores del distrito de Ferreñafe.

72. Entrevista con el administrador de un molino de Lambayeque.

73. Entrevista con el administrador de un molino del Bajo Piura.

74. Entrevista con un pequeño productor del caserío de Montecastillo (Piura).

75. Un pequeño productor del caserío de Montecastillo solía agruparse con más de cien productores para acceder a financiamiento a menor costo. Luego de resultar perjudicado en varias ocasiones, decidió retirarse del grupo, que finalmente se disolvió. Actualmente se ha vuelto a reunir con diez de los productores más confiables, pero sus parcelas, juntas, no superan las 15 hectáreas de superficie.

norte del país y Lima. Los molinos de Lambayeque tienen acceso a un mayor volumen de arroz cáscara, lo que incentiva una mayor competencia entre ellos. Además, es relevante la estacionalidad del precio del arroz, ya que influye en las distintas regiones productoras.

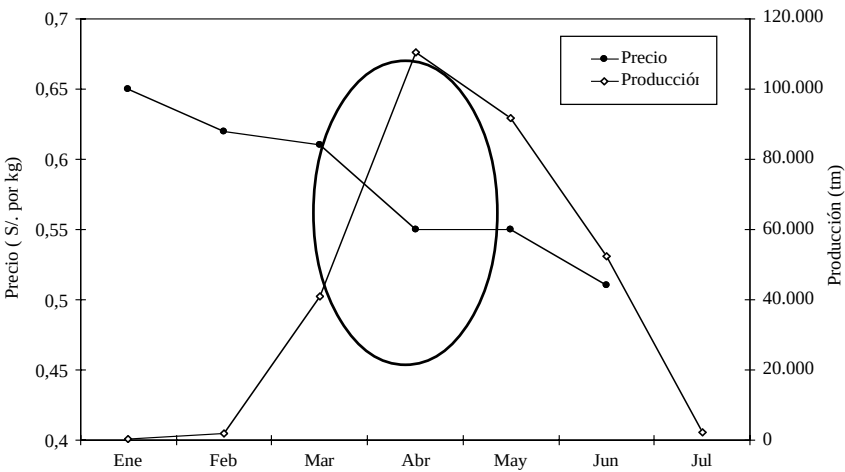
En Lambayeque se pila arroz proveniente de toda la costa norte (Tumbes, Piura, La Libertad y el propio Lambayeque) y de la selva alta. Esto determina que exista cierta integración de los mercados.

Debido a los costos de transporte, los precios de los valles difieren y se ven influidos, en parte, por la dinámica del mercado local. Sin embargo, se puede señalar que los precios en el norte y la selva alta del país siguen una tendencia que depende del calendario de cosechas.

En La Libertad la cosecha se inicia a fines de marzo y alcanza su mayor producción durante abril. Como se observa en el gráfico 1, el precio sigue una tendencia inversa a la de la cantidad producida a inicios de la campaña. Sin embargo, mantiene su tendencia hacia la baja luego de que la cantidad disminuye. Esto se explica porque en los meses de mayo y junio se inician las cosechas de Lambayeque y Piura respectivamente. Estas influyen en la formación de precios en La Libertad, lo que significa que los mercados están al menos parcialmente integrados.

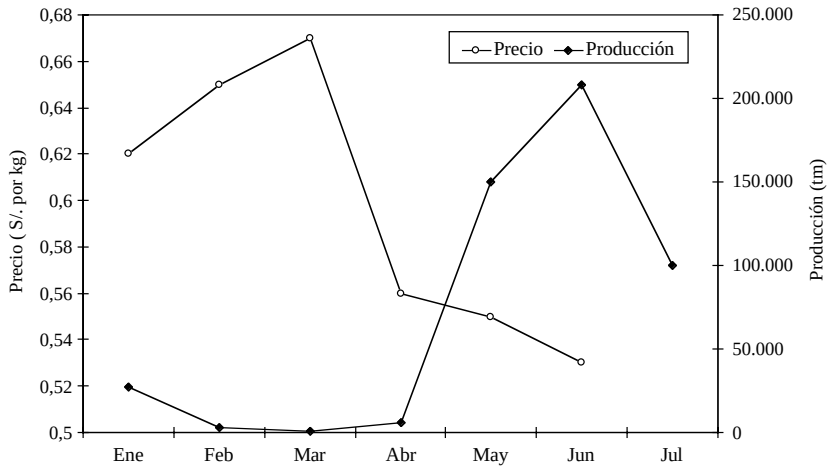
En Lambayeque se observa que inicialmente, cuando no hay producción en el departamento, existen precios altos (véase el gráfico 2). Durante estos meses hay una diferencia entre los precios de San Martín y los de este

Gráfico 1
Evolución de la producción y el precio en La Libertad, 2002



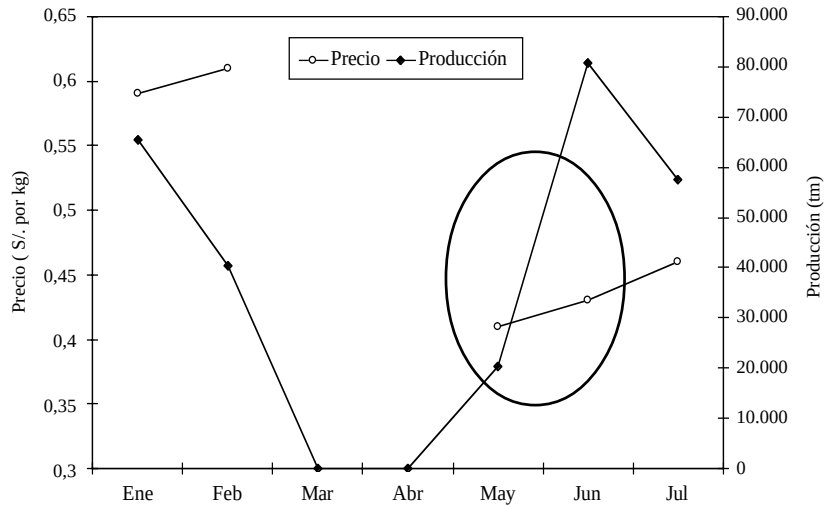
Fuente: Minag.
Elaboración propia.

Gráfico 2
Evolución de la producción y el precio en Lambayeque, 2002



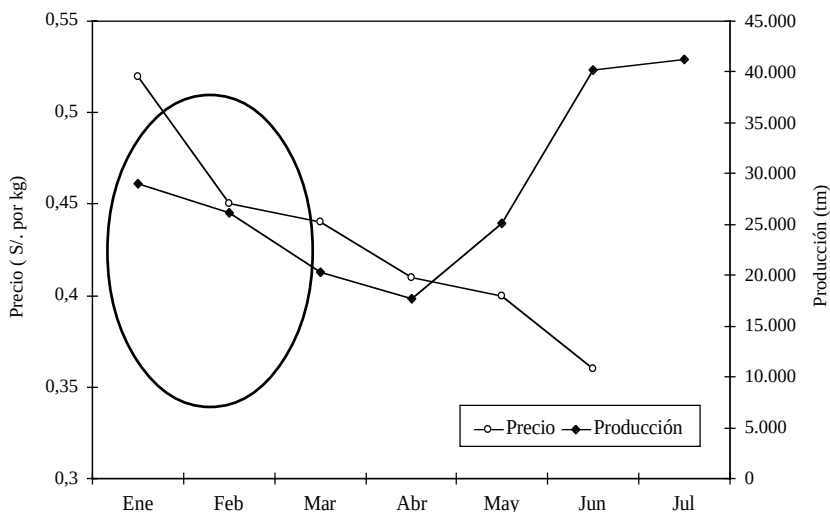
Fuente: Minag.
Elaboración propia.

Gráfico 3
Evolución de la producción y el precio en Piura, 2002



Fuente: Minag.
Elaboración propia.

Gráfico 4
Evolución de la producción y el precio en San Martín, 2002



Fuente: Minag.
 Elaboración propia.

valle (véase el gráfico 4), la que se explica por el flete que hay que pagar para trasladar el arroz proveniente desde la selva alta (aproximadamente S/. 0,1 por kg)⁷⁶. Sin embargo, cuando se inicia la campaña en La Libertad, el precio disminuye significativamente. Esto se debe, en parte, a los menores costos de transporte entre La Libertad y Lambayeque. La caída del precio no es tan pronunciada cuando se inicia la campaña en Lambayeque, gracias a que los acopiadores ya habían vendido sus *stocks* en el mes de marzo. Esto genera una tendencia decreciente en el precio, que se pronuncia aun más debido a que, cuando los agentes la perciben, aceleran sus ventas. Luego, cuando comienza la campaña en Lambayeque, el incremento en la cantidad de arroz cáscara es bastante menor que la cantidad cosechada, puesto que la mayoría del *stock* que estaba en manos de los acopiadores fue vendida durante las anteriores semanas.

En el caso de Piura se observa que en los primeros meses, cuando la producción cae, el precio muestra una tendencia creciente (véase el gráfico 3). Luego se aprecia que al inicio de la cosecha, en el mes de mayo, el precio es significativamente inferior al de febrero. Sin embargo, se eleva en junio, cuando se inicia la campaña en el Bajo Piura, fenómeno en apariencia contradictorio. Este podría ser explicado por el alto nivel de espe-

76. Presupuesto de una empresa de transporte de Tarapoto al 1 de agosto del 2002.

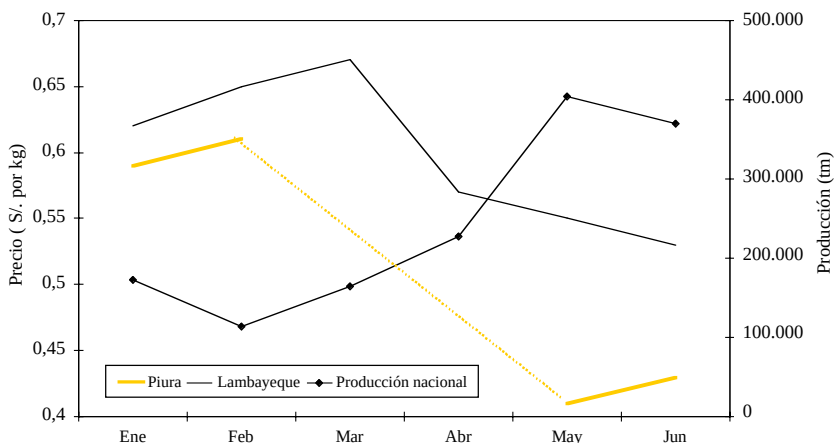
culación que existe en el mercado de arroz cáscara en Piura. En dicho valle, gran parte de los pequeños productores venden su arroz a acopiadores que lo guardan hasta que el precio suba. Si se avizora una tendencia contraria —esto es, que el precio va a caer—, los acopiadores venden apresuradamente su arroz, lo que provoca una caída pronunciada en el precio (entre febrero y mayo), hasta que, luego de la venta masiva, comienza a recuperarse.

Finalmente, en la selva alta (San Martín) puede haber hasta tres cosechas, por lo que se suele producir arroz durante todo el año (véase el gráfico 4).

Entre enero y abril disminuyen el precio y la producción. Este hecho refleja la influencia del inicio de las cosechas en La Libertad (fines de marzo), Lambayeque (principios de mayo) y Piura (finales de mayo) sobre los precios. Los especuladores venden el arroz que han acumulado antes de la cosecha en La Libertad, pues tienen la expectativa de que en ese momento el precio caiga. Esto traslada el descenso de los precios hasta unos meses antes, porque mientras la cosecha se va acercando aumenta la probabilidad de que otros acopiadores comiencen a vender de manera de presionar el precio hacia abajo. Durante los meses posteriores a las cosechas, el precio sigue una tendencia inversa a la de la producción.

Se puede observar, entonces, que los mercados de la costa norte y la selva están relativamente integrados, lo que limita el poder de mercado que pudieran ejercer los molinos de un valle determinado sobre los productores de la zona.

Gráfico 5
Evolución del precio en chacra de Piura y Lambayeque respecto de la producción nacional, 2002



Esta afirmación se refuerza si se observa el gráfico 5, en el que se puede apreciar que el precio del arroz en Piura y Lambayeque depende en gran medida de la cantidad de arroz producido en todo el país. Por ello, durante las épocas de cosecha los precios suelen ser menores que en el resto del año.

ANÁLISIS DE ABUSO DE PODER DE MERCADO

Diversas señales sugieren la existencia de poder de mercado. Limitaciones de información han hecho imposible realizar un análisis cuantitativo completo. Sin embargo, se cuenta con las herramientas suficientes para desarrollar un exhaustivo análisis cualitativo.

Para mayor claridad en la exposición, esta sección se ha dividido en dos partes. En la primera se busca determinar si los molinos cuentan con poder de compra, y en la segunda se intenta reforzar dichos resultados comprobando o descartando la existencia de abuso de posición de dominio.

PODER DE MERCADO

Como ya se señaló, los principales indicadores de poder de mercado son la concentración, la existencia de barreras a la entrada y una baja elasticidad oferta.

Concentración

Actualmente existen cerca de veinte molinos en el valle del Bajo Piura y alrededor de 120 en el de Chancay-Lambayeque⁷⁷. Como ya se indicó, los molinos de Lambayeque reciben arroz de todo el norte del país, incluyendo Piura, lo que da lugar a la competencia entre estos valles. Gracias a su céntrica ubicación (entre Piura, La Libertad y la selva alta; además, a mitad de camino hacia Lima desde Tumbes, Piura y la selva), Lambayeque alberga un mayor número de molinos que compiten entre sí. Esto ha estimulado la inversión en tecnología superior a la del resto de valles, que incide en un mejor servicio de pilado⁷⁸.

Muchos de los molinos antiguos son grandes, razón por la cual les resulta muy costoso procesar cantidades pequeñas de arroz, indicio de que la participación de los molinos en el mercado de arroz no puede estar concen-

77. Cabe destacar que, debido al alto grado de informalidad existente, resulta imposible obtener una cantidad exacta. Sin embargo, todos los entrevistados coincidieron en las citadas aproximaciones.

78. Según el administrador de un molino de Lambayeque, existe otro molino en la zona que puede cobrar un sol más por saco pilado debido a que posee una seleccionadora de color y pulidora de agua, con lo cual obtiene un arroz de mejor calidad. Él manifestó sus intenciones de adquirir dichos equipos para el molino que administra.

trada. Si existiese poder de mercado, estos molinos habrían aprovechado su posición para abastecerse con la cantidad necesaria de arroz para subsistir.

En las dos zonas de estudio se observó que los molinos presentan capacidades de pilado bastante homogéneas (entre 50 y 100 sacos por hora), a excepción de los molinos antiguos que, como ya se señaló, a pesar de su gran capacidad, deben pilar cantidades pequeñas.

Así, pues, se puede señalar que en los valles estudiados existe un gran número de molinos y que ninguno concentra una porción significativa de la producción. Si bien en Piura el número de molinos es menor, su mercado se encuentra relativamente integrado con Lambayeque, lo que da lugar a la competencia entre los molinos de ambos valles.

Barreras a la entrada

En 1990, un año después de la liberalización del mercado de arroz, existían en todo el Perú 355 molinos para el procesamiento de este cultivo. Hoy se calcula que hay más de quinientos. Aunque desde 1993 el número de molinos registrados en el Perú no ha variado significativamente, se ha producido una constante migración de molineros desde la selva hacia la costa. Mientras que en 1993 el número de molinos en todo el departamento de Lambayeque no superaba los cincuenta, actualmente llega a aproximadamente 120 solo en el valle de Chancay-Lambayeque. Para poder competir en la costa, esos molinos han realizado nuevas inversiones en maquinaria y tecnología, indicio de que no existen barreras a la entrada en tal mercado.

Además, y como ya se mencionó, en el año 2000 se promulgó la ley 27360, Ley de Promoción a la Inversión Privada en Agricultura, que otorga beneficios tributarios y de régimen laboral a las empresas molineras⁷⁹. Este es un estímulo al ingreso de nuevas procesadoras para competir en el mercado. Pero también hay razones que dificultan el mencionado ingreso; entre ellas⁸⁰, los costos fijos, las economías de escala, la diferenciación en el producto y el acceso a financiamiento.

Costos fijos

La necesidad de incurrir en costos fijos demasiado altos, sobre todo si estos son mayores que los que debieron afrontar las empresas ya existentes en el mercado, constituye un desincentivo para el ingreso de nuevas firmas.

Antes los molinos realizaban grandes inversiones porque la cuota de compra del gobierno dependía de la cantidad de arroz que se podía proce-

79. Tanto en el Bajo Piura cuanto en Lambayeque se constató que gran parte de los molinos tiene entre uno y dos años de existencia.

80. Shy, O.: *Industrial Organization*. Boston: MIT Press, 1995, pp. 182, 183.

sar. Ahora, en cambio, estos molinos resultan menos eficientes, porque no pueden pillar cantidades reducidas de arroz.

Hoy la inversión inicial tiene un mayor grado de divisibilidad: se puede adquirir líneas de producción bastante pequeñas (desde 0,5 tm/hora) para aumentar la producción sin restarle eficiencia.

Por lo tanto, esto en realidad constituye un incentivo a la entrada, debido a que en la actualidad los costos fijos son menores que aquellos que debieron afrontar las empresas que se establecieron anteriormente.

Economías de escala

Si los costos medios de producción disminuyen a medida que el tamaño de la planta aumenta, una empresa que desea ingresar al mercado debe afrontar mayores costos medios que las empresas antiguas, lo que resulta una desventaja para la competencia.

Las economías de escala pueden originarse de dos formas: a través de rendimientos crecientes a largo plazo, o por una reducción del precio de los insumos cuando estos se adquieren en mayor cantidad.

Para el caso de los molinos de arroz se ha observado que una ampliación del tamaño de la planta implica un aumento proporcional de la mano de obra directa. Por otro lado, si bien los costos administrativos permanecen constantes, estos no representan un porcentaje significativo de los costos de los molinos. Por ello, una ampliación de la capacidad no provoca una caída significativa de los costos medios de la empresa.

Debido a que los molinos adquieren arroz de varios pequeños productores y acopiadores, cuya cantidad almacenada es menor que la capacidad de procesamiento del molino, los beneficios en el precio por cantidad adquirida se obtienen solo a pequeña escala. Es decir, un molino puede negociar un mejor precio por adquirir toda la producción de un acopiador. Si el molino duplica su capacidad, sin embargo, se verá obligado a recurrir a un nuevo acopiador, con lo cual la negociación se desenvolverá de la misma manera que en el primer caso, y se acordará un precio similar.

La diferenciación en el producto

Las empresas que llevan tiempo en el mercado pueden tener ventajas como la reputación y la fidelidad de los clientes, lo que las coloca en mejor pie respecto de las potenciales nuevas competidoras.

En el caso del Bajo Piura no existen mayores incentivos para invertir en tecnología avanzada que permita un mejor pilado⁸¹ y que, como consecuencia, conduzca a la diferenciación de alguna marca en especial. La producción es homogénea. No se ha identificado molino alguno de este

81. Entrevista con el administrador de un molino del Bajo Piura.

valle que haya logrado diferenciar su producto y dominar gran parte del mercado.

En Chancay-Lambayeque se encontró un molino que posee tecnología avanzada, brinda un mejor pilado y mejora la calidad del arroz. Sin embargo, muchos molinos están adoptando esta tecnología⁸², indicio de que existe competencia en el mercado. Por ello, varios grandes productores del Bajo Piura prefieren pilar su arroz en los molinos de Lambayeque, pues estos brindan un mejor pilado o pagan un precio mayor. Lo mismo sucede con los productores de la selva⁸³.

Acceso a financiamiento

Si se limita el acceso a créditos para financiar la inversión inicial en una empresa, la entrada de nuevas firmas al mercado se restringe.

Debido a que la banca ha tenido problemas de pago con algunos molinos antiguos, hoy se muestra reacia a otorgar préstamos a nuevos molinos que quisieran ingresar al negocio⁸⁴. Sin embargo, muchos de ellos financian sus inversiones con dinero de procedencia desconocida⁸⁵. Por lo general, estos operan informalmente y a veces muestran un comportamiento distinto del de una empresa maximizadora de beneficios⁸⁶. Esta situación, sumada al alto nivel de evasión tributaria, constituye una clara barrera a la entrada para aquellos inversionistas que desean ingresar en el negocio de manera formal⁸⁷. Aun así, el número de molinos se ha incrementado en la zona de manera significativa.

En resumen, la informalidad es el único factor observado que limita el ingreso de nuevas empresas formales al mercado. Sin embargo, cualquier empresa que esté dispuesta a operar informalmente no tendrá barreras para ingresar.

Elasticidad oferta

La elasticidad oferta refleja la capacidad de un agente para variar la cantidad vendida ante un cambio en el precio. Por lo general, esta capacidad de res-

82. Entrevista con el administrador de un molino de Lambayeque.

83. Entrevista con un trabajador de CIPCA.

84. Entrevista con Angélica Fort, investigadora de PRISMA.

85. Los administradores de dos molinos del Bajo Piura y de Lambayeque sostuvieron que varios molinos reciben crédito de “amigos y familiares”.

86. A modo de ejemplo, según el administrador de un molino de Lambayeque, en una ocasión un molinero le compró, al precio de mercado, arroz que se encontraba en mal estado. Luego comprobó que dicho arroz había sido dejado abandonado a la intemperie. Durante el trabajo de campo se pudo comprobar que varios molinos guardan el arroz sin techo ni paredes para protegerlo.

87. Angélica Fort, quien realizó un estudio de factibilidad para colocar un molino, nos comentó que, según su análisis, en las condiciones actuales la actividad es sostenible únicamente si se evade el IGV.

puesta aumenta a medida que se alarga el periodo del análisis. Es decir, la elasticidad oferta tiende a ser mayor en el largo plazo que en el corto plazo.

Para 1989, Cannock y Heredia⁸⁸ calculan en 0,43 la elasticidad de corto plazo de la oferta del arroz en el Perú. Al estimar el índice de Lerner como la inversa de esta elasticidad, el resultado será 2,33.

Si bien el indicador, aparentemente, muestra la existencia de poder de mercado, este cálculo adolece de grandes limitaciones que obligan a descartarlo. En primer lugar, data de un año antes de la liberalización del mercado. En segundo lugar, se refiere a la oferta nacional y no a la de los valles aquí estudiados. Y, por último, solamente refleja la elasticidad de corto plazo.

Por ello, es necesario realizar un análisis cualitativo de los principales determinantes de la elasticidad oferta, cosa que hacemos a continuación.

Costos de almacenamiento

Mientras mayores los costos de almacenamiento, menor la capacidad de las empresas para mantener producción en inventario. Esto disminuye la capacidad de respuesta ante una variación en el precio. Si el precio cae, cuando los costos de almacenamiento son demasiado altos resulta oneroso para la empresa dejar de vender las unidades ya producidas.

El arroz cáscara se puede guardar durante aproximadamente seis meses sin que se deteriore de manera significativa. El almacenamiento es bastante sencillo, puesto que el arroz no requiere de un cuidado especial. Por ello, los costos se reducen prácticamente al precio del terreno utilizado.

El principal costo de los agricultores que desean guardar el arroz no está directamente relacionado con el almacenamiento, sino con la acumulación de los intereses de los préstamos, que no pueden ser pagados hasta que la mercancía se venda, y con las necesidades de gasto en el hogar.

Este costo, sin embargo, aunque incide en la elasticidad oferta de los productores, no lo hace en la de todo el mercado de arroz cáscara. Los acopiadores que cuentan con la capacidad financiera como para comprar el arroz y almacenarlo sí pueden conservarlo a bajo costo hasta que el precio suba.

Adaptabilidad del proceso productivo

Mientras más tiempo le toma a una empresa modificar su proceso para aumentar o disminuir la cantidad producida, menor es su capacidad de reacción ante un cambio en el precio. En el caso de la agricultura, los cultivos se definen como transitorios o permanentes.

En lo que concierne a los permanentes, si bien en una nueva campaña se puede incrementar la cantidad producida, el costo de oportunidad de re-

88. Cannock, Geoffrey y Carmen Heredia: *Estimación y aplicaciones de un sistema de elasticidades oferta agrícola para el Perú*. Lima: Ministerio de Agricultura, febrero de 1990.

ducirla es alto, porque se sacrifican varias cosechas futuras. En el caso de los transitorios, al comienzo de cada campaña se puede determinar aproximadamente la cantidad que se desea cosechar, porque se realiza una nueva siembra. El arroz pertenece a esta categoría. Es decir, presenta facilidades para adaptar su producción cada nueva campaña (cada seis meses o un año, dependiendo de si se realiza “campaña chica”).

Barreras a la salida

Si los costos de dejar de producir un bien son demasiado altos, la capacidad de respuesta de la empresa vendedora ante una caída en el precio de dicho bien será menor. El arroz es un cultivo transitorio: las inversiones realizadas para su producción tienen la misma duración que la campaña; es decir, luego de esta concluye el periodo de vida de la inversión. Entonces, los productores pueden elegir entre volver a sembrar arroz o sembrar otro producto.

Los principales costos de sustituir el cultivo son la posibilidad de renovar las semillas y el costo de oportunidad de “desperdiciar” la capacitación técnica recibida.

Los productores pueden utilizar las semillas adquiridas hasta en cuatro campañas. Para sustituir el cultivo de arroz se debe desechar la semilla que pudo haber sido utilizada más veces⁸⁹.

En cuanto a la capacitación técnica, diversos productores señalaron que el arroz es uno de los cultivos cuyo tratamiento requiere menor conocimiento y cuidado. Es decir, no se debe invertir demasiado en aprendizaje, por lo cual, en este sentido, el costo de oportunidad de sustituir el cultivo de arroz no es alto.

Una barrera a la salida de la producción de arroz es la mayor capacitación técnica requerida para sembrar otro cultivo (por ejemplo, algodón). Además, en especial en Lambayeque, el acceso a financiamiento para otros productos resulta limitado, lo que dificulta la sustitución del cultivo. Sin embargo, se debe destacar que el productor tiene la posibilidad de alquilar su parcela y dedicarse a otra actividad.

En conclusión, los bajos costos de almacenamiento y la alta adaptabilidad del proceso productivo dan lugar a una alta elasticidad oferta. El único factor que podría ocasionar una baja elasticidad oferta son las barreras a la salida. Sin embargo, no se puede afirmar que estas sean determinantes, porque los productores que no consiguen financiamiento para cultivos alternativos pueden alquilar su parcela y dedicarse a otra actividad.

89. Al momento de realizar este estudio, el precio de las semillas era de aproximadamente 2,5 nuevos soles por kilogramo en Piura y de 3,34 nuevos soles por kilogramo en Lambayeque. Se requieren 100 kg de semillas por hectárea (Larrea, *op. cit.*, 2002).

ABUSO DE PODER DE MERCADO

La ley peruana considera la discriminación de precios entre las prácticas relacionadas con el abuso de posición de dominio.

Respecto de ella, los molinos ofrecen precios ligeramente superiores cuando adquieren cantidades grandes de arroz cáscara. Como suelen pagar el transporte del arroz desde la chacra y deben negociar con varios productores para adquirir cantidades reducidas, enfrentan elevados costos de transacción, que se reducen cuando se trata con un solo vendedor. Son estos costos —y no la existencia de discriminación de precios— los que explican la conducta de los molinos.

Aunque no se ha observado señales de que otras prácticas sancionables se presenten en el mercado, esto no significa que no ocurran. Para descartar dicha posibilidad, a continuación se realiza un análisis de márgenes de comercialización.

*Márgenes de comercialización*⁹⁰

La existencia de márgenes elevados en el largo plazo puede reflejar abuso de poder de mercado. Tomando en cuenta este enfoque, a partir de la evolución de los precios de arroz en chacra y pilado al por mayor y al por menor, se ha obtenido series de márgenes brutos de comercialización. En el gráfico 6 se aprecia la evolución de los precios en el mercado.

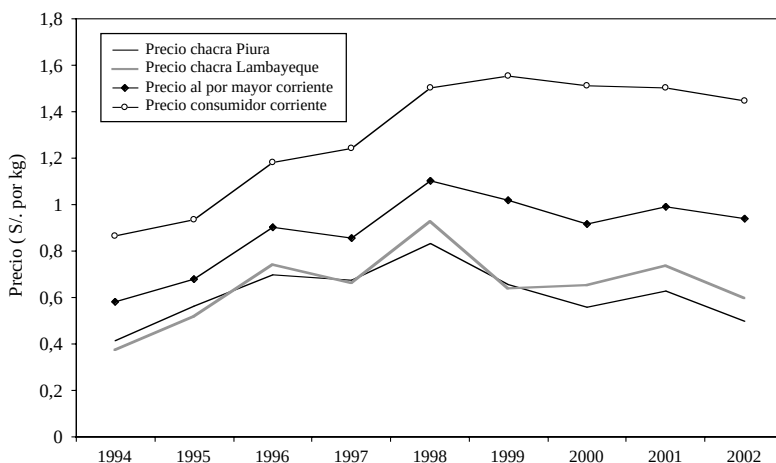
En este gráfico se observa que los precios de chacra no se han incrementado significativamente a pesar de la inflación, lo que, como se vio en la sección de dinámica de precios, responde al incremento de la producción nacional. Sin embargo, en los mercados agrícolas, donde los precios suelen fluctuar, el precio de comercialización es sensible al alza pero insensible a la baja. Tal característica se refleja en el comportamiento del precio al consumidor y, en menor medida, en el del precio al por mayor, y se debe a las asimetrías de información existentes en el mercado (los consumidores cuentan con menos información que los comercializadores), que otorgan a los intermediarios mayor poder para manejar el precio de venta del producto⁹¹.

Esto se observó con claridad en 1998, cuando ocurrió el fenómeno El Niño. Aunque la producción de arroz no cayó significativamente en los valles del norte, los precios pueden haber subido como respuesta al aumento del precio de los demás productos alimenticios. Luego de ese incremento de precios, se puede observar que el precio del arroz cáscara vuelve a su tendencia normal. En cambio, el precio del arroz al consumidor no disminuye y el del arroz al por mayor cae pero en menor medida.

90. Para mayores detalles sobre la metodología y los datos utilizados para realizar los cálculos, consúltese el anexo.

91. Frigon *et al.*, *op. cit.*, 1999, pp. 1-14.

Gráfico 6
Evolución de los precios de arroz cáscara, arroz pilado en venta al por mayor y arroz pilado en venta al consumidor



Fuente: Minag.
 Elaboración propia.

En el cuadro 2 se calcula la participación en el margen de la venta mayorista que corresponde a los beneficios de los productores y de los molineros por cada kilogramo de arroz cáscara comercializado. Se ha tomado el caso de la primera mitad del año 2002.

Cuadro 2
Márgenes de comercialización de los molinos por kilogramo de arroz cáscara, 2002

	Localidad	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Costos de producción del molino	Piura	0,64	0,67		0,47	0,49	
	Lambayeque	0,68	0,71	0,73	0,62	0,61	0,59
Precio mayorista	Lima	0,973	0,963	0,945	0,933	0,918	0,907
Margen neto (%)	Piura	61	54		91	87	
	Lambayeque	55	49	43	64	65	69
Margen neto con IGV (%)	Piura	40	34		70	66	
	Lambayeque	34	27	21	42	43	47

Fuente: Minag y entrevistas.
 Elaboración propia.

En el cuadro 2 se observa que los molinos de Lambayeque obtienen un menor margen que los de Piura, lo que puede ser reflejo del mayor nivel de competencia observado en este último valle⁹².

Aunque se pueden apreciar márgenes de hasta 70 por ciento para los molinos que pagan IGV en Piura, estos no resultan altos si se comparan con el conseguido por los productores. Asimismo, en Lambayeque se obtiene un margen neto máximo de 69 por ciento operando en la informalidad, mientras que para los molinos formales los márgenes descienden hasta 47 por ciento. Nuevamente, y comparados con los obtenidos por los productores, no es posible afirmar que existan márgenes excesivos que puedan ser indicios de abuso de poder de mercado.

Cuadro 3
Márgenes de comercialización de los productores por kg
de arroz cáscara, 2002

	Localidad	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Costos de producción	Piura	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37
Lambayeque	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39	
Precio cáscara	Piura	0,58	0,61		0,41	0,43	
Lambayeque	0,62	0,65	0,67	0,56	0,55	0,53	
Margen bruto del productor	Piura	39	46		9	13	
	Lambayeque	45	51	57	36	35	31
Margen con costos financieros	Piura	27	33		-4	0	
	Lambayeque	31	38	43	22	20	16

Fuente: MINAG y entrevistas
Elaboración: Propia

La explicación para la baja rentabilidad de los productores se encuentra analizando la evolución mensual de sus márgenes. En el cuadro 3 se observa que si bien en los primeros meses del año se obtiene un margen alto, en mayo, mes que corresponde a la cosecha de la “campana grande”, el precio desciende de manera abrupta. Como se ha señalado, con frecuencia los agricultores se ven obligados a vender su producción inmediatamente después de la cosecha, porque deben pagar sus préstamos y afrontar gastos familiares. Por lo

92. Se debe advertir que el precio utilizado para el cálculo es el de arroz corriente. Dada la mayor tecnología de los molinos de Lambayeque, estos obtienen mayores ganancias por la venta de arroz de calidades superiores. Por ello, para el caso de dicho valle los márgenes podrían estar subestimados.

tanto, los productores obtienen ganancias bajas⁹³ porque deben vender el arroz en un momento desfavorable, mientras que quienes se benefician del margen más alto de los demás meses son aquellos que pueden guardar el arroz.

CONCLUSIONES

No existen indicios suficientes como para afirmar que los molinos de arroz del Bajo Piura y Chancay-Lambayeque poseen poder de compra.

El arroz es uno de los productos agropecuarios que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años. Tanto en Piura cuanto en Lambayeque, los productores locales se caracterizan por ser pequeños agricultores con propiedades menores de 3 hectáreas. Eligen el arroz porque es un cultivo más resistente y necesita menos cuidado. A diferencia de lo que ocurre con otros cultivos, es posible producir una calidad “aceptable” de arroz sin asesoría alguna. Además, prefieren sembrar arroz porque se puede guardar y porque sirve de alimento. En promedio, los productores consiguen financiamiento para el 50 por ciento de su campaña, y el resto lo cubren con recursos propios que consiguen alquilando parte de su tierra o vendiendo ganado o artefactos electrodomésticos.

Cuando ECASA existía, la mayoría de molinos fueron diseñados con una alta capacidad de pila. Luego de la liquidación de esta empresa estatal, los molinos resultaron perjudicados debido a que les resultaba demasiado costoso pillar cantidades reducidas de arroz. Después de la liberalización del mercado, un gran número de molinos medianos y pequeños, más competitivos, ingresó al negocio de la molinería. Así, entre 1990 y 1993 el número de molinos se incrementó en 43,58 por ciento.

Los molinos pueden ofrecer el servicio de pilado a los productores o comprar el arroz en cáscara y procesarlo por su cuenta. Se ha observado que, aunque afirman lo contrario, se dedican principalmente a vender arroz pilado. El molinero o el acopiador compran el arroz y lo guardan hasta que crean conveniente pillarlo. Con frecuencia la empresa molinera cuenta también con los medios para transportar el producto y venderlo en Lima.

El precio del arroz cáscara varía significativamente según el calendario de siembra. Hay una relativa integración entre los mercados de la costa norte y la selva, lo que permite que los precios en cada valle sean afectados por la producción de los otros.

Si bien el mercado de arroz adolece de ineficiencias que dificultan la generación de excedentes a los pequeños productores, no se puede afirmar que su posición desfavorable en el mercado se deba a prácticas oligopsonicas de los molinos.

93. Incluso si se considerara una tasa de 7 por ciento mensual en nuevos soles, el margen neto obtenido por los productores del Bajo Piura desciende a -4 por ciento y el de Lambayeque a 20 por ciento.

Es necesario diferenciar el mercado de Piura del de Lambayeque. En el primero, si bien existe competencia entre los molinos, esta no se manifiesta tan claramente como en el segundo. Esto se debe a que Lambayeque es un punto medio entre Lima y las principales zonas arroceras en el norte, lo que ha dado lugar a un incremento del número de molinos y a una mejora tecnológica.

En ambos valles se ha observado que no hay concentración en la industria. Aunque en el Bajo Piura no operan tantos molinos como en Lambayeque, la cercanía de las zonas permite cierta integración de los mercados. Además, en ninguno de los dos existen molinos que concentren porciones significativa del mercado. Más aun: los molinos de mayor envergadura suelen ser más ineficientes, y muchos de ellos incluso han dejado de operar.

Por otro lado, no obstante que la alta informalidad del mercado resulta un desincentivo para la entrada de empresas formales, el número de molinos crece constantemente.

Si bien la capacidad de los productores para responder a variaciones en los precios en el corto plazo es reducida (lo que se explica en gran parte por fallas en el mercado financiero), en el largo plazo aumenta, debido a que el arroz es un cultivo transitorio. A pesar de ello, existen ciertas barreras a la salida, como la dificultad de acceder a financiamiento para cultivos alternativos y el costo de oportunidad de “desperdiciar” semillas reutilizables. Al restringir la elasticidad oferta, estas podrían provocar el ejercicio de poder de compra.

Sin embargo, los márgenes obtenidos por los molineros no resultan excesivos, particularmente si se considera el pago de IGV. Esto descarta la posibilidad de que exista abuso de poder de mercado.

Se sostiene que la sobreproducción es la principal causa de la incapacidad de los productores para generar excedentes. En el transcurso de los últimos años se ha verificado un incremento considerable en la cantidad producida. Sin embargo, el problema fundamental es que los pequeños productores solamente pueden vender en la época de cosecha, cuando los precios son más bajos. Si pudiesen almacenar el arroz y esperar a que los precios suban, podrían generar excedentes. Además, debido a la carencia de liquidez, los productores se endeudan e invierten montos por hectárea inferiores a los recomendados, con lo cual la calidad del arroz cultivado disminuye y se obtiene un menor precio por la producción.

Otro factor que limita el desarrollo del mercado es la excesiva informalidad. El 95 por ciento del valor de las transacciones comerciales en el mercado del arroz no es declarado al Estado. En las condiciones actuales, los molinos que pagan IGV no resultan rentables. Esto, sumado a la existencia de molinos cuyos objetivos no son la maximización de ganancias, dificulta el desarrollo de empresas molineras con proyección a largo plazo. Tal situación perjudica también a los productores, porque da lugar a relaciones contractuales informales que les resultan más costosas. Además, no existen incentivos para que los molinos inviertan a largo plazo en capacitación y asistencia técnica a los productores.

La principal limitación de este estudio es que, debido a la escasez de información estadística, no ha sido posible realizar un análisis cuantitativo completo. Otra dificultad es que se centra en la comercialización de arroz corriente, lo que puede llevar a subestimar la importancia de la innovación tecnológica y la influencia del mercado externo. Por otro lado, no se realiza una simulación del mercado en condiciones de eficiencia ni de apertura al mercado internacional. Antes de llevar a cabo cualquier análisis de política comercial resultará necesario estudiar más a fondo la informalidad en el sector y aplicar medidas correctivas.

Anexo
Cálculo de los márgenes de comercialización

1. Márgenes productor-molino-minorista 1994-2002

Para calcular los márgenes productor-molino-minorista se utilizaron precios promedio anuales del periodo 1994-2002. Los márgenes se calcularon de la siguiente manera:

$Mp = \frac{Pc - Cp}{MT}$	$Mm = \frac{Pm - Pc}{MT}$	$Mn = \frac{Pn - Pm}{MT}$
---------------------------	---------------------------	---------------------------

donde:

- Pc = Precio del arroz en cáscara.
- Pm = Precio del arroz al por mayor.
- Pn = Precio del arroz al por menor.
- Cp = Costo de producción de los agricultores.
- Mp = Participación del productor en el margen total generado en la cadena.
- Mm = Participación del molino en el margen total (se asume que el molino actúa además como mayorista).
- Mn = Participación del minorista en el margen total.
- MT = Margen total generado en la cadena.

Los precios están expresados en S./kg de arroz cáscara. Se ha utilizado una tasa de conversión de 70 por ciento, de tal manera que por cada kg de arroz cáscara se obtiene 0,7 kg de arroz pilado.

Este ejercicio se ha realizado para ambos valles. Así, el porcentaje obtenido representa la participación de cada agente en el margen total de la cadena.

2. Márgenes productor-molino, enero-julio del 2002

Para calcular los márgenes productor-molino se siguió un procedimiento similar al del caso anterior. Sin embargo, se prescindió de la última etapa de la cadena, por lo cual las proporciones obtenidas representan el porcentaje del margen total generado en las dos primeras etapas. Por otro lado, para calcular el margen neto del molino, se restó al margen bruto los siguientes costos estimados de procesamiento:

Costos de procesamiento: S/. por kg de arroz cáscara

Salario	0,0002
Energía	0,0003
Depreciación	0,0001
Sacos	0,0014
Transporte	0,0043

Fuente: Entrevistas.
Estimado para un molino con capacidad de pila de 4 t/h.

Manuel Aparicio*

FORMACIÓN DE PRECIOS Y ABUSO DE PODER DE MERCADO EN LA INTERMEDIACIÓN DEL MAÍZ AMARILLO DURO

(El caso de los valles de Barranca y Cañete)

Entre 1991 y el 2002 el consumo per cápita de pollo —componente fundamental de la canasta de consumo familiar— se incrementó en el país en 53 por ciento¹. Si consideramos que el maíz amarillo duro (MAD) es el principal insumo para la producción de este alimento, resulta de vital importancia estudiar el funcionamiento de este mercado y su proceso de comercialización. Además, el significativo número de agricultores dedicados al cultivo del MAD, algunos de los cuales viven en pobreza extrema, obliga a buscar alternativas para que este mercado sea más competitivo, eficiente y equitativo.

En el periodo 1990-2003 la producción nacional de MAD ha crecido a una tasa anual de 8,3 por ciento². Sin embargo, este incremento no es suficiente para abastecer la demanda nacional, de manera que el déficit debe ser cubierto con importaciones (51 por ciento en el 2003). La apertura comercial del mercado peruano ha generado una dinámica entre los precios nacionales e internacionales de MAD, y se ha convertido en parte del proceso de formación de precios. Esta interrelación será investigada aquí, debido a que es importante para entender el desarrollo del mercado de MAD, que enfrenta fuertes subsidios aplicados por otros países a sus productos.

* El autor desea agradecer especialmente a CEPES por la propuesta del tema, la confianza en su desarrollo y las facilidades de información y logística proporcionadas.

1. Elaborado a partir de la información proporcionada por la Asociación Peruana de Avicultura (APA).

2. Elaborado a partir de la información proporcionada por la Oficina de Información Agraria (OIA) del Ministerio de Agricultura (Minag).

El objetivo de este artículo es analizar la estructura comercial y la formación del precio del MAD en los valles de Barranca y Cañete. Con tal fin, estudiamos la influencia que ejercen algunos agentes involucrados en la determinación del precio. Nuestra hipótesis central es que la existencia de una estructura de poder de mercado oligopsónica permite a los intermediarios abusar de tal poder en detrimento de los agricultores y del funcionamiento competitivo del mercado.

Dada la importancia del departamento de Lima tanto en la producción cuanto en la demanda del MAD por el sector avícola, el estudio de los valles de Barranca y Cañete resulta relevante, ya que ambos poseen los más altos niveles de producción acumulada en el departamento (68 por ciento en el periodo 1998-2002). Este análisis se realiza según los procedimientos propuestos por un conjunto de autores, que evalúan imperfecciones en mercados oligopsónicos. Los resultados obtenidos nos permiten así analizar el abuso de dicho poder en los valles referidos.

El artículo ha sido dividido en cinco partes: en la primera se explican la metodología y los instrumentos usados para el análisis; en la segunda se presentan la oferta y el sistema productivo que conforma el MAD; en la tercera se expone el proceso de formación de precios del producto; en la cuarta se evalúa el poder de mercado y su posible abuso, y en la quinta se presentan las conclusiones derivadas del análisis.

METODOLOGÍA

METODOLOGÍA PARA DETERMINAR EL PODER DE MERCADO Y EL ABUSO DEL PODER DE MERCADO

Para Sexton³, en un mercado agrícola típico existen tres condiciones que, en conjunto, determinan que las firmas procesadoras (compradores) puedan ejercer poder oligopsónico espacial⁴ sobre los agricultores (productores). Estas son: (i) la producción agrícola es realizada por un gran número de agricultores dispersos espacialmente; (ii) la producción es grande o perecible, razón por la cual su transporte y almacenamiento son costosos; y, (iii) son pocas las firmas procesadoras de MAD, y una o más de estas actúan de forma cooperativa. De acuerdo con el autor referido, los mercados de productos agrícolas son propicios para que se satisfagan estas condiciones estructurales, en tanto la cooperación permite obtener a los compradores un mayor poder de negociación frente a los productores.

3. Sexton, Richard J.: "Imperfect Competition in Agricultural Markets and the Role of Cooperatives: a Spatial Analysis". *American Journal Agricultural of Economics*, agosto de 1990, pp. 709-710.

4. Este hecho limita las ventas de los agricultores a un determinado espacio geográfico, de lo que se benefician las firmas compradoras, dado que estas pueden ejercer su poder de mercado.

La “Guía práctica para la ejecución de la ley antimonopolio para una economía en transición”⁵ plantea un conjunto de criterios para verificar la existencia de poder de mercado en un monopsonio/oligopsonio; entre ellos:

La definición de un mercado relevante

- *Definición de mercado:* Se busca verificar la existencia de un reducido número de compradores que actúan determinando el precio y la cantidad de compra y definiendo la oferta y demanda de mercado.
- *Determinación del producto relevante y el mercado geográfico:* Se define el producto que compran las firmas dominantes y la región en donde lo hacen. Luego, se determina la existencia de algún tipo de fusión (verificando la competencia entre compradores).
- *Sustitución de la oferta:* Se reconocen las alternativas que tienen los agricultores para vender sus productos y verificar la capacidad de cambio por otros cultivos.
- *Otros factores:* Se consideran factores que interferirán en el intento de ejercer el poder de un oligopsonio, como por ejemplo acuerdos entre agricultores y programas del Estado que permitan a los agricultores actuar colectivamente (cartel cerrado)⁶.

Indicadores industriales de concentración y participación de mercado

Se debe buscar el mejor indicador de participación en el mercado y evaluar el nivel de concentración. Los indicadores industriales de concentración de poder monopólico u oligopólico ignoran aspectos del mercado tales como las barreras a la entrada, la integración vertical u horizontal, las importaciones, entre otros. Algunos autores agregan que los índices no registran el grado de interdependencia existente entre las empresas, es decir, si alguna de estas actúa en forma agresiva o si se produce algún acuerdo entre ellas, razón por la cual es necesario ser prudente en el análisis de concentración. Los indicadores tradicionales de participación de mercado propuestos por la teoría de la organización industrial son:

- *Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH):* Índice de concentración industrial.
- *Razón de Concentración (RC):* Índice de concentración de empresas de mayor tamaño⁷.

5. Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la Promoción de la Competencia: “Guía práctica para la ejecución de la ley antimonopolio para una economía en transición”. Santa Fe de Bogotá D.C., marzo de 1998, pp. 91-173.

6. *Ibid.*, p. 145.

7. Kafka, Folke: *Teoría económica*. Lima: Universidad del Pacífico-CIUP, 1990, pp. 477-479.

- *Índice de poder oligopsonico de Lerner*: Indica el grado de ejercicio del poder de mercado.

En lo que concierne a las ventajas y desventajas de los indicadores, se debe decir que el IHH da más peso a las empresas más grandes y menos a las pequeñas, y que tanto el IHH cuanto el RC utilizan datos de compra locales y no consideran las importaciones ni la posibilidad de entrada de nuevas empresas al mercado, lo que podría generar sesgos⁸. Por ello, para este artículo hemos creído conveniente calcular el IHH y el RC.

Condiciones de entrada

Autores como Carlton y Perloff, y Shy, consideran las barreras a la entrada como una forma de hacer uso del poder de mercado, y cada uno establece criterios para definirlo. Así, mientras Carlton y Perloff⁹ afirman que las barreras a la entrada son acciones y condiciones que impiden a cualquier empresario crear una nueva firma en el mercado, Shy¹⁰ especifica fuentes generadoras de barreras a la entrada: la ventaja absoluta de costos de las firmas involucradas, las economías de escala, las ventajas por diferenciación de productos, barreras legales¹¹, amén de los costos de transporte y de comercialización y razones tecnológicas¹².

Se propone un conjunto de criterios para reconocer la existencia del abuso de poder de mercado. Para establecer si la conducta sospechosa es abuso de poder de mercado, se debe verificar dos tipos de comportamiento: conducta explotadora (poder usado o ejercido) y conducta excluyente (crea y mantiene el poder)¹³. Veamos cada una de ellas:

- *Conducta explotadora*: Primero, determinar si existe un acuerdo vertical anticompetitivo entre firmas dominantes. Segundo, analizar si los precios son demasiado altos y si existe discriminación entre es-

8. Peña, Ximena: “¿Qué tan poderosas son las aerolíneas colombianas? Estimación del poder de mercado en las rutas nacionales”. Tesis para optar el título de magíster en la Universidad de los Andes, 2001, p. 26.

9. Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff: *Modern Industrial Organization*. 2ª edición. Nueva York: Addison Wesley, 1994, p. 110.

10. Shy, Oz: *Industrial Organization: Theory and Applications*. 5ª edición. Mass: The MIT Press, 2000, p. 182.

11. Tirole, Jean: *The Theory of Industrial Organization*. Boston: MIT Press, 1988, p. 54. Muchas veces las barreras a la entrada son impuestas por el Estado a través de leyes (otorgando licencias exclusivas, prohibiendo la importación de algún bien o fijando requisitos que solo pueden ser cumplidos por una empresa o por un pequeño grupo de ellas).

12. Fernández, Jorge: *Microeconomía: Teoría y aplicaciones*, tomo II. 1ª edición. Lima: Universidad del Pacífico, 2000, pp. 70-71.

13. Para proceder al análisis de cada una de las conductas de abuso de poder de mercado se debe reconocer antes la posible integración vertical o acuerdos verticales en el mercado en estudio.

tos¹⁴. Y, finalmente, verificar la limitación de producción o retención de productos¹⁵.

- *Conducta excluyente*: Primero, verificar si la entrada se hace menos atractiva de lo que realmente es, cuestionando los elevados costos y el retraso o incertidumbre para los nuevos competidores. Segundo, evaluar la presencia de precios predatorios, es decir, la manera de forzar los precios por debajo de los costos hasta que los competidores sean sacados del mercado. Tercero, reconocer contratos exclusivos con clientes, analizando aquellos que se establecen con distribuidores y otros intermediarios; definiendo la extensión de encubrimiento, los términos¹⁶, las razones (exclusividad y “ata”) y el efecto del contrato (expansión y entrada).

A continuación se muestran otras metodologías propuestas por este tipo de análisis para determinar el poder y abuso del poder de mercado en mercados agrícolas:

- Durham y Sexton¹⁷ tratan de explicar el ejercicio de poder de mercado haciendo referencia a que las oportunidades de venta de los agricultores se presentan a menudo limitadas debido al reducido número de compradores y a los altos costos de transporte en el espacio geográfico en el que se encuentran.
- Por otro lado, Goodwin¹⁸ señala que un alto grado de concentración en la industria no confirma necesariamente la existencia de prácticas discriminatorias de poder de mercado, con lo cual la existencia de poder oligopsónico no implica el ejercicio de dicho poder¹⁹. Rogers y Sexton²⁰ muestran la relación que existe entre el alto grado de concentración en el grupo de los compradores y la inelasticidad de la oferta del producto agrícola²¹, vínculo que se constituye en una evidencia del po-

14. Ofreciendo privilegios a otras entidades económicas, bajo las mismas condiciones, pero a diferentes precios.

15. Rechazo de una firma dominante a negociar con un cliente determinado.

16. Duración, capacidad de salida, daños y perjuicios.

17. Durham, Catherine y Richard J. Sexton: “Oligopsony Potential in Agriculture: Residual Supply Estimation in California’s Processing Tomato Market”. *American Journal Agricultural of Economics*, noviembre de 1992, p. 963.

18. Goodwin, Barry: “Oligopsony Power: a Forgotten Dimension of Food Marketing Discussion”. *American Journal of Agricultural Economics*, volumen 76, diciembre de 1994, p. 1164.

19. Este estudio también señala que algunos investigadores, al menos implícitamente, toman como dada la premisa según la cual la concentración en una industria conduce a la existencia de prácticas de poder de mercado colusivas.

20. Rogers, Richard T. y Richard J. Sexton: “Assessing the Importance of Oligopsony Power in Agricultural Markets”. *American Journal of Agricultural Economics*, diciembre de 1994, p. 1143.

21. Por la restricción que enfrenta toda producción agrícola debido a que no se pueden ajustar los niveles de producción en el corto plazo una vez que se ha realizado la siembra.

der de mercado de los compradores (estos pueden disminuir el precio pagado a los agricultores)²².

- López y You²³ muestran que el abuso de poder oligopsónico se da como producto de la formación de asociaciones que facilitan la colusión y el establecimiento de precios.
- Por último, Azzam²⁴ toma en cuenta la posible integración vertical hacia delante en mercados de bienes finales y hacia atrás en el mercado agrícola (donde la pérdida de eficiencia es internalizada por los compradores)²⁵.

En general, los diferentes autores presentan un conjunto de factores que estarían determinando la existencia de poder de mercado y del abuso de este poder, tales como la atomización de la oferta agrícola, la presencia de pocos compradores, los altos costos de transporte y almacenamiento, entre otros. El aporte de estos autores constituye una herramienta adicional para verificar las hipótesis del presente trabajo.

METODOLOGÍA ALTERNATIVA: MÁRGENES DE COMERCIALIZACIÓN

En el análisis del conjunto de estimaciones realizadas para determinar el poder de mercado y su abuso, se ha considerado conveniente incorporar el cálculo de los márgenes de comercialización, rentabilidades sin y con rotación de capital²⁶. Así, se han tomado los trabajos de Escobal²⁷, Lyon y Thompson²⁸, Scott y Herrera 1990²⁹ y Wohlgenant³⁰ para las diferentes etapas del proceso de comercialización y la distribución de aquellos entre

22. Así también, los autores agregan dos factores a los ya mencionados que darían indicios de la existencia de un poder oligopsónico. En primer lugar, la necesidad de los procesadores de comprar productos altamente especializados; y, en segundo lugar, la especialización del agricultor en la producción.

23. López, Rigoberto A. y Zhikang You: "Determinants of Oligopsony Power: the Haitian Coffee Case". *Journal of Development Economics*, volumen 41, 1993, pp. 275-276.

24. Azzam, Azzeddine: "Testing the Monopsony-Inefficiency Incentive for Backward Integration". *American Journal of Agricultural Economics*, agosto de 1996, p. 585.

25. Para el caso de un monopolio, los incentivos se dan a una integración hacia delante. En ambos casos se podrían generar problemas de información, contratos incompletos, problemas de agencia, entre otros.

26. Para considerar el volumen entre agentes.

27. Javier Escobal, editor: *Comercialización agrícola en el Perú*. Lima: GRADE/AID, 1994, pp. 325-329.

28. Lyon, Charles y Gary Thompson: "Temporal and Spatial Aggregation: Alternative Marketing Margin Models". *American Journal of Agricultural Economics*, agosto de 1993, p. 525.

29. G.J. Scott y J.E. Herrera, editores: *Mercadeo agrícola: Metodologías de investigación*. Lima: IICA-CIP, 1991, pp. 443-446.

30. Wohlgenant, Michel: "Marketing Margins: Empirical Analysis". *Handbook of Agricultural Economics*, volumen I.

los diferentes agentes participantes en la cadena del MAD (distribución de los márgenes bruto y neto), como análisis complementarios a los ya propuestos.

La información recogida proviene de tres fuentes. Primero, de estadísticas y bases de datos proporcionadas por el Ministerio de Agricultura (Minag), la Superintendencia Nacional de Aduanas (Sunad), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y la APA. Segundo, información recogida del trabajo de campo en los valles de Barranca y Cañete³¹ sobre los principales agentes involucrados en el circuito comercial del MAD (agricultores, empresas intermediarias y algunas procesadoras de alimentos balanceados). Tercero, de entrevistas con diferentes representantes vinculados a la comercialización del MAD, como trabajadores del Minag y de las Agencias Agrarias de los dos valles en estudio especializados en la cadena del MAD, investigadores de asociaciones y ONG conocedoras de la comercialización del MAD.

EL SISTEMA PRODUCTIVO

LA DEMANDA: CONSUMIDORES FINALES Y SU VINCULACIÓN CON LA PRODUCCIÓN DE MAD

El comprador final: Las procesadoras de alimentos balanceados y las avícolas

La producción de MAD está directamente relacionada con la industria de alimentos balanceados. Es el principal insumo para la alimentación de aves, porcinos, vacunos y otros animales, y su principal demandante es la industria avícola. El uso de MAD por las empresas procesadoras de alimentos balanceados se ha ido incrementando con el paso de los años (9,4 por ciento en promedio anual)³². Este aumento de la producción se debe al incremento del uso de MAD nacional³³, principalmente en los dos últimos años, cuando el crecimiento promedio fue de 16,3 por ciento³⁴.

Como ya se dijo, entre 1991 y el 2002 el consumo per cápita de carne de ave se incrementó en más de 53 por ciento³⁵. En los últimos años la estructura de consumo se ha modificado en parte debido a un cambio en los

31. La información fue recogida entre abril y junio del 2003.

32. Elaborado a partir de la información proporcionada por la DGPA.

33. En el 2001 la tasa de crecimiento del uso de la producción nacional fue de 7,3 por ciento, mientras que la importada fue de 1,1 por ciento. Sin embargo, la producción importada usada es, en promedio, 5,6 veces la producción nacional (1991-2001).

34. Sin embargo, el MAD importado por las procesadoras de alimentos balanceados es 69,7 por ciento de la demanda total.

35. Pasó de 13,27 kg/habitante a 24,72 kg/habitante. En Lima y Callao el consumo se ha incrementado en más de 72 por ciento.

hábitos alimenticios³⁶; así, el precio del pollo ha caído en términos relativos en comparación con los de otros productos como la carne de res, el pescado y el cerdo³⁷. La producción nacional de pollo aumentó en más de 43 por ciento³⁸ entre 1991 y el 2002 (tasa promedio: 7,2 por ciento); y aunque en 1993 experimentó una caída por el proceso de reforma y la crisis económica, luego siguió creciendo sostenidamente.

LA OFERTA: PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL PRODUCTO

Producción y rendimiento

Ámbito nacional

La evolución de la producción nacional entre 1991 y el 2003 se puede dividir en dos etapas. La primera, que comprende el periodo 1991-1995, presenta una tendencia estable con pocas fluctuaciones debido a una coyuntura de eliminación de subsidios y desactivación de la banca de fomento. La segunda, que va de 1996 al 2003, está marcada por un claro incremento en el consumo de aves³⁹.

En el caso del rendimiento, se observa que este acompaña a la evolución de la producción con un comportamiento bastante similar. Las dos etapas consideradas muestran tasas de rendimiento diferentes: 3,0 t/ha en el periodo 1991-1995 y 3,4 t/ha para 1996-2003⁴⁰. Países como Estados Unidos, la Argentina y el Canadá tienen rendimientos superiores al nacional, como consecuencia del uso de semillas transgénicas⁴¹. El Perú ha invertido en la adquisición de tecnología y semillas de mayor rendimiento⁴².

36. Minag y OIA: *Industria avícola y desafíos para el quinquenio 1996-2000*. Lima: Minag-OIA, 1996, pp. 33-34.

37. A excepción del pescado, la proteína de pollo es la más barata. La proteína del pescado cuesta 0,000017 \$/g; la de vacuno, 0,000071 \$/g; la porcina, 0,000061 \$/g; y la avícola, 0,000025 \$/g.

38. Para el caso de Lima y Callao, en más de 44 por ciento.

39. Paredes, Javier H.: *Economía del maíz amarillo duro (Zea mays L.) en el Perú*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ)/Oficina de Planificación Agraria (OPA)/Proyecto de Asesoría de Planeación Agraria (PROAPA), febrero del 2001, pp. 48-49.

40. Comparando el rendimiento nacional con el de otros países, la Argentina tiene un rendimiento por encima del peruano en un poco más de 2 t/ha. Mientras, la diferencia con Estados Unidos se da en más de 5 t/ha (año 2001).

41. En <www.redepapa.org/ubb/Forum1/>.

42. Tavera, Mario: *Cadena productiva: Maíz amarillo duro, avicultura y porcicultura*. Lima: Minag-Dirección General de Promoción Agraria, febrero del 2002, p. 6. Este autor señala la posibilidad de que las empresas semilleras privadas y el Estado realicen inversiones en el sector, generando alianzas estratégicas en beneficio de la producción. Se debe considerar que en el Perú está prohibido el uso de semillas transgénicas.

Ámbito departamental

El MAD se cultiva en todos los departamentos del Perú; no obstante, la distribución de la producción no es uniforme. Así, los departamentos en los que más se produce son: Lima, 21,5 por ciento⁴³; La Libertad, 17,9 por ciento⁴⁴; Lambayeque, 11,5 por ciento; San Martín, 10,5 por ciento, y Áncash, 8,2 por ciento. Si se compara los rendimientos por regiones, se observa que los de los departamentos de la costa son mayores que los de la selva y la sierra (véase el cuadro 1)⁴⁵.

Cuadro 1
Rendimiento promedio y tasa de crecimiento promedio anual del MAD en principales departamentos, 1995-2003

	Rendimiento (t/ha), 1995	Rendimiento (t/ha), 2003	Tasa anual (%)
Lima	4,4	7,6	8,0
La Libertad	5,5	6,9	2,7
Lambayeque	3,5	4,5	3,2
San Martín	2,0	2,2	1,3
Áncash	4,0	5,1	2,9
Piura	3,4	4,2	2,7
Ica	6,5	7,7	2,1
Total	3,0	3,7	2,4

Fuente: Minag-Oficina de Información Agraria.
Elaboración propia.

En los valles de Barranca y Cañete

Respecto de la producción de MAD, el departamento de Lima ha cobrado importancia en los últimos años, particularmente desde 1998. Y el valle de Barranca ha experimentado un crecimiento de 18 por ciento anual, al punto que en el 2001 ha cubierto más de la mitad de la producción del departamento. Mientras, Cañete se ha mantenido a lo largo del mismo periodo como

43. OIA: “Maíz en cifras: Maíz amarillo duro nacional cada vez se consume más”. Lima: OIA, noviembre del 2001, p. 6.

44. Entre 1992 y 1996 el departamento de La Libertad se presentaba como el primer productor de MAD; sin embargo, a partir de 1996 el departamento de Lima lo ha desplazado y es hasta hoy el mayor productor del Perú.

45. Esto debido a que en los departamentos de la costa los agentes (agricultores, compradores e instituciones) muestran una mayor preocupación por el uso de semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas.

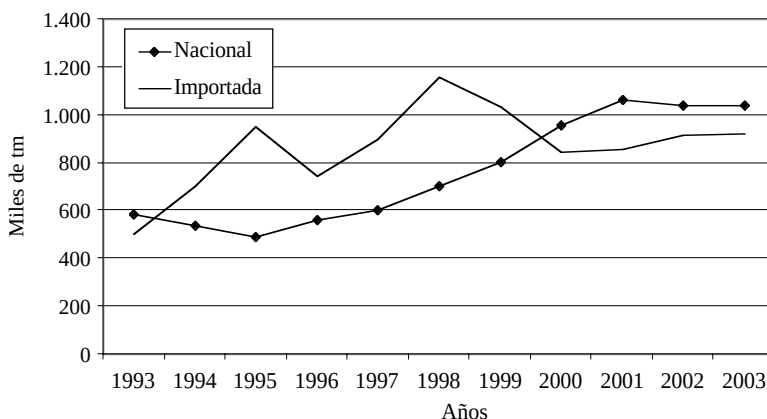
la segunda provincia más productiva de MAD en Lima (tasa de crecimiento de 3,8 por ciento anual).

En el periodo 1997-2002, el rendimiento promedio en Barranca fue de 6,8 t/ha, con un máximo de 9,75 t/ha. En Cañete el rendimiento promedio fue de 6,1 t/ha, y llegó a un pico de 7,86 t/ha⁴⁶.

Importaciones para el mercado local

Si bien la producción de MAD ha aumentado de manera significativa, la participación de las importaciones en el total de la oferta nacional siempre ha sido considerable. Así, en el 2003 se importó el 47,1 por ciento de la oferta total de maíz. La serie histórica puede ser apreciada en el gráfico 1.

Gráfico 1
Importaciones y producción nacional de MAD, 1993-2003



Fuente: Minag-Oficina de Información Agraria.
Elaboración propia.

En lo que respecta a la participación de los países abastecedores de MAD en el mercado nacional, Estados Unidos y la Argentina cubren más del 90 por ciento de las importaciones (véase el cuadro 2)⁴⁷.

46. En el caso de Barranca se dio en junio del 2000 y en Cañete en enero del 2003.

47. Minag: "Maíz amarillo duro: Perspectivas de comercialización en la bolsa de productos". Lima: Minag, 2002, p. 30. En este documento se verifican resultados similares; sin embargo, se aclara que no es posible establecer una dependencia de las importaciones de un solo país, atribuyendo dicho efecto a las diferentes ventajas que ofrece cada mercado. En los últimos años la importación de la Argentina ha estado cubriendo más del 60 por ciento de la demanda total.

Cuadro 2
Participación de las importaciones de MAD por país de origen, 1996-2003
(Porcentajes)

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Estados Unidos	53,9	15,2	31,0	64,1	33,4	24,9	21,0	2,5
Argentina	45,5	78,0	69,0	35,7	66,5	72,1	78,6	89,0
Bolivia	0,4	0,5	0,0	0,2	0,1	0,8	0,2	0,5
Otros	0,1	6,2	0,0	0,0	0,0	2,2	0,2	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Minag-Oficina de Información Agraria.
 Elaboración propia.

El proceso de intermediación en los valles seleccionados

La comercialización del MAD vincula a los agricultores con los consumidores finales: empresas procesadoras de alimentos, avícolas, etcétera. En este proceso intervienen un conjunto de agentes, como:

- *Intermediarios/comercializadores:* Se encargan de la compra del maíz a los agricultores a través de subagentes llamados recorredores. Los intermediarios pueden ser mayoristas y minoristas, de acuerdo con el volumen comercializado. Y según el lugar de residencia, pueden ser categorizados como externos o internos⁴⁸.
- *Recorredores:* Son personas que trabajan directamente para los comerciantes intermediarios. Se encargan de buscar el maíz entre los agricultores (visitándolos parcela por parcela), a quienes transmiten el precio señalado por los intermediarios⁴⁹.
- *Molinos/Procesadores de alimentos balanceados:* Son los demandantes del MAD, quienes adquieren el maíz de diferentes formas: a través de un comerciante intermediario o directamente de los agricultores.

Comercialización en el valle de Barranca

Los agricultores venden el MAD a los intermediarios a través de recorredores. Las dos empresas más grandes y las que más compran son AGROTRANSP

48. Estos agentes cuentan con medios de transporte propios o alquilados, lo que influye en el precio a las procesadoras de alimentos balanceados (PAB). Los intermediarios también realizan labores como desgranado, ensacado, transporte, estiba y almacenamiento.

49. En general, los recorredores negocian el precio y volumen de compra, captando el MAD en el valle.

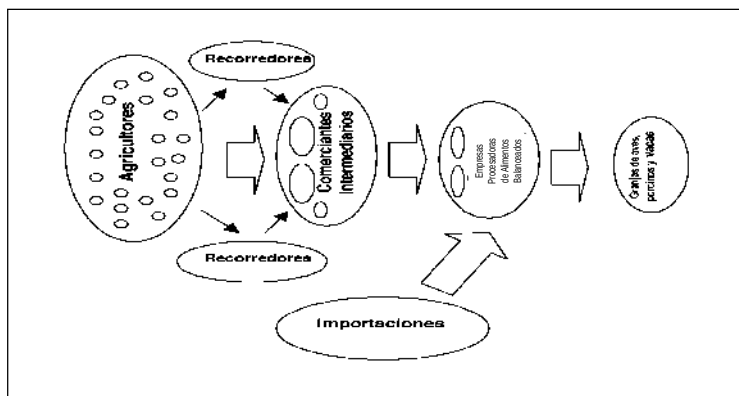
S.A. y Corporación Christian Milton⁵⁰, que cuentan con máquinas y equipos (camiones, desgranadoras, pesadoras) y contratan personal para las labores de estibado-desestibado, envasado, almacenamiento y administración. Esto les permite lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo⁵¹.

Por lo general, los grandes intermediarios establecen contratos directos con estas dos PAB⁵², de manera que reducen los costos de distribución. Por otro lado, los centros de compra se centralizan en la ciudad de Barranca, por donde pasa la carretera Panamericana Norte, lo que le da un gran dinamismo al mercado de compra.

Comercialización en el valle de Cañete

En este valle la función de los corredores es análoga a la que cumplen en Barranca, solo que en Cañete existen empresas de menor tamaño y una mayor tasa de informalidad (36,4 por ciento); además, estas pueden ser internas o externas al valle⁵³. Lo común en este valle es que los intermediarios alquilen el transporte y los equipos necesarios para la comercialización⁵⁴, cuyo destino final son las PAB de Lurín, Arequipa, Lima o las del propio Cañete. Como

El proceso de comercialización



50. Estas empresas coexisten con otras bastante pequeñas, que no exceden el 3 por ciento de participación en el mercado.

51. Estas empresas realizan todas las actividades de poscosecha (desde el secado) a gran escala; las otras (Soto S.A. y Transporte San Valentín) también desarrollan estas labores, pero en menor escala. Las empresas INAGRIC y San Fernando establecen contratos de abastecimiento directo con algunas firmas avícolas.

52. Entre las principales avícolas están Redondos y Molinos Mayo (San Fernando S.A.).

53. Se encontraron más de seis compradores internos y al menos dos externos.

54. Por ejemplo, en el valle de Cañete las principales empresas desgranadoras que alquilan sus equipos.

Barranca, este valle está situado muy cerca de la carretera (en este caso la Panamericana Sur), donde se encuentran las balanzas públicas⁵⁵, lo que facilita la comercialización del producto. El sistema de comercialización en ambos valles es representado en el esquema de la página anterior.

Servicios de financiamiento, asistencia técnica y empresarial

Financiamiento

Un modo informal de financiamiento bastante común en estos valles son las habilitaciones por los intermediarios. El habilitador financia la producción a través de un contrato de venta a futuro (antes de la cosecha) en el cual se determina la cantidad por comercializar. Otros ejemplos de financiamiento por terceros son a través de asociaciones privadas⁵⁶, Agrobanco-Minag⁵⁷, empresas de fertilizantes y semillas, asociaciones de productores⁵⁸ e hipotecas sobre la propiedad (terreno agrícola).

Asistencia técnica y empresarial

En ambos valles se suele otorgar asistencia técnica a agricultores de manera no programada, permitiendo que las empresas vendedoras de semillas, fertilizantes y agroquímicos promocionen sus productos y, al mismo tiempo, brinden este servicio. Es de destacar la participación privada de la Asociación Valle Grande en Cañete, que brinda asesoramiento técnico consistente en la supervisión y capacitación constante a agricultores que trabajan con la asociación. En el cuadro 3 se presentan indicadores de producción y comercialización de los valles de Barranca y Cañete.

FORMACIÓN DEL PRECIO DEL MAD

COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LOS PRECIOS DEL MAD EN EL PERÚ

En la década de 1970 se establecieron políticas de subsidios que mantuvieron los precios muy por debajo de los internacionales⁵⁹. Entre 1985 y 1990 desta-

55. En este punto se encuentran las balanzas públicas Tercer Mundo, La Quebrada y San Isidro.

56. La asociación Valle Grande, en Cañete, financia hasta el 80 por ciento de la producción (500 dólares por hectárea); además, realiza contratos de compra de insumos (fertilizantes, pesticidas, semillas), y hace un control (seguimiento) permanente del estado de los cultivos financiados, lo que facilita el repago del financiamiento.

57. En el valle de Barranca está mejor organizado en cuanto a cadenas productivas.

58. Estas asociaciones se financian a través de un fondo rotatorio al interior de una asociación de productores; por ejemplo, la Asociación de Productores Agrarios Cerro Blanco Unanue facilita créditos a 350 agricultores.

59. Minag, *op. cit.*, 2002, p. 32.

Cuadro 3
Resumen comparativo de indicadores de producción y comercialización en los valles de Barranca y Cañete

Indicador	Barranca	Cañete
Producción de MAD en toneladas (2002)	107.302	37.312
Tasa de crecimiento anual (1998-2002)	18,0%	3,8%
Rendimiento promedio 2002 (t/ha)	8,55	6,58
Comercialización agricultor-intermediario	Venta de agricultores a intermediarios a través de recorredores	Ídem
Comercialización intermediario-PAB	Venta de intermediarios a pocas PAB	Venta de intermediarios a muchas PAB
Uso de maquinaria y equipo	Propio	Alquilado

Fuente: Dirección Regional Agraria Lima-Callao y entrevistas en los valles de Barranca y Cañete. Elaboración propia.

có la política basada en precios de refugio y precios de garantía⁶⁰ para los productos agropecuarios, y el gobierno hacía las veces de intermediario a través de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y la Empresa de Comercialización del Arroz (ECASA)⁶¹. En la década de 1990 se inició un proceso de liberalización de mercados que dejó que los precios fluctuasen libremente. No obstante, el Estado siguió interviniendo en la adquisición de volúmenes de producción de MAD con el fin de evitar caídas drásticas de los precios. Luego los precios nacionales fueron protegidos con el llamado Sistema de Derechos Específicos Variables a las Importaciones, y a partir de junio del 2001⁶² se está aplicando el sistema de franja de precios⁶³.

60. Escobal, Javier: “Impacto de la política de precios y de crédito agrícola sobre la distribución del ingreso en el Perú: 1985-1990”. Lima: GRADE, 1992, pp. 23-24 (Documento de Trabajo n.º 18). Los precios de refugio eran fijados durante o después de la cosecha, cuando se registraba una sobreproducción que generaba una disminución en el precio. Por otro lado, los precios de garantía aseguraban al agricultor un margen de utilidad razonable (20%-40%) sobre los costos variables de producción.

61. Paredes, Javier, *op. cit.*, 2001, pp. 63-64.

62. Desde 1995 la Comunidad Andina está aplicando el sistema de franja de precios.

63. Este sistema se aplica a los siguientes productos agropecuarios: arroz, maíz amarillo, azúcar y lácteos.

En el ámbito nacional-internacional

A lo largo del periodo 1993-2003 se verifica un claro vínculo entre los precios CIF internacionales y los precios en chacra nacionales de MAD, siendo estos últimos los más volátiles. Esto se debe a factores tales como la estacionalidad en la superficie sembrada, las condiciones particulares de cada valle y los subsidios establecidos por los países exportadores⁶⁴.

El precio internacional ha sido oscilante desde inicios de 1993 y hasta fines del 2002. Así, en abril del 2002 el precio mínimo (CIF) fue de 103 US\$/t, mientras el precio más alto, 214 US\$/t, se registró en julio de 1996, como resultado de factores especulativos en la Bolsa de Chicago⁶⁵. Desde agosto de 1996 los precios nacionales muestran una tendencia decreciente, consecuencia de la sobreproducción de grandes países productores⁶⁶ y del aumento de la producción local.

Precios en los valles en estudio y precios internacionales

La información disponible para los valles corresponde al periodo 1997-2002. En ella encontramos un vínculo entre el precio internacional y el de los valles. Comparando los precios de Barranca con los de Cañete, el precio en el primero de estos valles ha sido, en promedio, mayor a lo largo del periodo 1997-2002 (168,91 US\$/t contra 161,72 US\$/t respectivamente). Se confirma entonces la tendencia nacional decreciente de los precios.

En los valles de Barranca y Cañete, los agricultores señalan que una caída de los precios internacionales afecta el precio recibido por el productor local⁶⁷. Por otra parte, agricultores y compradores consideran que el precio internacional es un factor determinante en el momento de la negociación⁶⁸. Además, dada la falta de habilidad de los agricultores para la comercialización, se esperarí que la negociación lleve el precio a la baja⁶⁹.

64. Minag y DGPA: "Propuesta de lineamientos para la conformación de alianzas productivas de maíz amarillo duro en el valle de Huaura-Lima: Un diagnóstico de la cadena". Lima: Minag y DGPA, diciembre del 2001, pp. 10-11.

65. Paredes, Javier, *op. cit.*, 2001, p. 70.

66. *Ibid.*, p. 65. Entre ellos Estados Unidos.

67. La caída promedio anual para el periodo 1997-2002 fue de 3,5 por ciento en Barranca y de 4,7 por ciento en Cañete.

68. En ambos valles los compradores señalaron que los precios son determinados por los compradores finales.

69. Si consideramos la casi nula capacitación empresarial recibida por los agricultores, la escasa instrucción educativa y el control de la información sobre precios por los compradores, entonces concluimos que la negociación se estaría dando en forma desigual.

Relación entre precios nacionales y precios internacionales

Algunos estudios han mostrado que existe un vínculo entre los precios nacionales y los internacionales, lo que ha puesto en evidencia la importancia del mercado externo en el proceso de formación del precio.

Los coeficientes de correlación de Pearson⁷⁰ estimados entre las variables relevantes para el estudio verifican la correlación positiva y significativa entre el precio internacional (CIF) y los precios locales (nacional, Lima, Barranca y Cañete). Por otro lado, las correlaciones entre el precio internacional y los precios de los valles en análisis y del departamento de Lima son mayores respecto de la reportada a escala nacional. Así, para el caso de Barranca y Cañete las magnitudes de la correlación son 0,631 y 0,753 respectivamente, contra un 0,458 en el ámbito nacional. Por otro lado, la estimación del test de causalidad de Granger señala una relación de causalidad del precio internacional sobre los precios nacionales, lo que ratifica el vínculo entre las variables analizadas. Finalmente, cabe aclarar que los índices de correlación son más altos para periodos más extensos, lo que demuestra una relación de largo plazo.

En general, es posible afirmar que el precio internacional es un determinante del precio de los valles en estudio. Las diferencias en las correlaciones entre ambos valles nos indican la presencia de otros factores independientes del precio internacional que estarían influyendo en la formación de los precios locales⁷¹ (principalmente para el caso de Barranca)⁷².

Estructura y formación de precios internos

La estructura de precios, entendida como la desagregación del precio en sus distintos componentes, permite analizar cuál de estos tiene mayor incidencia sobre el precio y su proceso de formación⁷³.

Así, en Barranca podemos apreciar que el gasto en mano de obra y maquinaria-equipos representa el 24,1 por ciento del precio de venta en chacra, mientras que los insumos explican más del 31,5 por ciento; el margen obtenido por el agricultor es del orden del 36,9 por ciento. Para el caso de Cañete, la mano de obra y la maquinaria-equipos representan el 25,8 por

70. Miden la intensidad o fuerza de la relación lineal entre dos variables. El coeficiente de correlación se define así: (i) Si $0 < r < 1$, entonces la relación es positiva, y cuando r está cerca de 1 existe correlación lineal positiva fuerte. (ii) Si $-1 < r < 0$, entonces la relación es negativa, y si r está cerca de -1 existe correlación negativa fuerte.

71. Las correlaciones tanto entre el precio de Lima y los precios de Barranca y Cañete cuanto entre los precios de ambos valles, son mucho más altas (mayores de 0,8), lo que nos indica la influencia del mercado interno.

72. Aun cuando la correlación entre precio Barranca-precio Cañete es alta (0,812).

73. Pichihua, Juan y Agapito Linares: *Concentración de la información y transparencia en la comercialización de alimentos en el Perú*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Puente, 1995, pp. 91-93.

ciento y los insumos el 40,5 por ciento (poco menos del doble del primer componente), y el margen obtenido por el agricultor es del orden del 26,4 por ciento (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Participación en el precio de venta del agricultor, mayo del 2003

	Barranca		Cañete	
	(S/. x kg)	%	(S/. x kg)	%
Mano de obra, maquinaria y equipo	0,13	24,07	0,14	25,75
Insumos	0,17	31,48	0,21	40,47
Gastos indirectos	0,04	7,56	0,04	7,36
Precio de venta	0,54		0,53	

Fuente: Entrevistas con agricultores en los valles de Barranca y Cañete.
Elaboración propia.

Por otro lado, en el caso de los intermediarios del valle de Barranca⁷⁴ la mercancía por comercializar significa casi el 88,5 por ciento, mientras que en Cañete representa el 85,5 por ciento del precio total de venta. En ambos valles, el desgranado, el transporte, el estibado, el desestibado, el envasado y otros gastos son componentes del precio pero con poco peso en su proceso de formación, debido a los volúmenes de mercancía que manejan, que les permiten reducir costos por cantidad y desarrollar economías de escala, y, además, alcanzar altos niveles de eficiencia y productividad (véase el cuadro 5).

En general, a lo largo del proceso productivo del MAD los diferentes agentes van determinando los precios de venta y, en suma, terminan formando el precio final de este producto.

EL SISTEMA DE FRANJA DE PRECIOS, DERECHOS ESPECÍFICOS VARIABLES, ARANCELES Y SOBRETASAS

El sistema de franja de precios

A partir del 22 de junio del 2002 el MAD se encuentra afectado por el sistema peruano de franja de precios (SPFP)⁷⁵, mecanismo que busca re-

74. Para el caso del valle de Barranca, se ha considerado la estructura de costos de un intermediario grande, que se define como aquel que posee más del 20 por ciento de las participaciones de la compra del MAD.

75. Decreto supremo 115-2001-EF.

Cuadro 5
Participación en el precio de venta del intermediario, mayo del 2003

	Barranca		Cañete	
	(S/. x kg)	%	(S/. x kg)	%
Mano de obra, maquinaria y equipo	0,13	24,07	0,14	25,75
MAD	0,540	88,52	0,530	85,48
Transporte	0,017	2,79	0,030	4,84
Desgranado	0,006	0,98	0,011	1,77
Estiba y desestiba	0,004	0,66	0,006	0,97
Envasado	0,003	0,49	0,006	0,97
Otros gastos	0,004	0,66	0,005	0,81
Precio de venta	0,610		0,620	

Fuente: Entrevistas en los valles de Barranca y Cañete.
Elaboración propia.

ducir las distorsiones provocadas por las políticas de subsidios de otros países (equilibrios “artificiales”) sobre los precios internacionales de determinados productos.

La franja toma como mercado de referencia el FOB Golfo con base en la Bolsa de Chicago. Mediante este mecanismo se busca crear estabilidad en los mercados, pues se define un precio “techo” y un precio “piso”. Así, si el precio internacional está por encima o por debajo de los precios límites, se aplicará un arancel variable. Estos precios (piso y techo) son ajustados semestralmente mediante la actualización de las respectivas series de precios, los fletes y seguros establecidos por la norma.

Los límites de la franja son calculados utilizando el siguiente procedimiento: se construye un intervalo de confianza tomando los precios promedios mensuales FOB de los últimos sesenta meses, y luego se suma y se resta al promedio de la serie una desviación estándar para establecer el límite superior e inferior respectivamente. Después se eliminan los valores extremos por encima y por debajo del intervalo de confianza. Con los valores registrados dentro del intervalo de confianza se calcula un nuevo promedio que se define como precio piso, y al precio techo se le adiciona una desviación estándar de la serie original. Estos precios (piso y techo) son ajustados semestralmente mediante la actualización de las respectivas series de precios, los fletes y seguros establecidos por la norma.

Los derechos específicos variables, los aranceles y las sobretasas

El precio del MAD también estuvo afecto al Sistema de Derechos Específicos Variables a las Importaciones aplicado en el Perú en 1991, mediante decreto supremo 0016-91-AG. Para entonces se esperaba mantener un pre-

cio piso de 98 dólares por tonelada de maíz. Este mecanismo duró hasta el año 2001, cuando esta metodología fue cambiada por la de franja de precios. Por otro lado, desde 1993 hasta 1996 los aranceles han sido del 15 por ciento; luego bajaron a 12 por ciento, pero al mismo tiempo se aplicó una sobretasa adicional de 5 por ciento, con lo cual el arancel alcanzó el 17 por ciento. Los derechos específicos, resultado de la aplicación de este sistema, tuvieron mayor incidencia en los periodos 1992-1994 y 1998-2001, cuando llegaron a bordear el 10 por ciento y 24 por ciento respectivamente.

EVALUACIÓN Y ABUSO DEL PODER DE MERCADO EN LA COMERCIALIZACIÓN DEL MAD

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE DETERMINAN EL PODER DE MERCADO

Barranca

Concentración industrial

En Barranca el índice IHH es de 0,36, es decir, se encuentra dentro del intervalo $[0,2, 1]$, considerado como de alta concentración⁷⁶. Además, se sabe que en el valle el 84,7 por ciento del volumen mensual producido es comprado por las dos empresas intermediarias más grandes⁷⁷ (AGROTRANSP, 44,6 por ciento, y Corporación Christian Milton, 40 por ciento). Estas establecen acuerdos de venta con San Fernando y Redondos S.A., las principales avícolas.

El RC_2 de 84,7 por ciento nos indica un alto grado de concentración, tal como lo señala el IHH. Por lo tanto, a partir de los índices de concentración estimados se puede afirmar que existe poder de mercado en el valle de Barranca.

Atomización de la producción de MAD

En Barranca, 3.453 agricultores se dedican a la producción de MAD. El tamaño promedio de la unidad agropecuaria es de 5,4 hectáreas. La mayoría de los agricultores no se encuentran formalmente agrupados⁷⁸, lo que les impide obtener descuentos por volumen cuando compran insumos. Esta falta

76. Peña, Ximena, *op. cit.*, 2001, p. 26. El mercado está altamente concentrado si el $IHH > 0,2$ y medianamente concentrado si $0,1 < IHH < 0,2$; por otro lado, el RC muestra alta concentración si $RC > 0,75$ y mediana concentración si el RC se encuentra entre 0,50 y 0,75.

77. Para el cálculo del volumen mensual producido se ha utilizado el promedio del volumen de producción de MAD correspondiente a los seis primeros meses del año.

78. En las entrevistas con agricultores de Barranca, el 100 por ciento señaló no estar organizado.

de organización también les impide realizar una negociación colectiva con el fin de obtener mejores precios por su producción.

En el 2002, solo el 15,9 por ciento del total de agricultores dedicados al cultivo de MAD trabajaba con el esquema de cadenas productivas, agrupados en asociaciones⁷⁹. Así, la Agencia Agraria de Barranca del Minag, ASPA, INAGRIC⁸⁰ y San Fernando desarrollaron programas de cadenas productivas que involucraron aproximadamente 1.897 hectáreas⁸¹. Sin embargo, los agricultores que participan en estas cadenas no parecen tener un mayor poder de negociación, tal como ya se mencionó⁸².

Mercado geográfico

El mercado geográfico de Barranca comprende las localidades de Supe, Pueblo Supe, Pativilca, Fortaleza y Barranca⁸³. Técnicamente, podría expandirse hasta Huacho y Lima, ya que el porcentaje del costo de transporte adicional sería de apenas 1,9 por ciento y 2,8 por ciento respectivamente⁸⁴. Además, se debe considerar que el mercado de MAD de Huaura, potencial competidor del de Barranca⁸⁵, está creciendo a una tasa anual promedio de 15,9 por ciento⁸⁶. Por lo tanto, se puede concluir que en el mercado geográfico relevante existen mercados de MAD alternativos al de Barranca, lo que permite afirmar la existencia de un alto grado de competencia (entre agricultores) en él.

Esto acrecienta el poder de mercado de los intermediarios, ya que la atomización, la dispersión geográfica y el estado de subsistencia⁸⁷ por el

79. Por ejemplo, en el año 2002 la Asociación de Productores de Maíz Amarillo Duro de la Provincia de Barranca formó parte de la Cadena Agroproductiva de MAD en Barranca organizada por la Agencia Agraria.

80. La empresa Gerencia de Inversiones Agrícolas de las Cuencas del Norte Chico (INAGRIC S.A.C.) ha desarrollado el Proyecto de Inversión de Instalación de la Cadena Productiva de MAD en las cuencas del norte chico, que involucraba los distritos de Supe, Pueblo Supe, Barranca, Pativilca y Paramonga.

81. Datos recogidos del reporte “Información sobre cadenas agroproductivas, año 2003”, proporcionado por la Agencia Agraria de Barranca.

82. Entrevistas con agricultores del valle de Barranca.

83. Distancias de Barranca a: Supe, 8 km; Pueblo Supe, 6,6 km; Pativilca, 7,2 km; y Paramonga, 13,1 km.

84. Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la Promoción de la Competencia, *op. cit.*, 1998, p. 142. Esta guía propone que todo comprador que esté dentro de una distancia y pueda ser atendido con un transporte adicional a un costo de 5 por ciento (o hasta 10 por ciento) del precio del producto en la fuente no despachado, pertenecería al mercado geográfico.

85. El costo de transporte es menor de 2,8 por ciento, dentro del rango contemplado como mercado geográfico de este valle.

86. Datos calculados a partir de la información de la DRA.LC.

87. Un estudio del MEF y DGAES (*Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de focalización para la asignación de recursos destinados a la inversión social adicional*) muestra que el indicador de pobreza para este valle es de 0,19.

que atraviesan los agricultores les impide asumir costos adicionales de transporte para llevar su producto al usuario final (las avícolas y otros), de tal forma que se genera una dependencia con los intermediarios, quienes poseen muchas alternativas para abastecerse de MAD.

Elasticidad de la oferta

Sustitución de la producción. La elasticidad de la oferta se puede determinar analizando el grado de sustitución de la producción. Tomando en cuenta que el cultivo del MAD es relativamente estable, posee un mercado seguro y es de fácil manejo comparado con otros productos agrícolas⁸⁸, y al no encontrar una opción más rentable que lo sustituya, los productores prefieren mantenerse en la producción de MAD.

En Barranca hay dos empresas que, en conjunto, comercializan más del 84 por ciento del MAD, de tal forma que pueden afectar el precio pagado al agricultor. Además, el financiamiento de la campaña por estos intermediarios compromete la producción del agricultor⁸⁹, lo que reduce la elasticidad de la oferta de MAD disponible en el valle⁹⁰.

Perecibilidad en la producción. La perecibilidad⁹¹ del producto evita que el agricultor reduzca la oferta en un periodo dado para incrementarla en otro (factor de rigidez de la oferta)⁹². El MAD se deteriora rápidamente⁹³ debido a la humedad, que lo inhabilita para la producción de alimentos balanceados⁹⁴. En consecuencia, los agricultores se ven obligados a vender el MAD en el mismo periodo en el que lo cosechan, dado que no cuentan con centros de acopio adecuados para almacenar su producto⁹⁵.

Barreras a la entrada. Los nuevos comercializadores pueden enfrentar distintas barreras a la entrada. Primero, la necesidad de una inversión para operar en el mercado, que comprende la compra de maquinaria, equipos e

88. Entrevistas con agricultores y representantes de intermediarios de la cadena del MAD de Barranca.

89. Dado que la producción se encuentra comprometida y no puede ser vendida a otro intermediario que no sea el habilitador. Si pretendieran producir un cultivo alternativo (reducir la oferta de MAD), enfrentarían la falta de financiamiento de los intermediarios, a quienes no les interesa fomentar el cultivo de otros productos.

90. De esta manera el agricultor queda sometido a las decisiones del intermediario, principalmente en lo que se refiere a las variaciones en el precio del cultivo.

91. Los agricultores venden su producción apenas la cosechan, pues no cuentan con centros de almacenamiento.

92. Entrevistas con agricultores del valle de Barranca.

93. El periodo máximo de almacenamiento después de la cosecha es de aproximadamente tres meses.

94. Para evitar la formación de hongos las PAB exigen un nivel de humedad no mayor de 14 por ciento.

95. Esto con el propósito de venderlo en un periodo posterior a un mejor precio.

instalaciones. Al respecto, se ha constatado que para trabajar con grandes volúmenes y generar economías de escala necesarias para competir, la inversión debe destinarse sobre todo a la compra de maquinaria desgranadora —cuyo valor aproximado es de 2.000 dólares—, camiones para el transporte —cuyo costo fluctúa entre los 20.000 dólares y los 50.000 dólares— y a la adquisición del local (aproximadamente 12.000 dólares)⁹⁶. Además, el intermediario debe contar con capital de trabajo suficiente para habilitar la producción de los agricultores y adquirir luego la cosecha⁹⁷. El análisis de estos factores muestra la existencia de poder de mercado.

Cañete

Concentración industrial

En Cañete se registró un IHH de 0,15⁹⁸, que indica un nivel medio de concentración. Por otro lado, el RC_2 de 43,7 por ciento ratifica el resultado obtenido con el índice IHH, y muestra un nivel intermedio de concentración. El RC_2 está conformado por las dos más grandes empresas intermediarias, definidas como tales por su participación en el mercado: El Maicero, con 23,4 por ciento, y Transporte Mariano, con 20,3 por ciento⁹⁹. En general, estos resultados permiten afirmar que en el mercado de Cañete existe un nivel medio de concentración industrial.

Atomización de la producción de MAD

En el valle de Cañete, aproximadamente 2.400 agricultores se dedican a la producción de MAD. El tamaño promedio de la unidad agropecuaria es de 5 hectáreas. Por otro lado, los agricultores han trabajado de forma coordinada de manera muy esporádica; por ejemplo, el 26 de julio del 2002 se presentó a la DGPA el proyecto de incremento de producción de MAD, que buscaba beneficiar a 350 agricultores en un área de 700 hectáreas. Los actores eran la Asociación de Productores Cerro Blanco Unanue y la avícola Avigan. Sin embargo, esta experiencia no prosperó.

Además de estos casos eventuales, no se ha observado en Cañete la conformación de cadenas productivas como un medio para comercializar

96. Entrevistas con compradores intermediarios del valle de Barranca.

97. La Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la Promoción de la Competencia (*op. cit.*, 1998, pp. 154-155) considera una barrera a la entrada problemas de información, así como el tiempo necesario para reconocer el mercado y establecer vínculos con los recorredores y con las procesadoras de alimentos balanceados.

98. El valor mínimo que puede tener este índice es 0,07.

99. El cálculo de las participaciones es de corte transversal; esta es una limitación del análisis, ya que no se muestra la dinámica de la variación de participaciones de las empresas intermediarias.

el MAD¹⁰⁰. Por este motivo, la producción no es entregada inmediatamente a los compradores finales, ya que no se tiene una relación explícita con ellos. Se constata, asimismo, que ni el Estado ni las instituciones privadas tienen interés en conformar cadenas de comercialización que promuevan cierto grado de agrupación o una venta directa a los compradores finales; en términos generales, el nivel de participación de los agricultores en la conformación de cadenas productivas es muy bajo¹⁰¹. Todo esto permite concluir que el mercado de MAD en Cañete se encuentra atomizado.

Mercado geográfico

El mercado geográfico se circunscribe a las localidades de Imperial, Cerro Azul, Nuevo Imperial, Asia, Quilmaná y Montalván¹⁰². Dado que el porcentaje adicional del costo de transporte para Lurín y Lima es de 3,8 por ciento y 4,7 por ciento del precio del MAD respectivamente, estos deben ser considerados como competencia para los agricultores de Cañete. Lo propio ocurre con el mercado de Arequipa, aunque en este caso el porcentaje adicional del costo del transporte excede el 10 por ciento del precio del MAD¹⁰³. De manera, pues, que la producción de Cañete compite con la de la región Arequipa¹⁰⁴.

Como sucede en el valle de Barranca, los agricultores de Cañete no pueden asumir los costos adicionales¹⁰⁵ de transportar su producto hasta el consumidor final (las procesadoras de alimentos), impedimento que los hace depender de los intermediarios, quienes, como los de Barranca, poseen muchas alternativas para abastecerse de MAD.

Elasticidad de la oferta

Sustitución de la producción. Como los del valle de Barranca, los agricultores cañetanos no cuentan con cultivos alternativos para enfrentar caídas del precio del MAD, ya que los productos sustitutos —camote, yuca,

100. Ante una producción atomizada, se esperaría por lo menos una comercialización en bloque, cosa que no ocurre.

101. En entrevistas con agricultores de Cañete se verifica la escasa participación en las asociaciones que comercializan MAD, y el alto grado de informalidad en el que operan. Esto último desincentiva a las empresas, ya que no pueden conseguir los beneficios tributarios que obtendrían de otro modo.

102. Distancias de Cañete a: Imperial, 4,8 km; Cerro Azul, 12 km; Nuevo Imperial, 9,1 km; y Asia, 46,8 km.

103. El costo adicional calculado es de 47,1 por ciento del precio del MAD.

104. En entrevistas con representantes de los intermediarios externos, estos señalaron que se abastecen a lo largo de la costa sur, hasta llegar a Arequipa.

105. El índice de pobreza distrital para Cañete es de 0,31.

papa, entre otros— son menos rentables y más difíciles de colocar. Tampoco se cuenta aquí con el financiamiento necesario para sustituir el cultivo del MAD, pues a los intermediarios solo les interesa financiar la producción de este producto.

Percibibilidad de la producción. Los agricultores de Cañete se ven obligados a vender toda su producción en el mismo periodo en que la cosecharon, ya que, de no ser así, el producto podría humedecerse y ser rechazado por los intermediarios. Como se sabe, estos últimos almacenan el MAD, razón por la cual cabe la posibilidad de organizar a los agricultores para que cuenten con depósitos adecuados para el almacenamiento.

Así, pues, la reducida posibilidad de sustituir la producción de MAD y su alta percibibilidad son factores que limitan la capacidad de respuesta de la cantidad ofertada frente a cambios en el precio, lo que reduce la elasticidad de la oferta e incrementa el poder de mercado de los intermediarios.

Barreras a la entrada. Como ya se indicó, hay dos tipos de barreras a la entrada que pueden enfrentar los nuevos comercializadores en Cañete. Primero, la necesidad de una elevada inversión para operar en el mercado, que comprende la compra de maquinaria, equipos e instalaciones. Así, se ha constatado que la inversión se debe destinar principalmente a la compra de maquinaria desgranadora —cuyo valor aproximado es de 2.000 dólares—, a la adquisición de camiones para el transporte —que cuestan entre 15.000 dólares y 30.000 dólares¹⁰⁶— y a la compra del local (8.000 dólares)¹⁰⁷.

Comparados con los de Barranca, en Cañete un nuevo intermediario requiere menos —y más baratos, en virtud de su menor capacidad— equipos y maquinarias¹⁰⁸. Además, en caso de no contar con estos recursos el nuevo agente puede recurrir al alquiler de los equipos¹⁰⁹, práctica muy común en esta región (aproximadamente 4.200 soles al mes para un intermediario grande)¹¹⁰.

Por otro lado, el intermediario debe contar con capital de trabajo suficiente para habilitar la producción de los agricultores y adquirir la cosecha¹¹¹. Los nuevos intermediarios también enfrentan costos de transacción,

106. Los camiones en este valle poseen una menor capacidad que los del valle de Barranca.

107. Entrevistas con compradores intermediarios del valle de Cañete.

108. En el caso de Barranca los grandes intermediarios hacen uso de un conjunto de maquinarias y equipos (flotas de transporte).

109. Entrevistas realizadas señalan que más del 90 por ciento del transporte es alquilado.

110. Un intermediario grande está definido como aquel que posee más del 20 por ciento de la compra del MAD.

111. En Cañete el capital de trabajo es menor, dado que existen más intermediarios habilitadores que en Barranca.

como los problemas de información para conocer el mercado y el establecimiento de vínculos con los corredores¹¹² y con las empresas procesadoras de alimentos¹¹³.

Dado que la participación del mercado no está concentrada en dos empresas, como ocurre en el caso de Barranca (las dos más grandes firmas de Cañete no alcanzan ni el 50 por ciento de participación en el mercado), y que el mercado de Cañete es más accesible, se puede afirmar que no hay barreras a la entrada. En el cuadro 7 se realiza un análisis comparativo de los resultados obtenidos en estos dos valles.

Cuadro 7
Resumen comparativo de los factores que determinan el poder de mercado

Factores	Barranca	Cañete	Comentarios
1) Concentración industrial	IHH: 0,36 RC ₂ : 84,7%	IHH: 0,15 RC ₂ : 43,7%	Mercado oligopsónico y con altos índices de concentración para Barranca, cosa que no se observa en Cañete.
2) Atomización de la producción	Número de agricultores dedicados al cultivo de MAD: 3.453. Tamaño promedio de una unidad agropecuaria dedicada al cultivo por agricultor: 5,4 hectáreas. Porcentaje de hectáreas dedicadas al cultivo de MAD respecto del total de hectáreas por agricultor: 54,5.	Número de agricultores dedicados al cultivo de MAD: 2,395. Tamaño promedio de una unidad agropecuaria dedicada al cultivo por agricultor: 5,0 hectáreas. Porcentaje de hectáreas dedicadas al cultivo de MAD respecto del total de hectáreas por agricultor: 45,4.	Estructura minifundista. No hay criterio de trabajo en grupo. Incipiente participación en las cadenas productivas en Barranca. En Cañete las formas coordinadas de trabajo son casi nulas.

112. Los vínculos de confianza intermediarios-recorredores deben ser tales que el recorredor asuma el papel de habilitador, dando un uso adecuado al capital manejado; por lo tanto, el tiempo que representa seleccionar a recorredores adecuados es determinante para acceder al mercado.

113. El intermediario debe reconocer un conjunto más amplio de compradores finales (molinos, procesadoras de alimentos balanceados y avícolas) con respecto a los de Barranca, lo que implica mayores costos de colocación. Por ejemplo, en el caso de la venta al mercado de Lurín, el intermediario se encuentra con un grupo diversificado de procesadoras. El tiempo empleado en este proceso podría ser considerado como otra barrera.

Factores	Barranca	Cañete	Comentarios
3) Mercado geográfico	Supe, Pueblo Supe, Pativilca, Fortaleza y Barranca. Puede extenderse a Huacho y Lima. Porcentaje de costo de transporte adicional: Huacho, 1,9%; Lima, 2,8%.	Imperial, Cerro Azul, Nuevo Imperial, Asia y Montalván. Alternativas externas: Lurín, 3,8%; Lima, 4,7%; Arequipa, mayor de 10%.	Mercados geográficos bien definidos. Existen alternativas de mercados externos. El costo del transporte adicional es menor del 10 por ciento. El costo del transporte adicional no puede ser asumido por los agricultores.
4) Elasticidad de la oferta	Sustitución de la producción: No hay cultivos alternativos rentables. Financiamiento atado a la producción de MAD. El producto es perecible.	Ídem	No se dan condiciones favorables para sustituir al MAD, porque su cultivo es de fácil manejo y su venta es segura. El sistema de la habilitación para el financiamiento compromete la producción de MAD. No hay posibilidades de almacenar el MAD, por las características del grano y por la falta de infraestructura para el acopio.
5) Barreras a la entrada	Elevada inversión. Capital de trabajo.	Elevada inversión; sin embargo, el alquiler sustituye a la inversión. El intermediario debe preocuparse por el capital de trabajo.	Las barreras a la entrada son más marcadas en Barranca, y resulta muy difícil competir con las dos empresas grandes. Las dificultades son menores en Cañete, pero, al mismo tiempo, hay mayor informalidad que puede provocar actitudes poco competitivas.

Integración vertical

El incremento del poder de mercado en mercados intermedios y finales y la existencia de imperfecciones en mercados intermedios incentivan la integración vertical¹¹⁴. Así, en la cadena del MAD en el valle de Barranca se observa que las avícolas San Fernando y Redondos S.A. trabajan directamente con sus propias procesadoras de alimentos balanceados (Molinos Redondos y Molinos Mayo), quienes compran la mayor parte de la producción del valle. Estas procesadoras establecen contratos exclusivos con los grandes intermediarios, lo que acrecienta los niveles de concentración reportados.

Además, la integración vertical en el valle de Barranca tiene como resultado la reducción de los costos de transacción, información, impuestos, abastecimiento, etcétera, para las avícolas antes mencionadas¹¹⁵, e incrementa el poder de mercado de los intermediarios “escogidos” (cadena avícola-intermediario). En el valle de Cañete, en cambio, no se verifica una evidencia clara de integración vertical posterior a la venta de los intermediarios. En ambos valles se constata que los agricultores no se integran a la cadena productiva, ya que negocian la venta de su producto individual y no colectivamente.

ANÁLISIS ALTERNATIVO PARA IDENTIFICAR EL PODER DE MERCADO: MÁRGENES DE COMERCIALIZACIÓN Y RENTABILIDAD

Análisis de márgenes y rentabilidad en Barranca

Los márgenes bruto y neto (véase el cuadro 8) muestran que la mayor parte del incremento de precios se concentra en la última etapa del proceso de comercialización (procesadora de alimentos balanceados). Una interpretación posible, usando la distribución de márgenes brutos, es que por cada sol gastado en MAD, 14,3 céntimos fueron recibidos por los agricultores, 5 por los intermediarios y 75,7 por las procesadoras de alimentos balanceados (márgenes brutos).

Si se consideran los distintos volúmenes y la rotación de capital de cada agente¹¹⁶, se puede observar que la rentabilidad con rotación de capital es de 0,70 para el intermediario pequeño, mientras que sin rotación es de 0,05. En el caso del intermediario grande, la estimación tomando en cuenta el nivel de rotación de capital varía en mayor medida respecto de la estima-

114. Cannock, Geoffrey y Alberto Gonzales-Zúñiga: *Economía agraria*. Lima: Universidad del Pacífico, 1994, p. 106.

115. Paredes, Javier H., *op. cit.*, 2001, pp. 54-55.

116. Para simplificar este cálculo, se tomará como supuesto que ningún agente hace un cambio en la escala de operación, es decir, ninguno realiza una ampliación de su capital de trabajo en este periodo.

Cuadro 8
Márgenes de comercialización e indicadores de rentabilidad en el valle de
Barranca, mayo del 2003
(S/. x kg de MAD)

	Precio de venta	Costo	Margen bruto	Dist. (%)	Margen neto	Dist. (%)	Rentabilidad (sin rotación)	Rentabilidad (con rotación)
Agricultor	0,54	0,34	0,20	14,29	0,20	38,76	0,59	0,59
Intermediario pequeño	0,61	0,58	0,07	5,00	0,03	5,81	0,05	0,70
Intermediario grande	0,61	0,57	0,07	5,00	0,04	6,98	0,06	1,59
Procesadora de AB	1,67	1,42	1,06	75,71	0,25	48,45	0,18	n.d.
			1,40	100,00	0,52	100,00		

AB = Alimento balanceado. Dist (%) = Distribución porcentual. n.d. = Sin datos.

Fuente: Entrevistas con empresas intermediarias y procesadoras de AB en el valle de Barranca, y OIA. Elaboración propia.

ción de la rentabilidad sin rotación de capital. En este último caso (sin rotación) es de 0,06, mientras que en el primero (con rotación de capital) se incrementa a 1,59¹¹⁷. Esto demuestra que existen diferencias significativas entre los márgenes de rentabilidad obtenidos por los agricultores y aquellos conseguidos por los intermediarios, ya que estos últimos dependen de la rotación de capital¹¹⁸ y de los volúmenes de venta de cada agente.

Análisis de márgenes y rentabilidad en Cañete

Para el caso de Cañete, el margen del agricultor es bastante mayor que el del intermediario (más de tres veces), y menos de la mitad que el que obtiene la procesadora de alimentos. Las distribuciones de márgenes brutos indican que por cada sol gastado en MAD, 10,2 céntimos fueron recibidos por los agricultores, 6,6 por los intermediarios y 76,6 por las procesadoras de alimentos balanceados (véase el cuadro 9).

117. El periodo del rotación del capital para el agricultor es de seis meses (requerido para realizar la cosecha), para el intermediario pequeño quince días (periodo de acopio y almacenamiento antes de una venta) y para el intermediario grande ocho días (periodo de acopio y almacenamiento respectivo). El número de veces que rota el capital para cada agente se calcula en función del tiempo que le toma al agricultor realizar su ganancia (seis meses).

118. Al respecto, se sabe que el intermediario grande invierte 547.200 soles por vez y vende 950 toneladas en una semana; un intermediario pequeño invierte 74.412 soles por vez y vende 68,9 toneladas en una semana, y el agricultor invierte 8.670 soles por vez y vende 25,5 toneladas a los seis meses.

Cuadro 9
Márgenes de comercialización e indicadores de rentabilidad en el valle de
Cañete, mayo del 2003
(S/. x kg de MAD)

	Precio de venta	Costo	Margen bruto	Dist. (%)	Margen neto	Dist. (%)	Rentabilidad (sin rotación)	Rentabilidad (con rotación)
Agricultor	0,53	0,39	0,14	10,22	0,14	46,05	0,36	0,36
Intermediario pequeño	0,62	0,59	0,09	6,57	0,03	9,21	0,05	0,71
Intermediario grande	0,62	0,59	0,09	6,57	0,03	9,87	0,05	1,71
Procesadora de AB	1,67	1,56	1,05	76,64	0,11	34,87	0,07	n.d.
			1,37	100,00	0,30	100,00		

AB = Alimento balanceado. Dist. (%) = Distribución porcentual. n.d. = Sin datos.

Fuente: Entrevistas con empresas intermediarias y procesadoras de AB en el valle de Cañete, y OIA. Elaboración propia.

Al incluir en el análisis factores como los volúmenes y la rotación de capital, se puede observar que el margen de rentabilidad con rotación es de 0,71 para el intermediario pequeño y para el grande, mientras que sin rotación es de 0,05 en ambos casos. Los intermediarios grandes no muestran márgenes de rentabilidad superiores a los obtenidos por los pequeños y, por tanto, no tienen un poder de mercado superior al de estos, como lo revela este indicador.

Análisis comparativo de utilidades

Escobal y Ágreda¹¹⁹ muestran las utilidades obtenidas por los agentes a partir de la estimación de los márgenes netos para analizar el poder de mercado que ejercen los intermediarios. En el cuadro 10 se aprecia que la utilidad obtenida por los agricultores es bastante inferior a la conseguida por un intermediario pequeño, un intermediario grande o una procesadora de alimentos.

119. Javier Escobal y Víctor Ágreda, editores: *Comercialización agrícola en el Perú*. Lima: GRADE/AID, 1994.

Cuadro 10
Monto de utilidades para los diferentes agentes de los valles de Barranca y
Cañete por campaña de seis meses
(Nuevos soles)

	Barranca	Cañete
Agricultor	5.100	2.982
Intermediario pequeño	49.608	57.960
Intermediario grande	820.800	123.648
Procesadora de AB	6'113.400	190.800

AB = Alimento balanceado.

Fuente: Entrevistas con intermediarios, procesadoras de AB y agricultores en los valles de Barranca y Cañete.

Elaboración propia.

ANÁLISIS PARA VERIFICAR EL ABUSO DE PODER DE MERCADO EN BARRANCA Y CAÑETE

Todos los factores señalados permiten afirmar que los comercializadores del valle de Barranca tienen poder de mercado¹²⁰. No obstante, las características del mercado son, por sí mismas, condiciones necesarias mas no suficientes para determinar el uso y abuso de tal poder. Por tanto, en esta sección se analizarán factores que nos ayuden a determinar si existe abuso de mercado por los intermediarios.

Así, se indaga por la adopción de conductas explotadoras o excluyentes¹²¹ que permitan determinar la existencia de abuso de poder de mercado, en tanto estos dos tipos de conducta corresponden a los criterios ya propuestos en la metodología para los valles de Barranca y Cañete.

Barranca

Conducta excluyente

En el valle de Barranca existen dos grandes procesadoras que abastecen a las avícolas San Fernando y Redondos, las que, a su vez, establecen contratos de compra-venta con intermediarios de la zona. Estos acuerdos¹²² ex-

120. Carlton y Perloff, *op. cit.*, 1994, p. 802. Una firma tiene poder de mercado si puede cargar un precio por encima del que existiría en competencia.

121. *Ibid.*, p. 825. Una conducta excluyente es utilizada por una firma para eliminar o dañar a sus rivales en el mercado, con el fin de ayudarlo a mantener o crear poder monopólico. Estas acciones incluyen relaciones verticales entre firmas, precios predatorios y venta atada.

122. Según información recogida del representante de la Agencia Agraria de Barranca y

cluyen a determinados intermediarios (y a los nuevos) de la cadena productiva, con lo que hacen más difícil (y en algunos casos imposible) el ingreso al mercado, ya que, como se sabe, existen muy pocos usos alternativos para el MAD una vez que este ha sido comprado.

Por medio de entrevistas con informantes calificados del valle de Barranca, se verificó que las avícolas pagan a los grandes intermediarios en forma puntual (a los siete días), mientras que a los intermediarios pequeños les retrasan el pago del MAD (a los catorce días). Aunque esta es una conducta excluyente que va en perjuicio de los intermediarios pequeños, no existen pruebas que demuestren que este trato diferenciado sea producto de un acuerdo entre los grandes intermediarios y las procesadoras de alimentos.

Estos contratos ponen de manifiesto la adopción de una conducta excluyente que afecta a los pequeños intermediarios, dificulta el ingreso de nuevos compradores y, consecuentemente, va en detrimento de la competencia en este mercado. Si bien ninguna empresa competidora potencial ha presentado una demanda ante las autoridades, algunas afirman que los acuerdos exclusivos de compra perjudican sus ingresos y el funcionamiento del mercado.

Conducta explotadora

El 1 de mayo del 2003 se extendió el sistema de detracción del IGV a la comercialización del MAD. Por medio de este sistema el comprador de MAD (procesadora) debe depositar en el Banco de la Nación el 10 por ciento del precio total pactado en la compra, a cambio de lo cual recibe una constancia de depósito. Esta constancia se convierte en un requisito indispensable para transportar los bienes adquiridos¹²³.

Cuando esta norma entró en vigencia, el precio pagado al productor cayó de 0,54 a 0,49 nuevos soles por kilogramo en el valle de Barranca¹²⁴, lo que provocó una protesta generalizada de los agricultores. Si bien ha sido derogada y ha quedado sin efecto, esta norma sirvió para poner de manifiesto la capacidad de los intermediarios y procesadoras de alimentos para trasladar el costo del ajuste a los agricultores.

Sin embargo, esto no significa necesariamente que en Barranca exista abuso de poder de mercado. Gran parte de los agricultores están exonerados del IGV y del impuesto a la renta¹²⁵, ya que no tienen por qué asumir las cargas tributarias de otros agentes de la cadena productiva. Por lo tanto,

un pequeño intermediario, quienes indican que los intermediarios grandes tienen acuerdos (contratos) con las procesadoras para vender su producto.

123. Esta norma es válida para una unidad de transporte cuyo precio de venta sea mayor de 775 nuevos soles.

124. Entrevistas con diferentes agricultores del valle de Barranca.

125. En los casos en que los ingresos anuales no excedan las 50 UIT (ley 27445).

esta caída en el precio se puede interpretar como un indicio de conducta explotadora de las procesadoras (que pagaban la detracción) y de los intermediarios (quienes aparentemente cargaban los costos a los agricultores). Cabe mencionar, además, que esta caída en los precios pagados a los agricultores no se debió a variaciones en el precio internacional, que mantuvo su comportamiento habitual durante el periodo de aplicación de la norma.

La complejidad del sistema tributario¹²⁶ hacía difícil su comprensión por los agricultores, muchos de ellos analfabetos o con una pésima educación escolar¹²⁷. Así, pues, estos agentes podrían verse perjudicados, pues al no conocer sus obligaciones y derechos respecto de la norma podrían estar asumiendo indirectamente el pago de IGV. Esta desventaja podría ser aprovechada por los intermediarios para reducir el precio abusando de su poder de mercado. Sin embargo, estos indicios no son suficientes para afirmar que en el valle de Barranca se está abusando del poder de mercado.

Cañete

Conducta excluyente y explotadora

En Cañete se verifica que no existe abuso de poder de mercado. En el cuadro 11 se presenta un resumen comparativo de los resultados obtenidos sobre el abuso de poder en los dos valles.

En síntesis, se ha podido constatar la existencia de poder de mercado de los intermediarios en el valle de Barranca, mas no en el de Cañete. Respecto del abuso de poder de mercado por los intermediarios de Barranca, se encontraron indicios de conducta excluyente y explotadora, pero estos no son suficientes como para afirmar fehacientemente que se esté abusando de tal poder. Para confirmar este hecho sería necesario llevar a cabo un seguimiento exhaustivo del comportamiento de dichos agentes (intermediarios) y constatar el ejercicio abusivo del poder de mercado que afecte la competencia.

CONCLUSIONES

Luego de desarrollar la metodología propuesta, se constata que en el valle de Barranca se verifica la presencia de poder de mercado e indicios de abu-

126. Ortiz, Luis: *El impacto del régimen tributario en el sector agropecuario: Evaluación y propuestas*. Lima, mayo del 2001, p. 16. El autor considera que las diversas normas generan un sistema tributario complicado, que crea regímenes especiales de exoneración cruzada por lista de productos, ingresos, regiones y valor agregado.

127. Informe de la OSD-Unesco sobre calidad en la educación (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) para 41 países. El Perú está ubicado en el último lugar en cuanto a comprensión de lectura.

Cuadro 11
Resumen comparativo de las conductas que determinan el abuso de poder de mercado

Conducta	Barranca	Cañete	Comentarios
1) Excluyente	Acuerdos exclusivos entre grandes PAB e intermediarios grandes.	No hay evidencia	Trato diferenciado en el pago a intermediarios grandes y pequeños en Barranca.
2) Explotadora	Traslado del costo del ajuste a los agricultores por las PAB y los intermediarios.	No hay evidencia	Capacidad de los compradores de MAD para bajar el precio (de 0,54 a 0,49 nuevos soles por kilogramo).

Elaboración propia.

so de él por los intermediarios. En el valle de Cañete existen algunos indicios de poder de mercado por los intermediarios, pero no se manifiesta un abuso de poder.

Con respecto a la formación del precio en chacra, se verifica el vínculo existente entre el precio internacional y los precios nacionales (Barranca y Cañete); además, existe un conjunto de factores locales que explicarían el precio nacional, como la estructura de producción y comercialización (competencia imperfecta y asimetría de información) y la intervención del Estado (política sectorial o comercial).

En el valle de Barranca se observa un alto grado de concentración industrial, pues allí dos empresas compran el 84,7 por ciento del MAD y se registran altos índices de concentración ($IHH = 0,36$ y $RC_2 = 84,7$). A esto se debe agregar que el agricultor promedio dedica más del 60 por ciento del total de sus hectáreas al cultivo de MAD. Estos resultados van configurando un mercado con pronunciadas características oligopsónicas que se ven acentuadas si se considera que el agricultor cuenta con pocas alternativas para sustituir su producción por otro cultivo, debido a la falta de financiamiento.

Otro factor que debilita la posición de los agricultores respecto de los intermediarios en Barranca es que, a diferencia de los comercializadores, aquellos no cuentan con centros de almacenamiento, debido al alto grado de atomización y dispersión geográfica, lo que los obliga a vender toda su producción inmediatamente después de la cosecha. Además, la mayoría de agricultores de este valle son pequeños (la unidad agropecuaria promedio destinada al cultivo del MAD por agricultor es de 5,4 hectáreas) y cuentan con un bajo nivel de organización para la toma de decisiones o para la negociación del precio.

Para competir como intermediario en la comercialización de MAD en el valle de Barranca se debe incurrir en una fuerte inversión, lo que representa una barrera a la entrada.

En el valle de Cañete se verifica una concentración industrial más baja respecto del valle de Barranca ($IHH = 0,15$, $RC_2 = 43,7$ por ciento), índices que denotan un nivel de concentración intermedio; mientras que el grado de atomización resultó bastante similar al observado en Barranca. Por otro lado, la proporción de hectáreas dedicadas al cultivo del MAD por agricultor es, en promedio, poco más del 50 por ciento de sus tierras.

En lo que respecta a la percibibilidad del MAD en Cañete, se puede decir que los agricultores de este lugar enfrentan el mismo problema que los de Barranca, esto es, no cuentan con centros de almacenamiento que les permitan proteger su cosecha de la humedad y comercializarla en un periodo en el que puedan obtener precios más atractivos.

Con respecto a las barreras a la entrada en el valle de Cañete, estas no son tan altas como las que se puede encontrar en Barranca, ya que allá los equipos necesarios son más baratos e incluso se pueden alquilar en la propia región. Todo esto nos lleva a concluir que en Cañete existen algunos indicios de poder oligopsónico de los intermediarios. Sin embargo, estos no son suficientes para afirmar que los intermediarios de este valle ejercen un poder oligopsónico.

El análisis de márgenes de comercialización corrobora los resultados obtenidos. La rentabilidad con rotación de capital de los intermediarios grandes es mayor que la correspondiente a los agricultores (1,59 contra 0,59); en Cañete, en cambio, esa rentabilidad es menos que el doble a favor de los intermediarios grandes con respecto a los agricultores. Por otro lado, en el análisis de utilidades absolutas se ve que el mayor poder oligopsónico de los grandes intermediarios de Barranca les permite obtener utilidades 160,9 veces superiores a las de los agricultores, mientras que los grandes intermediarios de Cañete tan solo reciben utilidades 41,5 veces superiores a las de los agricultores. Ratificando lo anterior, apreciamos la débil posición del pequeño intermediario de Barranca, quien solo alcanza una utilidad que es 9,7 veces la obtenida por el agricultor, dato consistente con el bajo porcentaje que controla en el mercado (menos del 5 por ciento cada uno), comparado con el alto porcentaje (84,7 por ciento) que corresponde a los dos grandes intermediarios. Así, se verifica una vez más el poder de mercado en el valle de Barranca.

Una vez evaluada la existencia de poder de mercado en ambos valles, se procedió a constatar si había abuso de este poder en los valles mencionados. Con respecto a la conducta excluyente se puede afirmar, a partir de entrevistas con diferentes intermediarios, que en el valle de Barranca existen indicios de abuso de poder de los grandes intermediarios, quienes impiden o minimizan la participación de nuevos o pequeños intermediarios, firmando contratos exclusivos con procesadoras de alimentos balanceados que discriminan al resto.

Respecto de la conducta explotadora, no resultó fácil encontrar indicios de este tipo de comportamiento. Sin embargo, el 1 de mayo del 2003 se extendió el sistema de detracción del IGV a la comercialización del MAD, lo que permitió observar cómo el costo de este ajuste fue trasladado a los agricultores a través del precio de compra en chacra, que cayó en 9,3 por ciento para el valle de Barranca.

A la luz de todos estos resultados, se puede afirmar que existe poder de mercado en el valle de Barranca, pero no en el de Cañete.

Héctor Maletta

TENDENCIAS MUNDIALES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con la definición adoptada en la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996, ratificada en la Cumbre del 2002 y que es aplicada ampliamente por los países signatarios y los organismos internacionales, la seguridad alimentaria es una situación por la cual todas las personas, según sus preferencias, tienen en todo momento acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos que les permitan llevar una vida activa y sana¹. Requiere que haya una suficiente y estable disponibilidad de alimentos, que todos tengan un adecuado acceso a ellos y que estos sean utilizados por el organismo de manera de garantizar un buen estado nutricional.

Este artículo presenta las principales tendencias de la situación alimentaria mundial en todos esos aspectos, tal como surgen de los análisis realizados por los organismos internacionales especializados (principalmente la FAO y la OMS), y en algunos casos de los estudios de expertos del mundo académico. La información es presentada sin discutir su validez metodológica. Se indica solamente, de manera general, la base estadística en la que se sustentan los datos señalados.

TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Hace doscientos años, cuando el mundo albergaba solo una pequeña fracción de la población que tiene hoy, el reverendo Thomas Malthus hizo públicos sus temores de que la producción de alimentos se rezagaría respecto del crecimiento del número de habitantes del planeta. Desde entonces, sin

1. FAO: *Sexta encuesta alimentaria mundial*. Roma: FAO, 1996.

embargo, y pese a un explosivo crecimiento de la población mundial, la producción de alimentos ha crecido aún más rápidamente. Una fracción cada vez más pequeña de la población se dedica directamente a la producción agrícola, y la productividad por hectárea y por persona ocupada en la agricultura se ha multiplicado enormemente. El resultado es que la producción per cápita de alimentos ha seguido aumentando en el mundo. Esta tendencia se ha mantenido en las últimas décadas, como lo muestra el índice de la FAO de la producción agropecuaria mundial (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Crecimiento de la producción de alimentos y de la población
en el mundo, 1961-2003

Trienio	Números índices (1961-1963 = 100)			Tasa anual de crecimiento (%) por década			
	Producción	Población	Producción per cápita	Periodo decenal	Producción	Población	Producción per cápita
1961-1963	100,0	100,0	100,0				
1971-1973	128,2	122,3	104,9	1961-1963 a 1971-1973	2,5	2,0	0,5
1981-1983	163,2	146,1	111,7	1971-1973 a 1981-1983	2,4	1,8	0,6
1991-1993	201,9	172,9	116,8	1981-1983 a 1991-1993	2,2	1,7	0,4
2001-2003	255,3	198,2	128,9	1991-1993 a 2001-2003	2,4	1,4	1,0

Fuente: FAO/Faostat, 2004. Promedios trienales. Índice de producción neta de alimentos = índice de producción de productos agropecuarios alimenticios, descontando las cantidades destinadas a semilla y forraje, basado en producción física valuada a precios internacionales medios de 1999-2001, y llevado a una base 100 en 1961-1963.

La producción total ha aumentado sostenidamente desde 1960 hasta nuestros días, superando en general el ritmo de crecimiento de la población. Entre 1961-1963 y 2001-2003 la población mundial aumentó en 98 por ciento, pero la producción de alimentos lo hizo en 155 por ciento. Como consecuencia, la producción per cápita en el mundo aumentó en casi 29 por ciento. El incremento de la producción per cápita fue mayor en la década del noventa (+ 1 por ciento anual) que en las tres décadas precedentes, y en particular mucho mayor que en la década del ochenta (+ 0,4 por ciento anual), que, en general, mostró signos de estancamiento.

Pero el aumento no ha sido igual en todo el mundo (véase los cuadros 2 y 3). Los países en transición del socialismo al capitalismo (básicamente la ex Unión Soviética y los países de Europa Oriental) sufrieron un profundo decrecimiento de su producción inmediatamente después de la caída del muro de Berlín en 1989 y la subsiguiente disolución de la Unión Soviética. Su producción per cápita se recuperó transitoriamente en los años ochenta, pero desde 1993-1994 se mantiene estancada en el bajo nivel al que cayó después del colapso del sistema socialista (su índice máxi-

mo fue alcanzado poco antes de tal colapso, en 1986-1990). Los países capitalistas industrializados también han tenido un comportamiento decepcionante desde 1980, pues su producción ha permanecido estancada y con una leve tendencia decreciente.

Cuadro 2
Índice de producción per cápita de alimentos en algunas regiones,
1961-2003

Periodo	Mundo	Países industrializados	Países en transición	Países en desarrollo	África Sub Sahara	Asia		América Latina y el Caribe
						Total	China	
1961-1963	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1971-1973	104,9	111,0	117,9	103,8	98,8	104,8	112,9	103,7
1981-1983	111,7	124,7	118,5	115,8	85,9	120,8	136,4	117,1
1991-1993	116,8	125,8	107,8	134,9	88,5	147,0	190,5	123,1
2001-2003	128,9	129,0	91,9	164,5	89,4	183,7	295,0	147,1

Fuente: FAO/Faostat 2004. Promedios trienales.

Cuadro 3
Tasas anuales de crecimiento de la producción per cápita de alimentos,
1961-2003 (Porcentajes)

Periodo	Mundo	Países industrializados	Países en transición	Países en desarrollo	África Sub Sahara	Asia		América Latina y el Caribe
						Total	China	
1961-1963 a 1971-1973	0,5	1,0	1,7	0,4	-0,1	0,5	1,2	0,4
1971-1973 a 1981-1983	0,6	1,2	0,1	1,1	-1,4	1,4	1,9	1,2
1981-1983 a 1991-1993	0,4	0,1	-0,9	1,5	0,3	2,0	3,4	0,5
1991-1993 a 2001-2003	1,0	0,3	-1,6	2,0	0,1	2,3	4,5	1,8

Fuente: Basado en el cuadro 2.

Solo los países en desarrollo, considerados en conjunto, explican el crecimiento de la producción mundial per cápita en los últimos años. En el total de los países en desarrollo, a su vez, el país clave es la China, con un espectacular crecimiento de su producción agrícola en los últimos años, y que influye fuertemente en el índice global del Asia y del mundo en desarrollo debido a su enorme peso demográfico. Mientras en los países industrializados y en transición reinaba el estancamiento desde 1980, los países en desarrollo crecían al 1,5 por ciento en los años ochenta y luego al 2,0 por ciento anual en los noventa. En particular, en esas dos décadas

la China creció al 3,4 por ciento y al 4,5 por ciento anual respectivamente. La producción per cápita de la China casi se triplicó desde 1961 hasta el 2003.

En el África Sub Sahara la producción per cápita tuvo en cambio una tendencia descendente o con crecimiento no significativo en todos los decenios considerados. La producción aumenta más o menos a la par que la población y, por consiguiente, la producción per cápita no aumenta o incluso disminuye. A principios del siglo XXI se encuentra un 10 por ciento por debajo del nivel registrado en 1961-1963. A este resultado desalentador han contribuido muchos factores: el elevado ritmo de crecimiento de la población, el deterioro y desertificación de las tierras de cultivo y de pastoreo en muchas regiones (especialmente el Sahel), los conflictos (civiles, interétnicos e internacionales) que en algunos casos llevaron al colapso del Estado, la corrupción generalizada en la estructura política de muchos países, y una masiva incapacidad para atraer inversiones hacia las economías africanas en general y hacia el sector agrícola en particular. En algunos países la epidemia del sida ha provocado fuertes impactos sobre la producción de alimentos.

En América Latina el crecimiento es también mucho más lento que en el Asia, pero alentadoramente positivo. Tuvo un importante periodo de relativo estancamiento —o crecimiento muy bajo— durante la década de 1980, la llamada “década perdida”, pero retomó fuerza después de iniciado el proceso de apertura y reformas estructurales a partir de 1990, con un aumento global de 1,8 por ciento anual en la producción per cápita de alimentos para toda la región de América Latina y el Caribe en los últimos diez años considerados, apenas inferior al promedio de todos los países en desarrollo (2,0 por ciento). La amplia expansión agrícola en el Brasil, Chile, México y la Argentina, relacionada con la apertura económica y los procesos de integración (NAFTA y Mercosur), explican gran parte de la expansión de la producción alimentaria latinoamericana durante los años noventa (en ese lapso la Argentina, por ejemplo, duplicó su producción). En conjunto, en este periodo de cuatro décadas América Latina incrementó en 47 por ciento la producción per cápita de alimentos.

TENDENCIAS EN EL CONSUMO DE ENERGÍA DIETARIA

La medida usual del consumo de alimentos es la disponibilidad para consumo o consumo aparente reflejado en las hojas de balance alimentario. La disponibilidad alimentaria o consumo aparente de cada alimento equivale a la producción, más las importaciones netas, menos las pérdidas poscosecha y los usos no alimentarios (productos usados para semilla, forraje, o industrias no alimentarias), y se considera también la variación de existencias. La cantidad de cada producto destinada al consumo humano (es decir, el consumo aparente) se expresa en kilos anuales per cápita, pero para representar el conjunto de los alimentos se usa la cantidad de energía que estos permiten generar en el organismo, expresada en kilocalorías diarias

por persona². Para el mundo en su conjunto, ese indicador ha aumentado desde un promedio de 2.254 calorías diarias per cápita en 1961 hasta 2.804 calorías en el 2002³. Esto representa un incremento de 24,4 por ciento en el consumo per cápita, o sea, 0,53 por ciento por año en promedio durante ese periodo de 41 años, lo que es un incremento considerable.

Cuadro 4
Consumo de energía dietaria en el mundo, 1961-2002
(kcal diarias per cápita)

Periodo	Mundo	Países industrializados	Países en transición	Países en desarrollo	Asia en desarrollo ^a		África Sub Sahara	América Latina y el Caribe
					Total	China		
1961-1963	2.280	2.893	3.154	1.956	1.888	1.717	2.074	2.304
1971-1973	2.416	3.071	3.322	2.120	2.074	2.037	2.049	2.455
1981-1983	2.590	3.134	3.371	2.373	2.348	2.476	2.069	2.698
1991-1993	2.697	3.316	3.032	2.536	2.550	2.730	2.127	2.731
2000-2002	2.795	3.463	2.939	2.657	2.687	2.958	2.200	2.848

^a Excluye países asiáticos industrializados como el Japón y otros.

Fuente: FAO/Faostat 2004. El total de los países en desarrollo incluye países y regiones no explicitadas en el cuadro (por ejemplo, el Medio Oriente y África del Norte).

La cifra de consumo promedio mundial de 1961-1963 era muy cercana al promedio mundial de necesidades de energía alimentaria, que es de unas 2.200 calorías diarias por persona; dado que hay variabilidad tanto en el consumo individual cuanto en las necesidades individuales en torno de esos promedios, se deduce que cerca de la mitad de la gente estaba consumiendo por debajo de 2.200 kcal/día, lo que, a su vez, implica que muchos de ellos consumían alimentos por debajo de sus propias necesidades individuales. Un promedio de consumo por encima de 2.800 calorías, como el que se observa al comienzo del siglo XXI, implica una mayor holgura para satisfacer las necesidades alimentarias del planeta, aun tomando en cuenta las desigualdades existentes.

Las cifras evidencian que no solo la producción alimentaria ha crecido continuamente en términos per cápita, sino que además la disponibilidad mundial de alimentos para consumo humano es ampliamente superior a las necesidades medias de la población. El mundo todavía puede alimentarse, y

2. Siguiendo el uso habitual en el análisis de alimentos, la unidad de energía se designa intercambiamente como caloría o kilocaloría. Una kcal es igual a 4,184 kilojoules, y un kilojoule equivale a 0,239 kcal. Asimismo, una kcal es la energía necesaria para calentar en un grado centígrado un litro de agua, llevándolo de 14,5 a 15,5 grados.

3. FAO, Bases de datos Faostat.

de hecho puede alimentarse cada vez mejor. Si hay hambre no es porque falten alimentos en el mundo, sino porque el consumo es desigual (entre países y dentro de cada país).

La evolución del consumo de energía no ha sido pareja en las distintas áreas del mundo subdesarrollado. África Sub Sahara ha permanecido casi estancada, con apenas una leve tendencia creciente en los últimos años, pero con un consumo promedio que apenas cubre las necesidades medias. Esto podría ser adecuado si no existiese ninguna desigualdad interna en África, pero no es así: una gran cantidad de personas en esa región consume alimentos muy por debajo de sus necesidades.

Nótese que, a pesar de su producción per cápita declinante, África Sub Sahara exhibe un leve aumento en el consumo per cápita de calorías en los años recientes. Es evidente que ello ha sido posible solo gracias a una creciente importación de alimentos en esa región del mundo. En una época de amplia y creciente apertura económica, con una fuerte expansión del comercio mundial, los intercambios entre los países explican una porción creciente del consumo mundial, y no solo de alimentos. La misma China, pese al enorme crecimiento de su producción, ha incrementado también notablemente sus importaciones de alimentos, y se espera que lo siga haciendo en los próximos años.

La China ha aumentado su consumo promedio desde unas 1.700 calorías diarias en 1961-1963 hasta cerca de 3.000 en el 2002. El bajísimo nivel de 1961-1963 era, sin embargo, un efecto temporal de las desastrosas políticas económicas aplicadas en esa época a la que, irónicamente, se llamó “Gran Salto Adelante”, y de la ruptura con la Unión Soviética en 1960. Tomando como base más realista un consumo de aproximadamente 2.000 calorías en promedio entre 1965 y 1976, en los siguientes veintiséis años (1976-2002), que coinciden con su creciente apertura económica al mundo capitalista, China aumentó su consumo en 1.000 calorías diarias adicionales per cápita, esto es, un incremento del 50 por ciento. Actualmente su nivel de consumo promedio se acerca al de los países desarrollados.

En América Latina el promedio de consumo en 1961-1963 era apenas superior a las necesidades medias, es decir, unas 2.300 calorías, mientras a comienzos del nuevo siglo se sitúa cerca de 2.700, con un crecimiento suave sin grandes altibajos (aunque hubo una cierta desaceleración luego de 1982, que coincidió con la primera crisis de la deuda externa y el inicio de la “década perdida” hasta comienzos de los años noventa). En las diferentes subregiones de América Latina y el Caribe la evolución fue disímil, y existen importantes diferencias en el nivel absoluto de consumo de energía dietaria por persona. El cuadro 5 suministra los datos de las subregiones de América Latina.

México es posiblemente el área con un progreso más espectacular en América Latina: creció sostenidamente de 1961 a 1980, pasando de 2.500 a más de 3.000 calorías, marca en la que se mantiene en forma estable en los últimos años, luego de un pico transitorio de 3.262 calorías en 1981 del cual tuvo que retroceder debido a la crisis de la deuda externa iniciada precisamente por el

Cuadro 5
Consumo de energía dietaria en América Latina y el Caribe, 1961-2002
(kcal diarias per cápita)

Periodo	Total ^a	México	América Central	Caribe ^b	Comunidad Andina	Brasil	Cono Sur ^c
1961-1963	2.305	2.410	2.301	2.106	2.057	2.248	2.881
1971-1973	2.456	2.694	2.552	2.398	2.125	2.408	2.935
1981-1983	2.699	3.243	3.012	2.572	2.343	2.632	2.919
1991-1993	2.725	3.123	2.936	2.282	2.349	2.830	2.896
2000-2002	2.852	3.153	2.942	2.486	2.530	3.018	2.988

^a Incluye territorios no independientes.

^b Incluye solo los países independientes.

^c La Argentina, Chile, el Paraguay y Uruguay.

Fuente: FAO/Faostat 2004.

default mexicano de 1982. América Central evolucionó en forma paralela a México, aunque su nivel ha sido siempre algo inferior al de su vecino del norte, y con fuertes diferencias entre los países que la integran. Los países del Cono Sur se han mantenido en torno de las 3.000 calorías diarias por persona desde 1961 hasta inicios del siglo XXI, excepto por una caída temporal hasta alrededor de 2.760 ocurrida a lo largo de la década de 1980. El Brasil coincidió con el promedio regional desde 1961 hasta cerca de 1990, cuando comenzó a crecer más rápidamente, de modo que hacia el periodo 2000-2002 llegó a unas 3.000 calorías, superando el promedio del Cono Sur en ese periodo, y situándose apenas un poco por debajo de México.

La Comunidad Andina ha evolucionado en forma paralela al promedio de la región, aunque con unas 300 kcal menos, pasando de 2.057 calorías en 1961-1963 a algo más de 2.500 al comienzo del siglo XX. El Caribe llegó a unas 2.500 kcal diarias per cápita a comienzos de los años ochenta, pero desde fines de los ochenta hasta mediados de los noventa se produjo una fuerte caída en el consumo de calorías; en los últimos años, sin embargo, el Caribe ha ido recuperando su nivel anterior y ha llegado a 2.400-2.600 kcal a comienzos del nuevo milenio. Al deterioro observado anteriormente en el Caribe contribuyó el empeoramiento de la situación de Haití, así como la crisis de la economía cubana resultante del colapso del bloque socialista en Rusia y Europa Oriental. Los esfuerzos realizados desde entonces han mejorado levemente la situación, pero el Caribe en su conjunto, junto con la Comunidad Andina, siguen siendo las subregiones con menor consumo per cápita de calorías en América Latina.

TENDENCIAS EN LA COMPOSICIÓN DEL CONSUMO

A medida que el ingreso per cápita y el consumo de alimentos aumentan, se producen también variaciones en la composición de la dieta, que reflejan

los cambios inducidos por las preferencias de los consumidores a diferentes niveles de ingresos, las transformaciones graduales de esas mismas preferencias a lo largo del tiempo y los cambios inducidos por las modificaciones en los precios relativos de los diferentes alimentos.

Efecto de los ingresos

En niveles extremadamente bajos de ingresos (y de consumo), la primera prioridad consiste en cubrir las necesidades de energía y se deja en segundo plano la variedad de la dieta y el aporte de otros nutrientes como vitaminas, minerales o incluso proteínas. Los pueblos con menor consumo concentran su dieta en cereales y tubérculos, con muy bajo consumo de hortalizas, frutas o productos de origen animal. A medida que los ingresos aumentan, desciende primero la proporción de los tubérculos, luego la de cereales y después la de legumbres secas, y va aumentando el consumo de frutas, hortalizas y productos de origen animal. También se incrementa el consumo de aceites vegetales, y se reemplazan unos cereales por otros (por ejemplo, se va abandonando el maíz a favor del trigo). En la composición nutricional de las fuentes de energía dietaria se incrementan las grasas y las proteínas en desmedro de los carbohidratos. Estas tendencias, con pequeñas variantes, se presentan en forma bastante uniforme en todas las áreas del mundo, aunque condicionadas y modificadas localmente por las tradiciones y preferencias de cada país o región, y por la mayor o menor disponibilidad de unos u otros alimentos.

Efecto de los precios relativos

El abaratamiento relativo de algunos alimentos respecto de otros también contribuye a los cambios en la composición del consumo. Por ejemplo, en general el precio de la carne de pollo se ha abaratado en la mayor parte de los países a medida que la producción casera daba lugar a la agroindustria avícola con sus conexiones hacia atrás con la producción de maíz duro y hacia delante con la cadena de comercialización masiva. Este es un importante factor para explicar el vigoroso aumento del consumo de carne de ave en casi todos los países en desarrollo, y muy particularmente en América Latina.

Cambios graduales de las preferencias

Además de modificar sus patrones alimentarios debido a cambios en el ingreso y en los precios, los consumidores también experimentan cambios seculares en sus preferencias debido a otras razones. Por ejemplo, muchos de ellos modifican su dieta al enterarse de los descubrimientos médicos que vinculan la dieta tradicional con ciertos riesgos para la salud. Asimismo, cuando ciertos países incrementan su vinculación con los países industriali-

zados de Occidente (como le pasó al Japón después de la Segunda Guerra Mundial), sus habitantes tienden a adoptar algunos hábitos alimentarios de Occidente que antes no practicaban.

Tendencias

Uno de los procesos más visibles en la composición de la dieta es la tendencia a incrementar las calorías de origen animal respecto de las de origen vegetal. En cuanto a estas últimas, no hay grandes diferencias entre los distintos grados de desarrollo, aunque la cantidad consumida tiende a aumentar lentamente. Los países industrializados, así como los países en desarrollo, han aumentando gradualmente su consumo de calorías de origen vegetal en las últimas décadas: de unas 1.800-2.100 al inicio a unas 2.300-2.500 calorías diarias por persona en los últimos años considerados. La diferencia entre ellos ha disminuido gradualmente, de unas 300 calorías al inicio a solo unas 100 al final de las cuatro décadas consideradas. Los países del bloque socialista, que tenían un consumo de calorías vegetales muy superior al resto, sufrieron en este aspecto una reducción moderada (del orden de 10 por ciento) después de la caída del muro de Berlín, cuando bajaron de unas 2.500 a unas 2.250 calorías vegetales diarias por persona, con lo cual convergieron con el promedio de los otros países. A comienzos del siglo XXI, los países en desarrollo, los países en transición y los industrializados prácticamente están en un nivel similar de consumo per cápita de calorías de origen vegetal, en una estrecha banda en torno de las 2.300 calorías diarias por persona.

Los alimentos de origen animal, en cambio, muestran una más profunda diferenciación. Los países desarrollados consumen alrededor de 800-900 calorías diarias de origen animal, sin grandes cambios en las últimas décadas, aunque con leve tendencia creciente, mientras los países en desarrollo, que consumían solo 161 en promedio en el periodo 1967-1969, han duplicado su consumo y llegado a 337 calorías a fines del siglo XX. La caída del consumo en los países en transición fue más acentuada precisamente en las calorías de origen animal, que cayeron en un tercio, desde 941 a 671 por día (véase el cuadro 6).

El aumento en la proporción de energía dietaria obtenida de productos de origen animal respecto de los de origen vegetal también se dio en América Latina. Entre 1961 y el 2001 las calorías de origen vegetal aumentaron de 1.919 a 2.307 por día y por persona, un aumento del 20 por ciento, mientras las de origen animal aumentaron de 374 a 545, un incremento del 46 por ciento (véase el cuadro 7). Las calorías de origen animal representaban el 15-16 por ciento en los años sesenta y setenta, pero su peso aumentó a 17 por ciento en los años ochenta y noventa, y a 19 por ciento en el 2001.

El consumo de calorías de origen vegetal en las distintas subregiones de América Latina se ha mantenido dentro de una banda relativamente es-

Cuadro 6
Consumo diario por persona de calorías de origen vegetal y animal

Países	Total			
	1967-1969	1977-1979	1987-1989	1997-1999
En desarrollo	2.059	2.254	2.490	2.681
En transición	3.287	3.400	3.396	2.906
Industrializados	3.003	3.112	3.283	3.380

Países	Origen vegetal			
	1967-1969	1977-1979	1987-1989	1997-1999
En desarrollo	1.898	2.070	2.248	2.344
En transición	2.507	2.507	2.455	2.235
Industrializados	2.132	2.206	2.333	2.437

Países	Origen animal			
	1967-1969	1977-1979	1987-1989	1997-1999
En desarrollo	161	184	242	337
En transición	780	893	941	671
Industrializados	871	906	950	943

Fuente: Kennedy, Gina: "Global Trends in Dietary Energy Supply from 1961 to 1999", en la revista de la FAO: *Food, Nutrition and Agriculture* n.º 30, 2002. En el sitio web de la FAO (<<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3800M/y3800m07.htm>>) se encuentra el texto del artículo en inglés y un resumen en castellano.

Cifras del sistema Faostat.

Cuadro 7
Consumo diario de calorías de origen vegetal y animal
en América Latina y el Caribe

	1961	1971	1981	1991	2001
Origen vegetal	1.919	2.084	2.255	2.239	2.307
Origen animal	374	387	468	473	545
Total	2.292	2.471	2.723	2.711	2.852
% origen animal	16,3	15,7	17,2	17,4	19,1

Fuente: FAO/Faostat 2004.

trecha. En 1961 el consumo de energía dietaria de origen vegetal variaba entre 1.700 y 2.100 calorías, y en el 2002 se sitúa entre 2.100 y 2.500 calorías diarias per cápita. México y América Central son las áreas con mayor consumo per cápita de energía de origen vegetal, seguidos por el Brasil. El Cono Sur se ubica inmediatamente debajo de la media, y más abajo la Comunidad Andina y los países del Caribe.

En cuanto a la energía de origen animal, las diferencias (y el orden entre las áreas) son por completo distintas. Entre 1961 y 1980 aproximadamente, solo el Cono Sur se distinguía con claridad del resto, con un consumo per cápita del orden de las 800 calorías diarias de origen animal, mientras todas las otras áreas estaban cerca de la media regional (entre 400 y 500 calorías). En el caso del Cono Sur hay fuertes oscilaciones interanuales en este rubro, básicamente originados en los ciclos de producción ganadera de la Argentina y el Uruguay (vinculados a las fluctuaciones de los precios relativos de las carnes respecto de los granos, y a la creciente dificultad para colocar carnes de la subregión en los mercados internacionales debido al aumento de la protección comercial, sobre todo en Europa). En los años ochenta y noventa, el consumo de calorías de origen animal en el Cono Sur se estabiliza en las 800 calorías diarias por persona.

En ese mismo periodo el Caribe reduce su consumo de calorías de origen animal de unas 400 a unas 300, mientras el resto de las subregiones (fuera del Cono Sur) aumentan su consumo hasta situarse alrededor de las 600 calorías de origen animal. Por una parte, desde los años setenta se produce un importante aumento en el consumo de alimentos de origen animal en la Comunidad Andina, que llega a alrededor de 600 calorías en los primeros años de la década del ochenta, y allí se mantiene (básicamente por la expansión del consumo de pollo). El Brasil, que en 1961 estaba en los niveles más bajos, con unas 300 calorías, aumenta desde los últimos años ochenta hasta situarse desde 1995 en torno de las 600 calorías por persona, proceso que se relaciona con la importante expansión avícola del Brasil así como con su ingreso a Mercosur en 1995. El fuerte crecimiento de México en el consumo total de calorías, observado antes, también se expresa en un aumento del consumo de calorías animales desde unas 370 hasta unas 600.

En definitiva, aun cuando el crecimiento del consumo de calorías de origen animal es más veloz que el de las vegetales, el aumento del consumo de energía dietaria en América Latina todavía sigue incluyendo un fuerte aumento del consumo de calorías de origen vegetal. Esto es particularmente destacable en el caso de México: su consumo total de calorías es ya superior al del Cono Sur, pero permanece muy por debajo cuando se trata de calorías de origen animal.

Consumo de cereales

El consumo de cereales en el mundo aumentó de unos 138 a unos 160 kg por habitante al año entre 1961 y los primeros años ochenta; luego permaneció cerca de 160 hasta mediados de los noventa, y en los últimos años ha mostrado una leve tendencia al descenso, pues ha bajado hasta los 152 kilogramos (véase el cuadro 8).

El consumo total de las economías de mercado industrializadas está relativamente estabilizado entre 110 y 118 kg anuales per cápita entre 1961 y el 2001. Los países socialistas desarrollados (URSS y Europa Oriental) tenían

Cuadro 8
Consumo per cápita de cereales, 1961-2002
(kg/año por persona)

Periodo	Mundo	Países industrializados	Países en transición	Países en desarrollo	África Sub Sahara	América Latina y el Caribe
1961-1963	136,9	118,0	209,7	136,3	112,8	110,7
1971-1973	142,8	108,9	187,5	176,1	107,4	114,1
1981-1983	154,9	107,0	172,2	176,1	108,7	126,1
1991-1993	159,4	113,2	166,7	181,0	114,4	123,7
2000-2002	153,2	118,7	156,1	169,1	119,4	124,0

Fuente: FAO/Faostat 2004. Incluye consumo humano de todos los cereales y sus derivados, excepto cerveza. No incluye cereales destinados a forraje, semilla u otros usos no alimentarios.

un consumo muy elevado de cereales en los años sesenta (más de 200 kg anuales por persona), pero este fue descendiendo lentamente hasta alrededor de 170 kg en el momento del colapso del sistema socialista en 1990, y desde entonces ha bajado más aún, hasta alrededor de 153-158 kilogramos.

En los países en desarrollo, considerados en conjunto, la tendencia fue creciente desde 1961 hasta los primeros años noventa. Registraban solo 129 kg en el año 1961 (y 136 en el trienio 1961-1963), crecieron hasta 184 kg en 1992, y luego iniciaron un suave descenso en los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI. El consumo de cereales de África Sub Sahara se ha mantenido bastante bajo en comparación con el de otros países en desarrollo, creciendo solo un poco desde sus niveles anteriores de 107-112 kg hasta los recientes de 115-120 kg por persona. Este nivel es similar al de los países industrializados, pero, naturalmente, en los países ricos la dieta se complementa con muchos otros alimentos aparte de los cereales, mientras en África Sub Sahara los cereales suministran la mayoría de las calorías ingeridas (120 kg de cereales por año proveen alrededor de 1.200 calorías diarias; los demás alimentos proveen unas 800 kcal en el África y unas 2.100 en los países más avanzados).

Aparte de las tendencias globales de los cereales, hay también un lento cambio en la composición de la dieta de estos, que consiste sobre todo en un aumento gradual de la proporción de trigo y arroz, con una reducción correspondiente en la proporción de maíz y otros cereales menores (cebada, avena, sorgo, mijo, etcétera).

Estas tendencias son el efecto de la “occidentalización” de las dietas predominantes en los países del tercer mundo, y reflejan también los notables aumentos de productividad en trigo y arroz obtenidos por la Revolución Verde desde la década del sesenta, así como los importantes flujos de trigo en la ayuda alimentaria brindada a los países pobres en el periodo analizado. En diversas zonas cálidas del mundo en desarrollo se produjo

una fuerte expansión del arroz, no solo en los países orientales, donde tradicionalmente es el cereal más importante, sino también en otros países en desarrollo, como muchos de América Latina, donde se convirtió en un cereal fundamental en las dietas, sobre todo en las zonas urbanas.

Estos factores, incluyendo el rápido proceso de urbanización en los países en desarrollo, determinaron asimismo un cambio en las preferencias de los consumidores, que fueron desplazando al maíz y a otros cereales menores a favor del arroz y el trigo. Muchos de los cereales menores cuyo consumo humano disminuyó severamente (avena, cebada, mijo, sorgo, centeno), así como la casi totalidad del aumento en la producción de maíz, se destinaron a la creciente demanda para alimentación animal. En consecuencia, también se fue produciendo, aunque las cifras no lo distinguen, un reemplazo del maíz blanco o amiláceo (principalmente usado para consumo humano) por el maíz amarillo duro, que es utilizado principalmente para la alimentación de animales.

Las cifras mundiales (véase el cuadro 9) señalan, como era de esperarse, un aumento significativo (+ 24 por ciento) en el consumo per cápita de trigo, y un incremento aun mayor en arroz (+ 33 por ciento). El consumo de maíz tuvo un crecimiento de 24 por ciento (pasó de 15 a 18,6 kg) entre 1961-1963 y 1991-1993, y luego ha bajado marginalmente a poco menos de 18 kilogramos. Los otros cereales (cebada, mijo, sorgo, avena, etcétera) han

Cuadro 9
Consumo per cápita de los principales cereales, 1961-2002
(kg/persona/año)

Mundo	Total de cereales	Trigo	Arroz	Maíz	Cebada	Mijo	Sorgo	Avena	Otros
1961-1963	136,9	54,9	42,6	15,0	4,1	6,4	7,1	0,8	1,1
1971-1973	142,8	58,0	49,6	15,4	2,7	6,1	5,9	0,6	1,1
1981-1983	154,9	66,6	54,7	17,6	2,0	4,9	5,3	0,6	0,9
1991-1993	159,4	70,4	57,6	18,6	1,5	3,8	4,6	0,7	0,7
2000-2002	153,2	67,9	56,8	17,8	1,1	3,4	3,9	0,5	0,8

Países en desarrollo	Total de cereales	Trigo	Arroz	Maíz	Cebada	Mijo	Sorgo	Avena	Otros
1961-1963	131,8	30,5	56,4	18,7	5,0	8,5	10,3	0,4	1,3
1971-1973	146,1	41,1	64,8	18,7	3,3	7,9	8,3	0,3	1,2
1981-1983	164,2	56,1	69,8	21,0	2,4	6,0	7,1	0,3	1,1
1991-1993	168,2	61,8	72,0	21,0	1,5	4,8	5,9	0,2	0,8
2000-2002	159,5	59,6	69,3	19,3	1,1	4,3	4,9	0,2	0,9

Fuente: FAO/Faostat 2004. Incluye consumo humano de cada cereal y sus derivados excepto cerveza. No incluye volúmenes utilizados para semilla, forraje y otros usos no alimentarios.

caído sustancialmente: en 1961-1963 se consumían 19,5 kg, y en el 2000-2002 ese consumo solo llega a 9,7 kg por persona.

En el conjunto de los países en desarrollo se observan similares tendencias. En particular, se aprecia un fuerte incremento del consumo de trigo, que pasa de 30,5 kg en 1961-1963 a casi 60 kg en los últimos años (cerca del 100 por ciento de aumento). El arroz aumenta de 56 a 69 kg (+ 23 por ciento), y el maíz se mantiene sin muchos cambios, creciendo primero de 18,7 a 21 kg para bajar luego a 19,3. Los restantes cereales (avena, cebada, mijo, sorgo y otros) también declinan severamente: el consumo actual es menos de la mitad del registrado en 1961-1963, pues esos cereales, en total, pasan de 25,5 kg en 1961-1963 a solo 11,4 kg en el 2000-2002. En América Latina, por su parte, como lo muestra el cuadro 10, la composición del consumo de cereales no ha sufrido grandes cambios en las últimas cuatro décadas. La casi totalidad del consumo se compone de arroz, maíz y trigo.

Cuadro 10
Consumo per cápita de cereales en América Latina y el Caribe, 1961-2002
(kg/persona/año)

Mundo	Total de cereales	Trigo	Arroz	Maíz	Cebada	Mijo	Sorgo	Avena	Otros
1961-1963	110,7	44,7	20,9	42,2	1,0	0,0	1,0	0,6	0,3
1971-1973	114,1	46,7	22,2	42,7	0,6	0,0	0,9	0,6	0,2
1981-1983	126,1	54,7	25,6	44,0	0,4	0,0	0,7	0,6	0,2
1991-1993	123,7	50,1	25,2	45,6	0,4	0,0	0,6	0,8	1,1
2000-2002	124,0	49,9	25,5	45,5	0,4	0,0	0,4	1,0	1,2

Fuente: FAO/Faostat 2004. Incluye consumo humano de cada cereal y sus derivados excepto cerveza. No incluye volúmenes utilizados para semilla, forraje y otros usos no alimentarios.

El consumo de cebada (sin incluir la parte usada para producir cerveza) y de otros cereales menores (avena, centeno, mijo, sorgo), así como el de quinua y otros granos andinos, no llega a ser significativo, ni siquiera si se los considera en conjunto: su participación total permanece alrededor de 2 por ciento del total, con leves oscilaciones (entre 2 y 3 kg anuales por habitante para el total de esos cereales menores fuera de los tres principales). En cuanto a los tres cereales básicos de la región, el trigo se ha mantenido en torno de los 50 kg, pues en las dos primeras décadas creció de 45 a 54 kg para luego bajar a alrededor de 50 kilogramos. El arroz creció desde 20 hasta 25 kg en las dos primeras décadas y luego permaneció estable, y el maíz se mantuvo también en el mismo orden de magnitud, con unos 42 kg en las dos primeras décadas y unos 45 kg en las dos últimas. Esta aparente estabilidad, sin embargo, esconde disparidades y cambios ocurridos en los países individuales. El cuadro 11 compara los patrones de consumo de los

Cuadro 11
Composición del consumo de cereales en la Argentina,
el Brasil y México, 1961-2002
(kg/persona/año)

País	Periodo	Total de cereales	Arroz	Maíz	Trigo
Argentina	1961-1963	135,5	3,7	2,8	128,2
	1971-1973	128,9	4,7	3,0	120,3
	1981-1983	130,3	4,9	7,0	118,2
	1991-1993	130,0	4,9	5,7	118,5
	2000-2002	132,1	4,6	10,6	114,8
Brasil	1961-1963	95,7	39,0	24,5	31,6
	1971-1973	94,5	37,6	23,1	33,1
	1981-1983	113,5	41,3	22,2	49,1
	1991-1993	108,2	40,1	21,8	44,4
	2000-2002	105,1	36,6	18,7	48,0
México	1961-1963	158,8	3,6	125,2	29,5
	1971-1973	167,2	4,8	124,2	37,7
	1981-1983	179,8	5,2	123,8	50,3
	1991-1993	178,4	4,2	127,1	42,6
	2000-2002	175,6	5,5	127,7	37,4

Fuente: FAO/Faostat 2004. Incluye consumo humano de cada cereal y sus derivados excepto cerveza. No incluye volúmenes utilizados para semilla, forraje y otros usos no alimentarios. El total incluye otros cereales.

tres países más grandes de la región en lo que atañe a los tres cereales más importantes.

En la Argentina, más del 90 por ciento del consumo está constituido por trigo. En México, alrededor del 80 por ciento es maíz. En el Brasil no hay un solo cereal dominante, y los tres mayores exhiben cifras comparables. En los tres países se perciben también cambios a través del tiempo. En la Argentina hay un incremento del consumo de maíz y arroz, compensado con una baja del consumo de trigo, lo que arroja un consumo total de cereales más o menos estable. En el Brasil aumenta el consumo de trigo (que actualmente representa cerca de la mitad del total), cae de manera gradual el de maíz y se mantiene estable el de arroz, de donde resulta un incremento del orden del 11 por ciento en el consumo total de cereales. En México se mantiene el consumo de maíz, pero crece considerablemente el de trigo y arroz, con lo cual el consumo total también aumenta en alrededor de 11 por ciento.

Consumo de tubérculos y raíces

Después de los cereales, los alimentos de base de muchos pueblos son las raíces y tubérculos, grupo que incluye la papa y la yuca (también conocida

como mandioca), así como otros tubérculos: el camote (también llamado boniato, batata o patata dulce), el ñame y una variedad de tubérculos menores como las ocas, los ollucos y otros. Su contenido de agua es muy alto (alrededor del 80 por ciento en promedio), por lo que su aporte calórico es muy inferior al de los cereales y leguminosas por unidad de peso. Típicamente, un cereal o una leguminosa aportan alrededor de 350 kcal por cada 100 gramos, mientras los tubérculos suministran alrededor de 100 kcal por cada 100 gramos. El consumo mundial promedio es de unos 60-65 kg anuales por persona, pero ha venido bajando desde el nivel de 75-80 kg que se consumían treinta o cuarenta años atrás (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Consumo mundial per cápita de tubérculos y raíces, 1961-2002
(kg/persona/año)

Periodo	Yuca	Papa	Camote	Ñame	Otros	Total
1961-1963	14,6	34,4	25,6	1,5	1,7	77,8
1971-1973	15,0	31,0	25,6	1,8	1,7	75,1
1981-1983	14,8	27,5	19,5	1,4	1,5	64,7
1991-1993	16,0	26,9	12,6	2,4	1,6	59,5
2000-2002	16,2	32,4	11,3	2,9	1,9	64,7

Fuente: FAO/Faostat 2004.

Hay en el mundo un nivel estable de consumo de yuca y papa, y una perspectiva decreciente del camote que explica la tendencia descendente global de los tubérculos. El nivel de consumo y la tendencia, sin embargo, difieren mucho entre diversas regiones del mundo (véase el cuadro 13).

Los tubérculos más relevantes han tenido un comportamiento dispar. La mandioca sigue siendo importante en África y partes de América Latina, pero muestra un severo descenso. El consumo de papa en los países industrializados y en los países en transición es bastante alto, pero con tendencia decreciente. Estos países prácticamente no consumen otro tubérculo que no sea la papa. El único tubérculo adicional que alcanzaba cifras significativas de consumo, el camote, se ha reducido a la quinta parte de su nivel inicial.

En los países en desarrollo, considerados en conjunto, se mantiene estable el consumo de yuca pero aumenta el de papa. El consumo de este último producto se incrementa principalmente en los países en desarrollo del Asia, y, aunque en magnitud menor, también en el África Sub Sahara. En el Asia, por otra parte, es muy importante el consumo de camote, que sobrepasa al de yuca y papa, aunque también muestra una tendencia severamente decreciente.

El consumo de tubérculos en América Latina y el Caribe se concentra en la yuca y la papa, y, en menor medida, en el camote. La región ha tendido

Cuadro 13
Consumo per cápita de tubérculos por regiones, 1961-2002
(kg/persona/año)

Países industrializados	Yuca	Papa	Camote	Ñame	Otros	Total
1961-1963	0,6	71,6	6,7	0,1	0,8	79,7
2000-2002	0,0	62,0	1,7	0,2	0,4	64,4
Países en transición						
1961-1963	0,0	127,5	0,0	0,0	0,0	127,5
2000-2002	0,0	101,9	0,0	0,0	0,0	102,0
Países en desarrollo						
1961-1963	21,2	8,7	35,3	2,2	2,2	69,7
2000-2002	20,6	20,9	14,1	3,6	2,3	61,5
África Sub Sahara						
1961-1963	110,9	3,5	12,7	20,2	10,7	157,9
2000-2002	101,8	7,9	14,4	26,5	11,6	162,2
Asia en desarrollo						
1961-1963	7,8	7,6	43,2	0,0	1,1	59,7
2000-2002	6,7	22,5	16,1	0,0	0,7	46,0
América Latina y el Caribe						
1961-1963	37,8	21,6	8,1	1,5	1,5	70,5
2000-2002	22,9	24,4	2,7	1,5	1,5	53,0

Fuente: FAO/Faostat 2004.

a mantenerse en 20-25 kg anuales de papa per cápita, mientras se registra una fuerte disminución en el consumo de mandioca o yuca, que baja de 38 a 22 kg. El consumo de camote bajó a la tercera parte, de 8,1 a 2,7 kg por habitante/año a lo largo de cuarenta años, y el consumo de los otros tubérculos es muy bajo (1,5 kg de ñame y una cifra similar de todos los otros).

La relativa estabilidad del consumo promedio de papa en América Latina también esconde diferencias entre países. En Bolivia, el Ecuador y el Perú el consumo promedio de papa ha mostrado una tendencia decreciente, aunque en el Perú se ha recuperado mucho en los últimos años. En cambio, la tendencia ha sido creciente en Colombia y Venezuela. En los países extraandinos más importantes, el consumo de papa ha aumentado en México y el Brasil, mientras ha tenido un comportamiento estable en la Argentina. En el caso de la yuca o mandioca, el consumo ha tendido a caer en todos los países considerados, aunque en los años recientes se observa nuevamente una recuperación en el caso del Perú (véase el cuadro 14)⁴.

4. Las cifras del Perú para ambos tubérculos muestran una recuperación a valores más altos desde 1995. No se ha podido determinar si se trata de un cambio real o de un ajuste estadístico en las series.

Cuadro 14
Consumo per cápita de papa y yuca en varios países
latinoamericanos, 1961-2002
(kg/persona/año)

Papa	América Latina y el Caribe	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Argentina	Brasil	México
1961-1963	21,6	94,3	25,0	46,3	75,4	9,4	60,7	8,8	7,4
1971-1973	22,0	110,5	26,1	67,5	82,2	8,0	57,8	10,3	8,8
1981-1983	22,9	76,8	51,1	30,6	58,1	11,5	59,5	11,8	10,6
1991-1993	20,7	55,9	47,6	29,9	35,1	14,4	46,6	12,2	12,2
2000-2002	24,4	66,7	47,7	22,7	68,9	15,6	50,7	14,4	15,3
Yuca									
1961-1963	37,8	27,4	34,5	24,9	28,9	25,0	4,6	82,7	0,7
1971-1973	42,3	36,4	50,7	23,9	26,4	16,2	5,1	92,1	0,8
1981-1983	29,4	29,8	40,7	17,2	18,6	12,0	3,4	61,5	0,0
1991-1993	24,4	18,2	35,8	5,6	12,8	16,1	2,1	49,0	0,1
2000-2002	22,9	19,2	34,5	5,3	25,0	14,4	1,9	44,8	0,2

Fuente: FAO/Faostat 2004.

Frutas y hortalizas

Otro aspecto importante en los patrones de consumo, que no se analiza aquí por razones de espacio, es la evolución del consumo de frutas y hortalizas, principal fuente de micronutrientes (vitaminas y minerales). En líneas generales, el consumo de estos productos creció en todo el mundo a medida que aumentaban los ingresos y el consumo total de alimentos (véase el cuadro 15).

En frutas, América Latina y el Caribe exhiben no solo un fuerte aumento a lo largo de cuatro décadas, sino también un nivel global de consumo superior que el promedio de los países en desarrollo e incluso el mundial. Ese mayor consumo se debe sobre todo a la alta ingesta de banana o plátano y también de cítricos. En cuanto a hortalizas, el consumo de la región es muy inferior al de otros países en desarrollo y al promedio mundial. El tipo de frutas que se come y el bajo nivel de consumo de hortalizas explican muchas de las carencias de micronutrientes observadas en América Latina.

Carnes y pescado

En todo el planeta, el consumo de carnes y pescado aumentó de 33 a 55 kg por habitante a lo largo de cuarenta años (véase el cuadro 16).

Cuadro 15
Consumo per cápita de frutas y hortalizas
(kg/persona/año)

	Frutas							Hortalizas			
	Manzana	Banana y plátano	Cítricos	Piña o ananá	Uva (excepto vino)	Otras	Total frutas	Cebolla	Tomate	Otras hortalizas	Total de hortalizas
Mundo											
1961-1963	4,9	7,9	7,4	1,0	3,3	14,3	38,8	4,2	8,0	50,2	62,3
1981-1983	6,9	9,7	11,4	1,7	3,2	14,4	47,3	4,8	11,0	52,3	68,1
2000-2002	8,1	12,3	14,6	2,2	3,5	19,8	60,5	7,3	15,5	88,4	111,3
Países en desarrollo											
1961-1963	0,7	9,9	4,6	1,0	1,9	12,9	31,0	3,6	4,4	42,2	50,2
1981-1983	2,6	11,4	7,0	1,7	1,9	13,1	37,7	3,8	6,4	44,2	54,4
2000-2002	5,1	13,5	11,0	2,2	2,5	19,6	54,0	6,7	12,5	91,5	110,6
América Latina y el Caribe											
1961-1963	2,5	36,2	21,4	2,5	1,9	16,1	80,5	3,3	6,8	25,8	35,9
1981-1983	3,7	34,0	28,3	3,7	1,8	17,3	88,9	4,5	11,6	24,1	40,1
2000-2002	4,5	30,9	33,6	5,9	2,3	24,5	101,7	5,8	14,3	31,2	51,3

Fuente: FAO/Faostat 2004.

Gran parte del incremento corresponde al aumento del consumo de carne de ave, que se eleva de 2,9 a 11,4 kg en el periodo analizado; de carne porcina, que crece de 8 a 15 kg, y de pescado, que aumenta de 9,4 a 16,3 kg anuales por persona. La carne vacuna permanece casi sin variantes en 9-10 kg anuales, lo mismo que las carnes ovina y caprina (alrededor de 1,8 kg) y las otras carnes (0,8 kg).

En el conjunto de los países en desarrollo el consumo aumentó mucho más velozmente que en el total mundial, pues creció de 15 a 42 kg por habitante. El consumo de carne de ave aumentó en 618 por ciento, de 1,1 kg a 7,9 kg anuales por persona. La ingesta de carne porcina aumentó en 375 por ciento, pasando de 2,4 a 11,4 kg anuales. También aumentó, aunque menos, el consumo de carne vacuna, que pasó de 4,3 a 6,2 kg (el consumo de carne vacuna disminuyó correlativamente en los países desarrollados, lo que explica la estabilidad en el consumo mundial).

En América Latina y el Caribe el consumo total de carnes y pescado ya era relativamente alto en 1961-1963 (casi 40 kg). De todas maneras, pasa de 39,7 kg a 69,2 kg por habitante, esto es, un aumento de 74 por ciento. Este incremento considerable se explica principalmente por el aumento del

Cuadro 16
Consumo de carnes y pescado, 1961-2002
(kg/persona/año)

	Vacuna	Ovina y caprina	Porcina	Aves	Pescado	Otras	Total
Mundo							
1961-1963	9,6	1,9	8,3	2,9	9,4	0,9	33,0
1971-1973	10,3	1,8	10,3	4,3	11,5	0,9	39,1
1981-1983	10,3	1,6	11,6	6,1	12,0	0,8	42,5
1991-1993	10,0	1,8	13,5	8,3	13,4	0,7	47,8
2000-2002	9,6	1,8	15,1	11,4	16,3	0,8	55,0
Países en desarrollo							
1961-1963	4,3	1,2	2,4	1,1	5,5	0,6	15,1
1971-1973	4,0	1,1	4,1	1,6	6,8	0,5	18,2
1981-1983	4,6	1,3	5,7	2,8	7,8	0,5	22,7
1991-1993	5,2	1,5	8,9	4,6	10,3	0,6	31,1
2000-2002	6,2	1,7	11,4	7,9	14,2	0,6	42,1
América Latina y el Caribe							
1961-1963	21,9	1,7	6,8	2,5	5,8	1,0	39,7
1971-1973	18,7	1,4	7,2	4,8	7,6	0,6	40,4
1981-1983	21,3	1,0	8,7	8,9	8,7	0,6	49,1
1991-1993	22,8	1,0	9,7	13,7	8,5	0,6	56,3
2000-2002	25,1	0,9	10,0	23,6	9,0	0,6	69,2

Fuente: FAO/Faostat 2004.

consumo de carne de ave, que crece de 2,5 kg a 23,6 kg anuales por habitante en los cuarenta años considerados. La carne vacuna creció solo marginalmente: estuvo entre 18 y 22 kg hasta alrededor de 1990, y creció a unos 25 kg per cápita al comienzo del siglo XXI; mientras, se registra un leve crecimiento tendencial en el consumo de pescado y de carne porcina, y un descenso secular en el de la carne ovina y caprina y en las “otras carnes”, cuyo consumo total es de todos modos muy bajo (“otras” incluye camélidos, conejos, cuyes, animales silvestres y otros).

De un aumento total de 29,4 kg en el consumo per cápita de carnes y pescado en América Latina y el Caribe, no menos de 21 kg (71,5 por ciento) corresponde a la carne de ave, cuyo consumo aumentó a razón de 5,9 por ciento anual (superior al promedio de los países en desarrollo; véase el cuadro 17). El crecimiento del consumo de pescado contribuyó con 10,9 por ciento y el de carne vacuna con 11 por ciento. Incluso la carne porcina aumentó visiblemente, contribuyendo con un 10,9 por ciento al incremento

Cuadro 17
Variación del consumo per cápita de carnes en América Latina
y el Caribe, 1961-2002

	Vacuna	Ovina y caprina	Porcina	Aves	Pescado	Otras	Total
Variación kg/persona/año	3,2	-0,8	3,2	21,0	3,1	-0,4	29,4
Variación porcentual	14,8	-47,1	47,1	830,3	53,7	-36,7	74,1
Tasa anual de variación	0,4	-1,6	1,0	5,9	1,1	-1,2	1,4
Contribución a la variación total	11,0	-2,7	10,9	71,5	10,6	-1,2	100,0

Fuente: Calculado a partir del cuadro 16.

total. La carne ovina y la caprina caen en 47 por ciento, y las “otras” en 36 por ciento. Estas tendencias ponen en evidencia que el vigoroso aumento de la producción y consumo de carne de aves ha sido un elemento fundamental en los cambios de la alimentación en América Latina e incluso en todo el mundo en desarrollo.

Leche y huevos

Otros rubros de gran importancia nutricional, como la leche y los huevos, que son las principales fuentes de proteína animal aparte de las carnes, también tuvieron una tendencia creciente en el mundo y en América Latina. El consumo de leche en América Latina pasa de 54,7 kg a 83,5 kg, lo que significa un incremento del 53 por ciento. El consumo de huevos en la misma región aumenta aun más velozmente: pasa de 3,5 kg a 8,2 kg anuales por habitante en el mismo periodo, es decir, crece 134 por ciento. En el resto del mundo en desarrollo se observan las mismas tendencias (véase el cuadro 18).

Cuadro 18
Consumo de leche y huevos, 1961-2002
(kg/persona/año)

	Huevos			Leche		
	Mundo	Países en desarrollo	América Latina y el Caribe	Mundo	Países en desarrollo	América Latina y el Caribe
1961-1963	4,5	1,6	3,5	51,1	19,3	54,7
1971-1973	5,1	2,0	4,6	46,5	19,9	62,3
1981-1983	5,6	2,7	6,2	42,8	23,6	68,4
1991-1993	6,5	4,6	7,6	42,1	27,3	74,1
2000-2002	8,2	7,0	8,2	44,7	31,1	83,5

La leche está expresada en términos de leche fluida entera. *Fuente:* FAO/Faostat 2004.

Grasas y aceites vegetales

Hay un fuerte aumento del consumo de aceites vegetales en el mundo en desarrollo y también en América Latina, donde el uso de estos aceites se triplica, pasando de unos 4 a unos 12 kg por persona al año entre 1961 y el 2002. El consumo de aceites vegetales aumentó sostenidamente hasta 1990 y permanece más o menos estable desde entonces (véase los cuadros 19 y 20). Este factor, junto con el incremento en el consumo de productos de origen animal, se relaciona con una tendencia mundial al aumento del consumo de grasas o lípidos en general, lo que contribuye a la creciente tendencia de la población mundial al sobrepeso y la obesidad.

Cuadro 19
Consumo diario per cápita de grasas por grupos de países

Total de grasas	Gramos de grasa diarios per cápita			
	1967-1969	1977-1979	1987-1989	1997-1999
Países en desarrollo	32,4	37,6	48,7	61,0
Países en transición	85,8	98,9	108,0	81,4
Países industrializados	106,0	115,0	128,0	133,0
De origen animal				
Países en desarrollo	11,7	13,4	18,0	25,4
Países en transición	59,0	67,9	71,9	48,4
Países industrializados	64,0	65,7	68,5	68,0

Fuente: Kennedy, *op. cit.*, 2002, p. 59.

Cuadro 20
Consumo per cápita de grasas por regiones

Total de grasas	Gramos de grasa diarios per cápita			
	1967-1969	1977-1979	1987-1989	1997-1999
Mundo	53	57	67	73
Norteamérica	117	125	138	143
Unión Europea	117	128	143	148
Europa Oriental	90	111	116	104
África Sub Sahara	41	43	41	45
América Latina y el Caribe	54	65	73	79
China	24	27	48	79
Asia Meridional	29	32	39	45

Fuente: FAO-WHO: "Diet, Nutrition, and the Prevention of Chronic Diseases". Informe de una reunión de expertos de la FAO y la OMS. Ginebra: OMS, 2003, p. 18. Disponible en el sitio web de la Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/hpr/NPH/docs/who_fao_expert_report.pdf> http://www.who.int/hpr/NPH/docs/who_fao_expert_report.pdf.

Basado en datos de Faostat 2003.

En el mundo en su conjunto, el consumo de lípidos aumentó de 53 a 73 gramos diarios por persona en las últimas décadas del siglo XX (véase el cuadro 20). En los países desarrollados (excepto el Japón), la ingesta de grasas supera los 100 gramos diarios, y llega a más de 140 gramos en Estados Unidos y Europa Occidental. En América Latina la tendencia es similar a la mundial, pues en esa región el consumo de grasas creció de 54 a 79 gramos en el periodo mencionado. En los países en transición de Europa Oriental hubo un descenso nítido en la década del noventa, como reflejo de la caída general de la alimentación y el bienestar en esos países después del colapso del sistema socialista, pero sus valores son también muy altos. El consumo en el mundo en desarrollo, por su parte, continuó creciendo (véase los cuadros 19 y 20).

Desde el punto de vista dietético, a menudo se aconseja que las grasas no provean más del 20 por ciento o a lo sumo el 25 por ciento del total de calorías. Cada gramo de grasa provee 9 calorías, de modo que el consumo medio de grasas en América Latina en 1997-1999 (79 gramos por día) proveía más de 700 calorías diarias, lo que representa alrededor del 25 por ciento del consumo total de energía, que en esos años era de unas 2.800 kcal diarias per cápita (véase el cuadro 5). En el caso de Estados Unidos y Europa Occidental, las grasas proveen en promedio unas 1.300 calorías diarias, nada menos que 39 por ciento del total, lo que representa un grave riesgo para la salud, sobre todo para aquellas personas (un alto porcentaje) que consumen grasas aun por encima de ese promedio. En los países en desarrollo el incremento más notable fue el de China, que pasó de 24 a 79 gramos en treinta años, triplicando su consumo. En contraste, el África Sub Sahara tuvo un crecimiento marginal de 41 a 45 gramos. Como parte del incremento del consumo de grasas, las que más aumentan son las de origen animal. En conjunto, los países en desarrollo incrementaron su consumo de grasas de origen animal en 127 por ciento, pasando de 11 a 25 gramos diarios.

Las tendencias observadas en la composición del consumo tanto en el mundo cuanto en América Latina son las que se esperaban. Con el crecimiento económico y el aumento (aunque moderado) de los ingresos se produce un desplazamiento de las preferencias de los consumidores y también un cambio en la composición de la oferta. Los productos básicos que proveen energía —es decir, los cereales— cuentan con una demanda relativamente inelástica, razón por la cual su consumo aumenta solo marginalmente. En cambio, los productos de origen animal presentan un crecimiento mucho más fuerte, pues cualquier incremento de los ingresos genera un aumento más significativo de la demanda. Uno de los productos cuya ingesta crece más rápidamente es la carne de ave. El consumo de grasas se incrementa siguiendo la tendencia mundial, cosa que ocurre especialmente con las grasas de origen animal.

TENDENCIAS EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Aparte de la disponibilidad de alimentos y del consumo promedio, el otro factor determinante de la seguridad alimentaria es el desigual acceso a ellos, condicionado directamente por el nivel de ingresos de cada hogar. Si una familia tiene ingresos muy bajos, podría no cubrir sus necesidades alimentarias aun cuando destine la mayor parte de tales ingresos a la obtención de alimentos. De hecho, los hogares muy pobres a menudo deben dedicar a la alimentación una proporción muy alta de sus gastos totales, descuidando a veces otras necesidades (alojamiento, vestimenta, salud, etcétera), a pesar de lo cual no siempre logran cubrir sus necesidades alimenticias. El principal concepto utilizado para este análisis es el de pobreza, que describe la situación de los hogares con muy bajos ingresos, o, más exactamente, de los hogares cuyos ingresos son inferiores a cierta línea de pobreza. Esa línea está calculada de tal forma que cubra las necesidades mínimas de una familia (alimentarias y otras), y se suele ajustar de acuerdo con el tamaño y la composición de las familias.

Un concepto conectado con el de pobreza es el de desigualdad. La pobreza normalmente va asociada a la desigualdad: junto a los hogares con bajos ingresos hay otros con ingresos más altos en el mismo país, y, por supuesto, existen enormes diferencias de ingresos de un país a otro. Sin embargo, pobreza y desigualdad no son equivalentes. Hay países con pobreza generalizada, donde no aparecen grandes desigualdades porque pocas familias gozan de ingresos muy altos (por ejemplo, algunos países muy pobres del África, o Afganistán hacia el final de su prolongada situación de guerra en 1979-2001). Existen asimismo otros países con fuertes desigualdades de ingresos donde, sin embargo, casi nadie tiene ingresos debajo de las líneas de pobreza utilizadas internacionalmente (por ejemplo, el Japón o Suiza). Más aun: puede aumentar la pobreza mientras disminuye la desigualdad, y puede aumentar la desigualdad sin que aumente la pobreza.

La distribución mundial del ingreso y la incidencia de la pobreza en los distintos países ha sido estimada regularmente por varias organizaciones internacionales como el Banco Mundial, y, además, hay estudios específicos realizados por investigadores científicos. Aquí se usan básicamente tres fuentes, que son los más recientes estudios sobre la evolución de largo plazo de la distribución del ingreso mundial: el de Bourguignon y Morrisson⁵, que cubre casi dos siglos desde 1820 hasta 1992; el de Chen y Ravallion⁶,

5. Bourguignon, François y Christian Morrisson: "Inequality among World Citizens: 1820-1992". *The American Economic Review*, volumen 92, n.º 4, 2002.

6. Chen, Shaohua y Martin Ravallion: "How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?". Washington D.C.: Banco Mundial, 2004. Disponible en el sitio web del Banco Mundial: <<http://worldbank.org/research/povmonitor>>.

sustentado en cifras del Banco Mundial de 1981 al 2001, y el de Xavier Sala-i-Martin⁷, que analiza las tendencias de los años 1970 a 1998.

Los distintos estudios arrojan resultados diferentes en cuanto al nivel de pobreza, que dependen de los indicadores y supuestos utilizados, pero coinciden en las tendencias⁸. Las diferencias en el nivel de pobreza se deben a la forma en que se estiman los ingresos. Tanto Bourguignon y Morrisson cuanto Sala-i-Martin calculan los ingresos a partir de las cuentas nacionales, de modo que el promedio de ingresos que consideran está ligado al ingreso nacional per cápita. Sobre esa cifra media aplican una curva de distribución para reflejar la desigual distribución del ingreso en cada país y periodo. Los datos de estos autores provienen de las cuentas nacionales y de estudios específicos sobre la distribución del ingreso. Para épocas más lejanas se usan estimaciones basadas en diversas fuentes. En el caso del Banco Mundial, en cambio, las cifras de ingreso son las reportadas en las encuestas de hogares realizadas en los diferentes países (extrapoladas a los países similares donde no haya encuestas).

Las cifras del ingreso nacional tienden a sobreestimar el ingreso de los hogares, pues usualmente incluyen algunos rubros de aquel que no forman parte del ingreso de los hogares, como por ejemplo los ingresos del gobierno. En muchos casos se usan cifras de producto y no de ingreso nacional, de modo que la cifra no considera el saldo neto de ingresos de factores del

7. Sala-i-Martin, Xavier: "The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)". Washington D.C.: National Bureau of Economic Research, 2002. Working Paper 8933 (<<http://www.nber.org/papers/w8933>>).

8. Véase aspectos del debate metodológico sobre los niveles y tendencias de la pobreza mundial en Chen, Shaohua; Gaurav Datt y Martin Ravallion: "Is Poverty Increasing or Decreasing in the Developing World?". *Review of Income and Wealth*, volumen 40, pp. 359-376, 1994. Deaton, Angus: "Is World Poverty Falling?". *Finance and Development*, volumen 39, n.º 2, 2002. Deaton, Angus: "Counting the World's Poor: Problems and Possible Solutions". *World Bank Research Observer*, volumen 16, n.º 2, 2002. Deaton, Angus: "Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)". *Review of Economics and Statistics*, 2004. Chen, Shaohua y Martin Ravallion: "How did the World's Poorest Fare in the 1990s?". Policy Research Working Paper 2409. Washington D.C.: Banco Mundial, 2000. Disponible en el sitio web del Banco en <<http://www.worldbank.org/research>>. Publicado también en la *Review of Income and Wealth*, volumen 47, setiembre del 2001, pp. 283-300; y Chen y Ravallion, *op. cit.*, 2004. Ravallion, Martin: "Comment on 'Counting the World's Poor' by Angus Deaton". *World Bank Research Observer*, volumen 16, n.º 2, 2002. Ravallion, Martin: "How Not to Count the Poor: a Reply to Reddy and Pogge". Mimeo, Development Research Group, World Bank, 2002. Ravallion, Martin: "The Debate on Globalization, Poverty and Inequality: why Measurement Matters". *International Affairs*, volumen 79, n.º 4, pp. 739-754, 2003. Ravallion, Martin: "Measuring Aggregate Economic Welfare in Developing Countries: how Well do National Accounts and Surveys Agree?". *Review of Economics and Statistics*, volumen LXXXV, agosto del 2003, pp. 645-652. Ravallion, Martin: "Pessimistic on Poverty?". *The Economist*, 16 de abril del 2004. Reddy, Sanjay G. y Thomas W. Pogge: "How Not to Count the Poor". Working paper, Barnard College, Columbia University, New York. En <<http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>>.

exterior, que suele ser negativo. Teóricamente, para corregir esos problemas se debería usar las cifras de las cuentas nacionales sobre ingreso personal disponible, y no sobre el producto o ingreso nacional como un todo, pero esas cifras no siempre pueden obtenerse.

Por otro lado, los ingresos declarados en las encuestas de hogares son significativamente más bajos que los de las cuentas nacionales, pues los hogares —los pobres y los ricos— tienden a subdeclarar sus ingresos. Por ejemplo, muchos ingresos no monetarios de los pobres (como la producción de la finca o huerta familiar), así como los ingresos monetarios obtenidos en el sector informal, y, en general, los ingresos no salariales, son muy insuficientemente declarados. Por esta razón, los ingresos captados en las encuestas de hogares subestiman fuertemente el ingreso efectivo de los hogares, y tienden por ello a sobreestimar la pobreza. Esto significa que los valores absolutos de las tasas de pobreza y del número de pobres suelen ser subestimados por Bourguignon y Morrisson y por Sala-i-Martin, y tienden a ser sobreestimados por el Banco Mundial. Sin embargo, las tendencias son similares en todos los casos.

Las líneas de pobreza que usan todos estos estudios son las del Banco Mundial. El Banco calculó sus líneas de base en 1985. Los ingresos en cada país fueron transformados a dólares usando tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo, corrigiendo así las diferencias en el poder adquisitivo del dólar en los distintos países. El Banco fijó dos líneas de pobreza equivalentes a uno y dos dólares por día ajustadas por poder adquisitivo. Esas líneas básicas de 1985 se ajustan a cada periodo anterior o posterior en función de la inflación y los tipos de cambio de los diferentes países.

El estudio de Bourguignon y Morrisson tiene como principal mérito su visión de muy largo plazo. Su conclusión principal es que la desigualdad mundial de los ingresos anuales aumentó desde 1820 hasta fines del siglo XX: el coeficiente de Gini del ingreso mundial pasó de 0,50 en 1820 a 0,61 en 1910, a 0,64 en 1950 y a 0,657 en 1992. El índice de Theil de desigualdad tuvo un comportamiento similar, e incluso más acentuado. El principal factor no fue el aumento de la desigualdad en cada país, sino el incremento de las diferencias en el nivel de ingresos entre los países⁹.

El aumento secular de la desigualdad, de todas maneras, no significa que haya crecido la pobreza. El incremento de la desigualdad coexistió con un fuerte aumento del nivel de ingresos, que contrapesó el efecto de la mayor desigualdad. La desigualdad aumentó sobre todo porque algunos países crecieron velozmente mientras otros lo hicieron más lentamente y así se fueron quedando (relativamente) rezagados. Aun las poblaciones situadas

9. Considerando el aumento secular de la expectativa de vida, Bourguignon y Morrisson calculan la desigualdad no solo de los ingresos anuales sino también de los ingresos de toda la vida, y encuentran que desde este punto de vista la desigualdad disminuye considerablemente entre 1950 y 1992.

en los estratos de ingresos más bajos han tendido a mejorar sus ingresos y su nivel de vida a lo largo del periodo que estos autores analizan, de modo que muchos de sus miembros han dejado de ser pobres. Bourguignon y Morrisson establecieron líneas de pobreza y de extrema pobreza coincidentes con las del Banco Mundial para 1992, y las aplicaron en todos los años analizados. Las líneas de pobreza se ajustaron hacia atrás teniendo en cuenta la inflación. Se comprobó que, a pesar del aumento de la desigualdad, la incidencia de la pobreza tiende a disminuir (véase el cuadro 21).

Cuadro 21
Evolución de la expectativa de vida, la desigualdad y la pobreza
en el mundo, 1820-1992

	1820	1850	1870	1890	1910	1929	1950	1960	1970	1980	1992
Desigualdad											
Coefficiente de Gini	0,500	0,532	0,560	0,588	0,610	0,616	0,640	0,636	0,650	0,657	0,657
Índice de Theil	0,522	0,598	0,672	0,745	0,797	0,777	0,805	0,776	0,808	0,829	0,855
Pobreza											
% pobreza (< \$ 2/día)	94,4	92,5	89,6	85,7	82,4	75,9	71,9	64,3	60,1	55,0	51,3
% pobreza extrema (< \$ 1/día)	83,9	81,5	75,4	71,7	65,6	56,3	54,8	44,0	35,6	31,5	23,7
Expectativa de vida											
	26,5			29,9	32,8	38,5	50,1		59,4		61,1

Fuente: Bourguignon y Morrisson 2002, tabla 1, pp. 731-732. El porcentaje de pobreza se mide respecto de las líneas de pobreza (US\$ 2/día) y de pobreza extrema (US\$ 1/día) utilizadas por el Banco Mundial, con base 1985, proyectadas hacia atrás hasta 1820 y hacia delante hasta 1992, para representar el mismo estándar de vida a lo largo del tiempo.

Las conclusiones de Sala-i-Martin sobre el periodo 1970-1998 son similares a las de Bourguignon y Morrisson. Sala-i-Martin encuentra adicionalmente una fuerte disminución de la desigualdad mundial en la década del noventa; como Bourguignon y Morrisson, utiliza las líneas de pobreza que han sido popularizadas por el Banco Mundial, de uno y dos dólares per cápita por día. Tanto los ingresos cuanto las líneas de pobreza fueron corregidos por inflación y por diferencias de poder adquisitivo entre países, de modo que tienen aproximadamente la misma capacidad de compra en todos los países y en todos los periodos. Según el estudio de Sala-i-Martin, los índices de desigualdad del ingreso mundial (tanto el de Gini cuanto el de Theil) tuvieron tendencia decreciente en la década del noventa¹⁰. Bourguig-

10. La reducción de la desigualdad mundial (entre todos los habitantes del mundo, sin tener en cuenta las fronteras nacionales) es compatible con un aumento de la desigualdad interna en muchos países, pues los cambios en la desigualdad interna de cada país se contrapesan con el crecimiento económico que modifica las diferencias entre países.

non y Morrisson mostraban una cierta estabilidad de la desigualdad internacional entre 1950 y 1992; las cifras de años recientes, al tiempo que confirman esa estabilidad desde 1970 hasta 1991-1992, sugieren sin embargo una reducción de la desigualdad mundial en el resto de los años noventa. El coeficiente de Gini osciló en torno de 0,66 desde 1970 hasta 1990, y cayó luego a menos de 0,64 en 1998. Lo mismo pasó con el coeficiente de Theil.

En las últimas tres décadas la distribución mundial del ingreso se fue desplazando hacia mayores niveles de ingreso a medida que el ingreso mundial crecía, con una mejora gradual también en la desigualdad mundial. Con cualquier línea de pobreza que se adopte (las del Banco Mundial u otras), se registra una disminución en el porcentaje de población situado por debajo de la línea. Esto significa que la reducción de la pobreza mundial en este periodo es una conclusión robusta, que no depende de la elección de una u otra determinada línea de pobreza. Las tasas mundiales de pobreza bajo cualquier línea de pobreza han tendido fuertemente a descender, como se ve en el cuadro 22, que usa las líneas del Banco Mundial.

En el mundo en su conjunto, la tasa de pobreza, según el estudio de Sala-i-Martin, habría bajado de 41 por ciento a 18,6 por ciento entre 1970 y 1998, con una reducción gradual y regular en las tres décadas consideradas. El número de pobres también se reduce, de unos 1.300 millones en 1970-1980 a alrededor de 900 millones en 1998. Esta evolución mundial está

Cuadro 22
Tasas de pobreza y de pobreza extrema en el mundo, 1970-1998

Año	Tasas de pobreza (%)		Año	Tasas de pobreza (%)	
	< \$1/día	< \$2/día		< \$1/día	< \$2/día
1970	17,2	41,0	1985	9,6	28,5
1971	16,8	40,5	1986	9,2	27,6
1972	17,0	40,6	1987	8,8	27,0
1973	16,6	39,9	1988	8,4	26,1
1974	16,4	39,6	1989	8,7	26,4
1975	15,7	38,9	1990	8,6	25,8
1976	16,1	39,1	1991	8,5	25,2
1977	15,1	37,7	1992	8,0	23,9
1978	14,8	37,2	1993	7,6	22,5
1979	13,9	35,8	1994	7,6	21,7
1980	13,1	34,6	1995	7,2	20,6
1981	12,6	33,7	1996	6,9	19,5
1982	12,0	32,8	1997	6,7	18,9
1983	11,3	31,6	1998	6,7	18,6
1984	10,3	29,9			

Fuente: Sala-i-Martin (2002), tabla 3A, p. 36. Basado en la distribución estimada del total del ingreso mundial provisto por las cuentas nacionales de los países.

dominada por los progresos logrados en el Asia, donde vive una alta proporción de la población mundial y la mayor parte de los pobres del mundo. El total de pobres estimado para América Latina —51 millones en 1998— representa solo el 5,5 por ciento del total mundial. Dado que en el Asia la pobreza ha bajado mucho, América Latina resulta con un porcentaje creciente de la pobreza mundial: de un 4,5 por ciento del total de pobres en 1970 aumenta hasta el 5,5 por ciento en 1998. Pero la peor evolución es la del África, que duplica el número de pobres, y cuya proporción pasa del 10 por ciento al 40 por ciento del total mundial (véase el cuadro 23). En otras zonas se produce una fuerte caída en la tasa de pobreza, particularmente en la China y el resto del Asia. En América Latina las estimaciones muestran una caída considerable entre 1970 y 1980; posteriormente aumenta durante la década del ochenta, para volver a bajar en la del noventa.

Cuadro 23
Tasas de pobreza por regiones, 1970-1998
(Menos de U\$S 2 por día)

	1970 (%)	1980 (%)	1990 (%)	1998 (%)
China	74,4	56,5	35,7	18,7
Resto del Asia	49,4	42,2	25,4	13,5
África	53,0	55,2	57,9	63,6
América Latina	22,2	10,5	14,0	10,5
Mundo*	41,0	34,6	25,8	18,6

	1970	1980	1990	1998
China	608,7	554,1	405,0	231,8
Resto del Asia	522,1	558,5	410,0	248,5
América Latina	60,4	36,3	59,5	51,1
África	141,2	193,0	270,9	368,4
Mundo*	1.332,4	1.341,9	1.145,4	899,8

* Incluye países no detallados en el cuadro, incluso los desarrollados.

Fuente: Sala-i-Martin 2002, tabla 4A, p. 37.

Las cifras del Banco Mundial desde 1981 hasta el 2001, sustentadas en datos de encuestas de hogares para medir los ingresos, indican también una fuerte caída de la pobreza mundial. Los niveles de pobreza en este caso son más altos porque el Banco usa los ingresos declarados, que son siempre inferiores a los que surgen cuando se utilizan como base las cuentas nacio-

nales. Los “verdaderos” valores (basados en las cifras de consumo privado o en las de ingreso personal disponible de las cuentas nacionales, en lugar del ingreso total) estarían en un nivel intermedio entre las tasas del Banco Mundial y las de Sala-i-Martin. Con la línea de pobreza de un dólar por día, y con los ingresos declarados por los hogares en las encuestas, las estimaciones del Banco indican una caída desde un 33 por ciento en 1981 a un 18 por ciento en el 2001. Según esa medición, el número total de pobres habría bajado así de 1.500 a 1.100 millones durante ese periodo¹¹; gran parte de esa reducción se debe al enorme progreso obtenido en la China, en tanto que en el África el número de pobres habría aumentado, como también lo han comprobado otras fuentes. En el caso de América Latina y el Caribe, según esas cifras del Banco Mundial, las tasas aumentan en los ochenta y primeros años noventa, y disminuyen después, aunque no tan severamente como en las estimaciones de Sala-i-Martin, y el número de pobres en la región también aumenta en la década del ochenta y disminuye en la del noventa (véase los cuadros 24 y 25).

Todos los datos precedentes se sustentan en unas líneas de pobreza basadas en una cifra monetaria absoluta: un dólar o dos dólares. Muchos autores han sostenido, sin embargo, que la pobreza tiene un componente relativo: las personas se ubican a sí mismas no solo en función de su nivel absoluto de consumo, sino también de acuerdo con el nivel general de bienestar que reina en su país. Sobre esta base, una tercera medida de la pobreza calculada por Chen y Ravallion es la llamada “pobreza relativa”. Esta medida establece una línea de pobreza equivalente a un tercio del ingreso promedio, aunque mantiene adicionalmente un umbral absoluto mínimo de un dólar diario. Dos personas con el mismo ingreso podrían ser pobres en un país y no pobres en otro. Por ejemplo, una persona con un ingreso de 3 dólares por día (unos 1.095 dólares por año) no sería pobre en un país cuyo ingreso promedio sea de 2.000 dólares, porque supera un tercio de esa cifra, pero sí sería pobre en un país cuyo ingreso promedio sea de 6.000 dólares, pues 1.095 dólares no llega a ser un tercio de esa media nacional. Esta da una línea de pobreza diferente en cada país: los países más ricos tienen una línea de pobreza más alta. Como resultado, las tasas de pobreza relativa son más altas que las de pobreza absoluta (donde las líneas de pobreza están fijadas en uno o dos dólares por día). Si bien las tasas son más altas, su evolución tendencial (véase el cuadro 26), sin embargo, es similar a la observada con las líneas de pobreza absoluta.

Según tales estimaciones, los niveles del 2001 son apenas un poco más bajos que los de 1981, pero inferiores a los de 1990-1993. En número de pobres, en el 2001 hay más que en 1981, pero levemente menos que en el nivel máximo alcanzado en 1993, lo que sugiere que la tasa de reducción de la pobreza es ya más rápida que el ritmo de crecimiento de la población, de

11. Ravallion, *op. cit.*, 2004; Chen y Ravallion, *op. cit.*, 2004.

Cuadro 24
Banco Mundial: Porcentaje de población bajo dos líneas
de pobreza, 1981-2001

US\$ 1,08 por día a precios y tipos PPP de 1993								
Países en desarrollo por región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia Oriental	57,7	38,9	28,0	29,6	24,9	16,6	15,7	15,6
De la cual: China	63,8	41,0	28,5	33,0	28,4	17,4	17,8	16,6
Europa Oriental y Asia Central	0,3	0,3	0,4	0,5	3,7	4,2	6,3	3,7
América Latina y el Caribe	9,7	11,8	10,9	11,3	11,3	10,7	10,5	9,5
Medio Oriente y África del Norte	5,1	3,8	3,2	2,3	1,6	2,0	2,6	2,4
Asia Meridional	51,5	46,8	45,0	41,3	40,1	36,6	34,0	31,1
De la cual: India	54,4	49,8	46,3	42,1	42,3	42,2	35,3	34,7
África Sub Sahara	41,6	46,3	46,8	44,6	44,0	45,6	45,7	46,9
Total	40,3	32,8	28,4	27,9	26,3	22,8	22,2	21,3
\$ 2,15 por día a precios y tipos PPP de 1993								
Países en desarrollo por región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia Oriental	84,8	76,6	67,7	69,9	64,8	53,3	50,3	47,6
De la cual: China	88,1	78,5	67,4	72,6	68,1	53,4	50,1	46,7
Europa Oriental y Asia Central	1,9	2,0	1,7	5,0	17,2	20,6	23,7	19,7
América Latina y el Caribe	26,9	30,4	27,8	28,4	29,5	24,1	25,1	24,5
Medio Oriente y África del Norte	28,9	25,2	24,2	21,4	20,2	22,3	24,3	23,2
Asia Meridional	89,1	87,2	86,7	85,5	84,5	81,7	77,7	76,9
De la cual: India	89,6	88,2	87,3	86,1	85,7	85,2	80,6	79,9
África Sub Sahara	73,3	76,1	76,1	75,0	74,6	75,1	76,0	76,6
Total*	66,4	63,5	59,9	60,8	60,1	55,5	54,3	52,9

Las líneas de pobreza de US\$ 1,08 y US\$ 2,15 a precios y tipos de cambio PPP de 1993 corresponden a las líneas de pobreza originales del Banco Mundial, de US\$ 1 y US\$ 2 a precios y tipos de cambio PPP de 1985. La diferencia se explica por la inflación internacional de 1985 a 1993.

Ingresos basados en los declarados en las encuestas de hogares.

* Excluye países desarrollados.

Fuente: Chen y Ravallion, *op. cit.*, 2004, p. 29.

modo que disminuye no solo la tasa de pobreza sino también el número de pobres (aunque no tan rápido como para reducirlo a la mitad en 2015, como postulan los “Objetivos del Milenio”). La interpretación más obvia de esas cifras es que en la década del ochenta el proceso de desarrollo se detuvo, y hubo fuertes procesos recesivos, de hiperinflación y de ajuste macroeconómico, mientras en la década del noventa se registraron severos procesos de crecimiento y una menor o nula inflación, basados en reformas estructurales y altas tasas de inversión extranjera.

Cuadro 25
Banco Mundial: Millones de personas bajo dos líneas de pobreza, 1981-2001

\$ 2,15 por día a precios y tipos PPP de 1993								
Países en desarrollo por región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia Oriental	795,6	562,2	425,6	472,2	415,4	286,7	281,7	284,3
De la cual: China	633,7	425,0	308,4	374,8	334,2	211,6	222,8	211,6
Europa Oriental y Asia Central	1,1	1,2	1,7	2,3	17,4	19,8	29,8	17,6
América Latina y el Caribe	35,6	46,0	45,1	49,3	52,0	52,2	53,6	49,8
Medio Oriente y África del Norte	9,1	7,6	6,9	5,5	4,0	5,5	7,7	7,1
Asia Meridional	474,8	460,3	473,3	462,3	476,2	461,3	452,7	428,4
De la cual: India	382,4	373,5	369,8	357,4	380,0	399,5	352,4	358,6
África Sub Sahara	163,6	198,3	218,6	226,8	242,3	271,4	294,0	315,8
Total*	1.479,8	1.275,6	1.171,2	1.218,5	1.207,5	1.096,9	1.119,4	1.103,0

\$ 2,15 por día a precios y tipos PPP de 1993								
Países en desarrollo por región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia Oriental	1.169,8	1.108,6	1.028,3	1.116,3	1.079,3	922,2	899,6	867,9
De la cual: China	875,8	813,8	730,8	824,6	802,9	649,6	627,5	593,6
Europa Oriental y Asia Central	8,3	8,7	7,6	23,4	81,1	97,4	112,3	93,5
América Latina y el Caribe	98,9	118,9	115,4	124,6	136,1	117,2	127,4	128,2
Medio Oriente y África del Norte	51,9	49,8	52,5	50,9	51,8	60,9	70,4	69,8
Asia Meridional	821,1	858,6	911,4	957,5	1.004,8	1.029,1	1.034,1	1.059,1
De la cual: India	630,0	661,4	697,1	731,4	769,5	805,7	804,4	826,0
África Sub Sahara	287,9	326,0	355,2	381,6	410,4	446,8	489,1	516,0
Total*	2.438,0	2.470,5	2.470,4	2.654,3	2.763,5	2.673,7	2.733,0	2.734,6

* Excluye países desarrollados.

Fuente: Chen y Ravallion, *op. cit.*, 2004, p. 30.

El aumento registrado durante los años ochenta aparece quizá más grande de lo real, porque se arranca precisamente de 1981. Las tasas de pobreza de 1981 eran excepcionalmente bajas, pues reflejaban una situación inusual y no sostenible, correspondiente al final de la etapa de crecimiento por endeudamiento externo que precedió a la crisis de 1982. Las tasas aumentaron durante el periodo de severos ajustes que se implementaron después de la citada crisis. Desde 1984 hasta principios de los noventa las tasas estuvieron altas mientras las economías latinoamericanas atravesaban la “década perdida”, con alta inflación y crisis recurrente. En la década del noventa, cuando avanzaron y se profundizaron las reformas estructurales, la pobreza, en general, cedió, y se mantuvo en niveles más bajos que en la década anterior. Esa mejora se nota en la pobreza relativa y con la línea de 2 dólares

Cuadro 26
Banco Mundial: Pobreza relativa 1981-2001

Países en desarrollo por región	Tasa de pobreza relativa (%)							
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Países en desarrollo por región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia Oriental	63,15	44,45	33,92	35,31	30,17	21,48	20,86	19,69
De la cual: China	63,76	41,01	28,45	33,01	28,36	17,38	17,77	16,64
Europa Oriental y Asia Central	8,11	7,53	6,41	7,77	22,65	23,17	27,17	21,49
América Latina y el Caribe	40,55	45,37	42,34	43,28	44,97	39,39	38,98	39,77
Medio Oriente y África del Norte	37,36	33,40	21,80	19,29	17,58	17,16	18,26	16,91
Asia Meridional	58,17	50,65	47,72	41,45	40,33	36,87	32,09	31,41
De la cual: India	62,55	54,50	49,43	42,07	42,31	42,25	35,33	34,70
África Sub Sahara	45,93	50,48	51,27	47,61	47,56	48,71	49,61	50,64
Total*	50,1	42,0	36,6	35,3	34,9	30,6	29,8	28,9
Países en desarrollo por región	Número de personas en pobreza relativa (Millones)							
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia Oriental	871,3	642,9	515,2	563,7	502,6	371,4	373,1	358,8
De la cual: China	633,7	425,2	308,4	374,8	334,2	211,6	222,8	211,6
Europa Oriental y Asia Central	34,9	33,3	29,2	36,2	106,8	109,6	128,9	102,0
América Latina y el Caribe	149,1	177,6	175,6	189,8	207,8	191,3	198,1	208,3
Medio Oriente y África del Norte	67,1	66,1	47,3	45,8	45,0	46,8	52,8	50,8
Asia Meridional	536,2	498,6	501,4	464,5	479,4	464,1	426,9	432,8
De la cual: India	439,6	408,6	394,8	357,4	380,0	399,5	352,4	358,6
África Sub Sahara	180,5	216,4	239,3	242,2	261,6	290,0	319,2	341,3
Total*	1.839,2	1.634,9	1.508,0	1.542,1	1.603,2	1.473,2	1.499,1	1.493,9

* Excluye países desarrollados.

Pobres relativos son aquellos que no alcanzan un ingreso de un dólar diario (US\$ 1,08 a precios y tipos de cambio PPP de 1993) y que, además, no llegan a un tercio del ingreso promedio de su país.

Fuente: Chen y Ravallion, *op. cit.*, 2004, p. 33.

por día; en cambio, con la línea de 1 dólar por día las tasas no han sufrido cambios significativos entre las dos décadas, lo que sugiere que hay un sector de extrema pobreza (un 10-11 por ciento de la población de América Latina) que no ha sido tocado en este aspecto ni por las crisis ni por las mejoras que afectaron a otros sectores de la sociedad, aunque aun en ese grupo se nota una leve tendencia positiva, con menor tasa de pobreza, en el periodo 1993-2001.

Con cualquiera de las medidas de pobreza usadas por el Banco Mundial, el porcentaje y el número de pobres en América Latina ha venido ba-

jando desde 1981 hasta comienzos del siglo XXI. Sin embargo, gran parte de la reducción se debe a los progresos logrados en la China, y en menor medida en la India. En el África Sub Sahara ha aumentado tanto la tasa de pobreza cuanto el número de pobres.

En América Latina y el Caribe, considerados en conjunto, las tasas de pobreza crecieron desde 1981, alcanzaron un nivel máximo en 1993 y luego, en general, descendieron, como lo muestra, en síntesis, el cuadro 27. En cuanto al número de pobres en el mundo, las tres tasas del Banco Mundial para América Latina y el Caribe muestran que esa cifra aumentó hasta alrededor de 1990, y que se ha mantenido más o menos constante desde entonces.

Cuadro 27
Banco Mundial: Tres definiciones de pobreza. América Latina y el Caribe, 1981-2001

Tasas de pobreza (%)	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Pobreza relativa	40,5	45,4	42,3	43,3	45,0	39,4	39,0	39,8
Dos dólares/día	26,9	30,4	27,8	28,4	29,5	24,1	25,1	24,5
Un dólar/día	9,7	11,8	10,9	11,3	11,3	10,7	10,5	9,5

Millones de pobres								
Pobreza relativa	149,1	177,6	175,6	189,8	207,8	191,3	198,1	208,3
Dos dólares/día	98,9	118,9	115,4	124,6	136,1	117,2	127,4	128,2
Un dólar/día	35,6	46,0	45,1	49,3	52,0	52,2	53,6	49,8

Fuente: Chen y Ravallion, *op. cit.*, 2004.

Esto contrasta con los resultados de Sala-i-Martin, que en la década del noventa mostraban un descenso tanto de la tasa de pobreza cuanto del número de pobres. Tal fenómeno se debe posiblemente a que los aumentos del ingreso nacional en esa década y su mejor distribución no se reflejaron en los ingresos declarados en las encuestas de hogares, lo que, a su vez, puede explicarse por un aumento de la proporción de empleo informal y por cuenta propia en esa década, ya que los trabajadores informales y por cuenta propia tienden a subdeclarar sus ingresos mucho más que los asalariados formales.

Para concluir esta sección, debe destacarse que la medición de la pobreza en el mundo tiene grandes problemas metodológicos, y que, de hecho, hemos presentado diversas estimaciones. Se puede usar diferentes líneas de pobreza y diferentes mediciones del ingreso; las estimaciones de la distribución del ingreso también son discutibles. Si bien hay diferencias en la estimación de la incidencia de la pobreza, los diversos estudios al respecto usados en este artículo arrojan un panorama muy consistente en cuanto a la

tendencia decreciente de la pobreza, y también coherente con datos y cifras referentes a otros indicadores, por ejemplo los índices de necesidades básicas insatisfechas (que no se revisan aquí), de subalimentación y de estado nutricional (que se analizan en secciones subsiguientes).

La pobreza en general, entonces, ha venido descendiendo en el mundo, aunque en forma desigual (y está subiendo en algunas regiones o países). En América Latina la pobreza aumentó sobre todo en la década del ochenta y hasta los primeros años noventa, pero bajó desde 1993 y registra valores más bajos y relativamente estables entre 1996 y el 2001.

TENDENCIAS EN LA SUBALIMENTACIÓN

La pobreza conduce a la subalimentación. En las secciones precedentes se ha analizado la producción y el consumo de alimentos en términos de totales o promedios por país o región. Esas cifras, sin embargo, no indican nada acerca de la distribución del consumo entre diferentes individuos y grupos sociales. Aun cuando el promedio de consumo en un país o región sea suficiente o satisfactorio, es probable que algunos sectores de la población se encuentren subalimentados. Dado que una importante proporción de la población mundial, y en especial en los países en desarrollo, vive en condiciones de pobreza y con ingresos muy bajos, ello reduce su acceso a los alimentos y conduce a situaciones de subalimentación y, eventualmente, de desnutrición. Esto también puede sucederle a determinados grupos de población en países cuya situación promedio es mejor.

TENDENCIAS GENERALES POR REGIONES

El conocimiento de la incidencia de la subalimentación es menos detallado, ya que no todos los países estudian este problema en forma permanente. Por esa razón, la FAO produce anualmente unas estimaciones basadas en la mejor información disponible sobre la distribución del consumo. El indicador principal que publica la FAO es el porcentaje de población cuyo consumo de calorías es inferior a un cierto umbral mínimo de ingesta de energía que se considera necesario para el mantenimiento de la buena nutrición y la buena salud¹². Su evolución reciente en el mundo se sintetiza en el cuadro 28.

12. Se considera subalimentados a quienes consumen habitualmente menos que sus necesidades mínimas de energía, las que se calculan para que los niños y adolescentes puedan crecer normalmente y los adultos puedan mantener el mínimo peso aceptable para la estatura media de la población de un país, realizando una actividad física ligera. Estas necesidades mínimas son inferiores a las necesidades medias de la población, calculadas para el peso aceptable promedio correspondiente a la estatura media de los adultos de cada país, y con una actividad física moderada. Un consumo apenas por debajo de las necesidades medias no trae graves consecuencias; las consecuencias negativas para la salud aparecen

Cuadro 28
Porcentaje de población subalimentada por grandes regiones

	1970	1980	1991	1996	1997	1998	1999	2000
Total países en desarrollo	35	28	20	18	18	17	17	17
Asia Oriental y Sudoriental	41	28	16	12	12	11	10	11
Asia Meridional	33	37	26	22	23	24	24	22
América Latina y el Caribe	19	13	13	11	11	11	11	10
Cercano Oriente y África del Norte	27	9	8	9	10	9	10	10
África Sub Sahara	38	36	35	35	34	34	33	33

Fuentes: 1969-1971, FAO: “Sexta encuesta alimentaria mundial” (1996). Desde 1979 hasta 1981, FAO: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI), 1999 a 2003”. Las cifras son promedios trienales en torno del año indicado; por ejemplo, 1970 es 1969-1971, y el 2000 corresponde a 1999-2001.

por debajo del consumo mínimo. Las necesidades medias para el conjunto de la población son en general del orden de 2.200 calorías diarias por persona. Las necesidades mínimas per cápita son en promedio alrededor de 1.800 calorías. Estas necesidades varían por países según la composición demográfica de la población por sexos y edades, así como por las estaturas adultas prevalentes. La distribución de los alimentos disponibles en la población de cada país es estimada por la FAO utilizando datos disponibles sobre desigualdades de consumo y de ingreso en cada país y, en ausencia de tales datos, mediante un modelo matemático que supone que la distribución del consumo de calorías sigue una curva logarítmico-normal. Para suavizar fluctuaciones de corto plazo la FAO calcula la subalimentación basándose en promedios trienales. Véase los detalles metodológicos en FAO, *op. cit.*, 1996; Naiken, Loganaden: “FAO Methodology for Estimating the Prevalence of Undernourishment”. Trabajo presentado en el Simposio Científico Internacional sobre Medición y Evaluación de la Carencia de Alimentos y la Desnutrición (Roma, junio del 2002), incluido en <<http://www.fao.org/docrep/005/y4249e/y4249e06.htm#bm06>>, y en FAO: *Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernourishment—Proceedings. International Scientific Symposium (Rome, 25-28 June 2002)*. Roma: FAO, 2003. Esta publicación contiene la totalidad de los trabajos presentados al simposio, así como una síntesis de los debates, en <<http://www.fao.org/docrep/005/y4249e/y4249e00.htm>>. Asimismo, en los sucesivos informes SOFI (FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 1999. Roma: FAO, 1999. Disponible en castellano en el sitio web <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_es.htm>, y también en inglés en <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_en.htm>. FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2000. Roma: FAO, 2000. Disponible en versión castellana en el sitio web <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_es.htm>, y en inglés en la dirección <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_en.htm>. FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2001. Roma: FAO, 2001. Disponible en versión castellana en el sitio web <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_es.htm>, y en inglés en <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_en.htm>. FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2002. Roma: FAO, 2002. Disponible en castellano en el sitio web <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_es.htm>, y también en inglés en la dirección <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_en.htm>. FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2003. Roma: FAO, 2003. Disponible en castellano en el sitio web <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_es.htm>, y en inglés en el sitio web <http://www.fao.org/sofi/sofi/index_en.htm>. Svedberg, Peter (*Poverty and Undernutrition: Theory, Measurement, and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2000 y “Undernutrition Overestimated”. *Economic Development and Cultural Change*, volumen 51, n.º 1, pp. 5-36, 2002) y Gabbert,

En el conjunto de los países en desarrollo la incidencia de la subalimentación ha ido bajando sostenidamente, desde 35 por ciento en 1970 hasta 17 por ciento en el 2000. En ese periodo, solo dos regiones se han mantenido por encima de la media: el África Sub Sahara, que permanece a niveles muy altos, del orden de 35 por ciento, aunque con alguna mejora en los años noventa, y el Asia Meridional (dominada por la India), donde hubo una sustancial mejora hasta 1995 (luego se estancó), pero que, igualmente, permanece más alta que el promedio, en torno del 23 por ciento. Las demás regiones, América Latina incluida, han convergido en un rango muy estrecho (entre 10 por ciento y 11 por ciento) de incidencia.

La reducción de las tasas fue muy considerable en todas las regiones excepto en el África Sub Sahara, que solo bajó marginalmente de 38 por ciento a 33 por ciento. Esta pequeña mejora en el África se produjo a pesar de una declinante producción agrícola y una creciente pobreza, y se debe sobre todo a la ayuda externa en un marco general de crisis humanitaria, social y alimentaria.

En el caso de América Latina y el Caribe, la incidencia global de la subalimentación cayó desde un 19 por ciento en 1969-1971 hasta un 10 por ciento en 1999-2001. De estos nueve puntos de caída, seis se produjeron en la década del setenta, ninguno en la década del ochenta (de nuevo “la década perdida”, cuando de hecho hubo un leve aumento en la subalimentación) y tres más en los noventa.

El número de personas subalimentadas bajó considerablemente en la década del ochenta, y luego se ha mantenido en poco menos de 800 millones durante los años noventa. La reducción de las tasas de incidencia en esa década fue compensada por el crecimiento de la población, de modo que el número total no bajó. La evolución, sin embargo, es diferente según la región (véase el cuadro 29).

Si bien las tasas más altas de subalimentación se registran en el África, la mayor cantidad de personas afectadas se encuentra en el Asia. Entre el Asia Oriental y Sudoriental, con 212 millones de personas afectadas (de las cuales 135 millones solo en la China), y el Asia Meridional, con 293 millones (de los cuales 214 millones solo en la India), el continente asiático concentra en 1999-2001 nada menos que 505 millones de personas subalimentadas, esto es, 64 por ciento del total existente en todos los países en desarrollo. En el África Sub Sahara se encontraban 198,4 millones, un 25 por ciento del total. América Latina y el Caribe, con 53 millones, representaba el 7 por ciento de la población subalimentada existente en el total de los países en desarrollo. En el resto del mundo la FAO estimó para 1999-2001 un total de 34 millones en los países en transición, y 10 millones en los

Cuadro 29
Población subalimentada en los países en desarrollo, 1980-2000
(Millones, promedios trienales)

	1980	1991	1996	1997	1998	1999	2000
Asia Oriental y Sudoriental	396,8	275,7	219,9	221,0	194,1	193,2	212,1
Asia Meridional	330,5	291,1	276,5	294,2	303,0	314,9	293,1
América Latina y el Caribe	45,9	59,0	55,3	54,9	53,6	54,8	53,4
Cercano Oriente y África del Norte	21,5	25,3	35,2	35,9	32,5	40,0	40,9
África Sub Sahara	125,4	165,5	192,7	185,9	194,0	195,9	198,4
Total países en desarrollo	920,0	816,6	779,7	791,9	777,2	798,8	797,9

Fuente: FAO, SOFI 1999 al 2003. Las cifras representan promedios trienales (por ejemplo, 1980 = 1979-1981). No incluye personas subalimentadas en los países industrializados o en transición.

países industrializados. Cabe acotar que la población total correspondiente fue de 411,8 millones en los países en transición, donde 8 por ciento está subalimentado, y 906 millones en los países industrializados, donde la tasa de subalimentación es del 1 por ciento. El rápido descenso de la subalimentación en el Asia Oriental, especialmente en la China, ha cambiado también la composición proporcional de la población subalimentada. En 1980 el Asia representaba 79 por ciento del total de subalimentados en el mundo en desarrollo, pero en el 2000 ese porcentaje había bajado a 63 por ciento, con un paralelo aumento del peso porcentual del África Sub Sahara. América Latina representa un porcentaje modesto y estable, del orden del 7 por ciento del total desde 1990, y el Medio Oriente con África del Norte explica también un porcentaje pequeño del total mundial, aunque con leve tendencia creciente.

EVOLUCIÓN POR SUBREGIONES EN AMÉRICA LATINA

En la década del noventa, la evolución de la subalimentación en América Latina y el Caribe no fue la misma en todas las subregiones (véase el cuadro 30). Mejoró en la Comunidad Andina, el Brasil y el Cono Sur. Se mantuvo estable en México, aumentó en América Central y, en el caso del Caribe, se incrementó en la primera mitad de la década del noventa y experimentó una mejoría en la segunda mitad. Consideradas en conjunto, las dos subregiones con la situación más grave son América Central y el Caribe. La otra región antaño de muy alta incidencia, la Comunidad Andina, ha experimentado una mejoría perceptible.

Pese a una general evolución positiva, la situación de algunos de los países integrantes es más grave que la del promedio subregional (por ejemplo, Haití en el Caribe, Bolivia en Sudamérica, Honduras y Nicaragua en América Central). De la misma manera, algunas regiones internas de los

Cuadro 30
Subalimentación en América Latina y el Caribe por regiones
(Porcentajes)

	1980	1991	1996	1997	1998	1999	2000
México	4,4	5,4	5,5	5,4	5,2	5,3	5,3
América Central	20,4	17,4	19,9	19,6	18,6	20,2	20,8
Caribe	19,5	27,7	32,3	31,2	28,5	25,2	24,7
Comunidad Andina	21,0	23,7	16,3	16,4	16,0	16,3	15,4
Brasil	14,9	12,4	10,3	9,7	9,6	9,9	9,2
Cono Sur	3,3	5,2	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0
América Latina y el Caribe	19	13	13	11	11	11	11

Fuente: FAO: SOFI 1999 al 2003. Las cifras de la Comunidad Andina y el Cono Sur fueron calculadas para la población total de esas regiones sobre la base de las cifras de los respectivos países.

países más grandes (como el nordeste brasileño) presentan situaciones mucho más graves que el promedio de su país.

En América Latina y el Caribe, el país con mayor tasa de subalimentación en el año 2000 fue Haití, donde se estima que 50 por ciento de la población no cubre las necesidades mínimas en condiciones “normales”, aparte de las frecuentes emergencias por inundaciones, sequías, huracanes o conflictos internos. Con tasas considerablemente altas pero bastante inferiores a las de Haití se encuentran Nicaragua (30,6 por ciento), Guatemala (25,2 por ciento), la República Dominicana (25,6 por ciento), Bolivia (23,5 por ciento), Honduras (20,6 por ciento) y Panamá (17,9 por ciento). Los países menos afectados son la Argentina (1 por ciento), el Uruguay (3 por ciento) y Chile (4 por ciento). México, el Ecuador y Costa Rica están apenas por encima de 5 por ciento.

El país con mayor descenso en las cifras estimadas de subalimentación fue el Perú, cuyas tasas, entre esas fechas, bajaron de 40,5 por ciento en 1990-1992 a 11,3 por ciento en 1999-2001. Debe señalarse, sin embargo, que la cifra de 1990-1992 en el Perú era temporalmente muy alta debido a la profunda crisis que siguió al periodo de hiperinflación de los últimos años ochenta y al severo ajuste iniciado en los primeros años noventa (diez años antes, en 1979-1981, aun cuando estaba en curso un proceso de ajuste macroeconómico, la incidencia había sido de 28 por ciento). En líneas generales, las estimaciones de mejoría en el Perú son congruentes con otras fuentes de información o indicadores (por ejemplo, sobre estado nutricional).

Otros países que mejoraron a lo largo del decenio fueron Haití, Jamaica, Bolivia, Colombia, el Ecuador, Chile, el Paraguay y el Uruguay. Los países que vieron empeorar claramente su situación fueron Cuba, Guatemala, Panamá y Venezuela. Hay países con altos índices de subalimentación que no han mostrado una mejora (aunque tampoco un nítido empeoramiento), como Honduras, Nicaragua, El Salvador y la República Dominicana. En el conjunto de América Latina y el Caribe, la incidencia de la subali-

mentación bajó en esa década de 13 por ciento a 10 por ciento, y la única subregión que empeoró en su conjunto fue América Central, pues algunos países empeoraron y otros permanecieron igual. En el resto de las subregiones la incidencia tendió a descender en el periodo mencionado.

TENDENCIAS EN EL ESTADO NUTRICIONAL

El estado nutricional mide todas las formas de malnutrición, incluyendo tanto los déficit cuanto los excesos. Esto significa que la desnutrición y el sobrepeso y la obesidad son situaciones de malnutrición¹³. En esta sección se revisan los datos disponibles sobre la situación y tendencias en ambos aspectos.

TENDENCIAS DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL

Las tendencias anteriormente revisadas respecto de la incidencia de la subalimentación se reflejan en las mediciones del estado nutricional. La desnutrición puede atacar a cualquier persona, sin importar el sexo o la edad, pero es más peligrosa en los niños. A su vez, el déficit de peso infantil en relación con la estatura suele ser una condición temporal, que ocurre durante episodios de bajo consumo o infecciones, pero los efectos prolongados de la desnutrición se evidencian más bien en el retraso del crecimiento de los niños. El déficit de peso para la edad es un indicador muy usado, aunque se ha observado que es bastante ambiguo pues combina diferentes situaciones: puede incluir a niños con retraso de crecimiento pero con peso normal para su talla, o bien a niños con estatura normal pero con excesiva delgadez, o incluso a niños que combinan el retraso de talla con un exceso de peso para su estatura. Por ello el indicador más utilizado es el retraso en el crecimiento lineal de los niños de edad preescolar (menos de 5 años), que mide el efecto neto de la historia nutricional del niño desde la etapa intrauterina hasta el momento de la medición, y secundariamente el bajo peso para la edad.

El indicador de retraso en el crecimiento se refiere a la estatura de los niños de cada país o grupo, en comparación con la estatura de referencia para su edad. Esta estatura de referencia ha sido establecida por la OMS en función del crecimiento observado en niños sanos y bien alimentados en Estados Unidos. La razón para tomar esa referencia universal es que el crecimiento de la estatura de los niños bien alimentados y sanos sigue un patrón más o menos uniforme, independientemente de las regiones o grupos étnicos de que se trate, de modo que un retraso significativo respecto del crecimiento normal indica la presencia de un insuficiente consumo de ali-

13. OMS: "El estado físico: Uso e interpretación de la antropometría. Informe de un comité de expertos de la OMS". Serie de Informes Técnicos n.º 854. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1995, p. 192. En <http://whqlibdoc.who.int/trs/who_trs_854_spa.pdf>.

mentos (subalimentación) o de enfermedades que impiden la utilización de los alimentos en el organismo (por ejemplo, diarreas). La estatura para la edad suele considerarse un indicador de desnutrición crónica de los niños menores de 5 años, ya que refleja el efecto neto de la experiencia nutricional de esos niños desde su nacimiento (o desde que estaban en el vientre materno), y se considera el más importante indicador del estado nutricional de largo plazo¹⁴.

Dado que el estado nutricional no se mide regularmente año a año en todos los países, sino solo en encuestas especiales de nutrición y salud que se realizan a intervalos irregulares, los datos presentados en esta sección provienen de una estimación de la OMS, dirigida por la directora de Nutrición de esa organización, doctora Mercedes de Onís. El estudio de la OMS proporciona cifras estimadas por grandes regiones (véase los cuadros 31 y 32), cada una de las cuales tiene un intervalo de posible error en más o en menos¹⁵ que no se reproduce aquí por razones de brevedad.

Según esta recopilación de datos, en el conjunto de los países en desarrollo los niños con retraso en el crecimiento se redujeron de 221 millones en 1980 a un número esperado de 165 millones para el 2005, cifras que representan el 47 por ciento de los niños en 1980 y el 29 por ciento en el 2005.

En el caso de América Latina la incidencia cae desde 25,6 por ciento a 9,3 por ciento en ese periodo, y el número de niños afectados se reduce de 13 a 5 millones. A comienzos del siglo XXI la zona más golpeada es América Central y México, donde 23,5 por ciento de los niños está afectado (un total de 3,8 millones). En el Caribe la tasa es del 13,7 por ciento, y en América del Sur del 5,3 por ciento. En el caso de América Central y México, la incidencia se ha mantenido sin mayores cambios desde 1980, mientras en el Caribe y en América del Sur ha habido una importante reducción. La mayor parte de las mejoras han ocurrido en la década del noventa.

Las principales causas del retraso en el crecimiento infantil son los déficit en alimentación y salud. Los niños se retrasan en talla por no alimentarse bien, o por no poder aprovechar los alimentos debido a las infecciones que padecen. Ambas cosas suelen ocurrir a la vez, y son función directa de

14. La OMS advierte que la estatura de referencia es solo una referencia, y no una norma, de modo que el retraso como tal (en ausencia de otros signos de desnutrición) no debería ser usado como indicador de desnutrición ni se le debería dar en forma directa una interpretación nutricional (OMS, *op. cit.*, 1995). Por ello, en lugar de denominarlo “desnutrición crónica”, la OMS recomienda una denominación más descriptiva; por ejemplo, “baja talla para la edad” o “retraso en el crecimiento lineal”; pero, por otra parte, el indicador sigue siendo usado internacionalmente como signo de la desnutrición neta acumulada a lo largo de la vida del niño, por efecto de la ingesta insuficiente de alimentos combinada posiblemente con problemas en la utilización biológica de estos.

15. De Onís, Mercedes; Edward A. Frongillo y Monika Blössner: “¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980”. *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, recopilación de artículos n.º 4, 2001.

Cuadro 31
Prevalencia del retraso del crecimiento en edad preescolar
(Porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
África	40,5	39,2	37,8	36,5	35,2	33,8
Oriental	46,5	46,9	47,3	47,7	48,1	48,5
Norte	32,7	29,6	26,5	23,3	20,2	17,0
Occidental	36,2	35,8	35,5	35,2	34,9	34,6
Asia	52,2	47,7	43,3	38,8	34,4	29,9
Meridional	60,8	56,5	52,2	48,0	43,7	39,4
Sudoriental	52,4	47,5	42,6	37,7	32,8	27,9
América Latina y el Caribe	25,6	22,3	19,1	15,8	12,6	9,3
Caribe	27,1	24,4	21,7	19,0	16,3	13,7
América Central y México	26,1	25,6	25,0	24,5	24,0	23,5
América del Sur	25,1	21,1	17,2	13,2	9,3	5,3
Total en desarrollo	47,1	43,4	39,8	36,0	32,5	29,0

Fuente: De Onís, Frongillo y Blössner 2001. Proporción de niños con una estatura situada a más de dos desviaciones estándar por debajo de la estatura normal para su edad y sexo.
 Estimaciones aproximadas.

Cuadro 32
Niños en edad preescolar con retraso del crecimiento
(Millones)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Asia	173,4	169,7	167,7	143,5	127,8	110,2
Meridional	89,4	93,4	93,4	83,6	78,5	72,3
Sudoriental	27,7	26,5	24,2	21,5	18,9	15,8
África	34,8	38,5	41,7	44,5	47,3	49,4
Oriental	12,9	14,8	17,1	19,3	22,0	24,4
Norte	6,0	6,0	5,5	4,9	4,4	3,9
Occidental	9,0	10,5	12,0	13,5	14,7	16,0
América Latina y el Caribe	13,2	11,9	10,4	8,6	6,8	5,1
Caribe	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
América Central y México	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,8
América del Sur	8,4	7,3	6,1	4,6	3,2	1,8
Total en desarrollo	221,3	220,1	219,7	196,6	181,9	164,7

Fuente: De Onís, Frongillo y Blössner 2001. Estimaciones aproximadas. 2005: proyección.

la pobreza, aunque los factores causales intermedios que operan y la forma en que se interrelacionan son bastante complejos¹⁶.

Aparte de la estatura, otro indicador importante es el peso (véase los cuadros 33 y 34). Puede estimarse la adecuación del peso a la estatura midiendo la excesiva delgadez independientemente del retraso en el crecimiento, o la adecuación del peso para la edad que combina la delgadez con el

Cuadro 33
Porcentaje de niños preescolares con bajo peso para la edad, 1970-1995

Región	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Asia Meridional	72,3	67,7	63,7	61,1	53,4	49,3
África Sub Sahara	35,0	31,4	28,9	29,9	28,8	31,1
Asia Oriental	39,5	33,3	30,0	26,5	23,5	22,9
Medio Oriente y Norte de África	20,7	19,8	17,2	15,1	n.d.	14,6
América Latina y el Caribe	21,0	17,0	12,2	10,6	11,4	9,5
Total países en desarrollo	46,5	41,6	37,8	36,1	32,3	31,1

Fuente: Smith y Haddad 2002a: 2. Niños de 0 a 59 meses de edad. Datos de 1970-1985 tomados de ACC-SCN (*Second Report on the World Nutrition Situation*. Volumen 1: *Global and Regional Results*, octubre de 1992; volumen 2: *Country Trends-Methods and Statistics*, marzo de 1993. Ginebra: Comité Permanente de Nutrición del Consejo de Coordinación Administrativa de las Naciones Unidas. El volumen 1 del informe está disponible en <http://www.unsystem.org/scn/archives/rwns02vol1/index.htm>; el volumen 2, en <http://www.unsystem.org/scn/archives/rwns02vol2/index.htm>); los de 1990 y 1995, tomados de WHO: *WHO Global Database on Child Growth and Malnutrition*. Programme of Nutrition. Document WHO/NUT/97.4. Ginebra: World Health Organization, 1997.

Cuadro 34
Millones de niños preescolares con bajo peso para su edad, 1970-1995

Región	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Asia Meridional	92,2	90,6	89,9	100,1	95,4	86,0
África Sub Sahara	18,5	18,5	19,9	24,1	25,7	31,4
Asia Oriental	77,6	45,1	43,3	42,8	42,5	38,2
Medio Oriente y Norte de África	5,9	5,2	5,0	5,0	n.d.	6,3
América Latina y el Caribe	9,5	8,2	6,2	5,7	6,2	5,2
Total países en desarrollo	203,8	167,6	164,3	177,7	176,7	167,1

n.d. = No disponible.

Datos de 1970-85 tomados de ACC-SCN 1992-93; los de 1990 y 1995 tomados de WHO 1997. Cifras de población de las Naciones Unidas. *Fuente:* Smith y Haddad 2002a: 2. Niños de 0 a 59 meses de edad.

Fuente: Smith y Haddad 2002a: 2. Niños de 0 a 59 meses de edad.

Countries: a Cross-country Analysis. Research Report n.º 111. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2000. En <http://www.ifpri.org/pubs/abstract/111/rr111.pdf>.

retraso en el crecimiento. Un niño con bajo peso para la edad podría tener bajo peso para su estatura, o baja estatura para su edad, o ambas cosas (en algún caso extremo podría tener baja estatura por un lado, y demasiado peso para su estatura por el otro, pero esos casos de niños bajitos pero obesos son pocos y podemos ignorarlos por el momento).

Los datos de peso insuficiente para la edad también indican una tendencia positiva en los porcentajes de prevalencia (véase el cuadro 33), ya que bajan en el mundo de 46,5 por ciento a 31,1 por ciento entre 1970 y 1995. Sin embargo, la caída no se observa en el número de niños afectados¹⁷. Desde 1970 hasta 1995 el número total se mantuvo alrededor de los 170 millones. El descenso de los porcentajes se compensó con el aumento de la población. Sin embargo, es conveniente notar que la cifra descendió en los años setenta, de 175 millones a 164, y luego se volvió a incrementar a 177 en 1985 y 1990, para luego descender en 1995 a las mismas cantidades de niños observadas en la década de 1970. Entre 1990 y 1995 el número de niños con bajo peso para su edad disminuye en todas las regiones menos en África Sub Sahara, lo que coincide con lo ya observado para las estaturas. Si el descenso porcentual continúa, el número de niños debería seguir descendiendo, pues las tasas de incremento demográfico son ya mucho menores que las de décadas pasadas.

SOBREPESO Y OBESIDAD

En el mundo entero se está operando una “transición nutricional”, una de cuyas manifestaciones es la paulatina reducción de la desnutrición junto con un aumento del sobrepeso y la obesidad, aun en los países en desarrollo. Esta tendencia plantea graves problemas de salud y, además, constituye una redistribución regresiva de los alimentos, que, en vez de ser consumidos por quienes los necesitan, acaban siendo ingeridos por personas que no los necesitan. El sobrepeso y la obesidad se han convertido en problemas mayores en los países con alto consumo de alimentos. El problema nutricional principal de los países en desarrollo, en cambio, sigue siendo la desnutrición, tanto crónica cuanto aguda. Sin embargo, hay también sobrepeso en los países en desarrollo, que en general está creciendo, igual que en los países desarrollados.

17. La cifra de 1970 en el cuadro 34 está sobreestimada por el uso de cifras antiguas de las Naciones Unidas, ya superadas, para la población de la China. Con una población más ajustada para la China en 1970 (unos 126 millones de niños menores de 5 años, en vez de la cantidad implícita en los cuadros, que es de 196 millones), el total mundial de niños con bajo peso en 1970 sería alrededor de 175 millones. Luego de este ajuste, la prevalencia porcentual mundial en ese año sería un poco más alta, 46,6 por ciento en vez de 46,3 por ciento, por el mayor peso proporcional que adquiriría el Asia meridional (con 72,3 por ciento de incidencia) al rebajarse la población total de niños, así como la de niños con bajo peso en el Asia Oriental, donde la incidencia era menor (39,5 por ciento).

El sobrepeso en los adultos se define a partir del índice de masa corporal (IMC)¹⁸. En los niños se considera sobrepeso cuando el sujeto tiene un peso superior a dos desviaciones estándar por encima del peso de referencia para la talla. La prevalencia global del sobrepeso en la población adulta de los países en desarrollo no ha sido estimada todavía, y la OMS está preparando una base de datos sobre el tema que aún no se encuentra disponible. Hay sin embargo algunos datos referidos a una serie de países, y a determinadas ciudades o regiones de ellos.

Las cifras de la OMS indican que el sobrepeso y la obesidad son bastante elevados en los países desarrollados, aunque su incidencia varía según los países¹⁹. Así, por ejemplo, el porcentaje de obesidad femenina (IMC > 30 en mujeres de 35-64 años) varía entre menos del 10 por ciento en Australia, Nueva Zelanda, Suecia o Dinamarca, y alrededor de 35-40 por ciento en la ex Unión Soviética, y porcentajes superiores a 20 por ciento en Polonia, Italia o la ex Checoslovaquia. Por otra parte, los datos muestran con claridad que en la mayor parte de estas poblaciones residentes en países desarrollados los valores elevados del IMC (por encima de 25) —es decir, la suma de sobrepeso y obesidad— representan más de la mitad de la población.

La obesidad en estas poblaciones de países desarrollados afecta en general a entre el 10 por ciento y el 20 por ciento de los hombres adultos de 35 a 64 años, y a entre el 10 por ciento y el 40 por ciento de las mujeres del mismo grupo de edad. En las muestras tomadas para el proyecto MONICA, el IMC promedio de los países desarrollados es de 26,5 para los hombres y 26,7 para las mujeres, lo que quiere decir que el promedio se sitúa ya en valores de sobrepeso, superiores a 25, y en varios países llega incluso cerca del límite de obesidad; esto ocurre, por ejemplo, en Rusia, Rumania y Nueva Zelanda, donde las mujeres tienen en promedio un IMC de 28-29. Una proporción elevada está por encima de esos valores, en franca obesidad.

Con respecto a los países en desarrollo, existen algunos datos referentes a países seleccionados²⁰. Entre los latinoamericanos sobresale el Perú con un porcentaje muy bajo de delgadez (3 por ciento) y relativamente elevada incidencia de sobrepeso (más de 30 por ciento de los adultos), situación que se repite (aunque menos acentuada) en el Brasil, Costa Rica, Co-

18. El IMC es igual al peso sobre el cuadrado de la estatura, kg/m². Sus valores aceptables están entre 18,5 y 24,9. Se considera como sobrepeso un IMC $\geq$ 25, y como obesidad, un IMC $\geq$ 30.

19. Los datos provienen del programa MONICA de la OMS, que se llevó a cabo principalmente en países desarrollados aunque también participó la China, y de diversas encuestas nacionales en diferentes países en desarrollo. Información general sobre el proyecto MONICA (MONItoreo CArdiovascular) puede hallarse en el sitio web del proyecto, <<http://www4.ktl.fi/monica/>>. Las publicaciones disponibles en la web con los datos y metodología del proyecto se encuentran en <<http://www4.ktl.fi/publications/monica/>>.

20. OMS: *Obesité: Prévention et prise en charge de l'épidémie mondiale*. Ginebra: Organisation Mondiale de la Santé, Série de Rapports Techniques n.º 894, 2003.

lombia, Cuba, México y Chile. Solo en Haití hay una apreciable incidencia de la emaciación (alrededor de 20 por ciento), y muy poco sobrepeso.

Un reciente estudio de la OMS muestra la magnitud del fenómeno del sobrepeso infantil —es decir, entre los niños menores de 5 años—, en el que, en general, el sobrepeso no es considerado como un fenómeno importante y siempre tiene prevalencias bastante bajas aunque en aumento²¹.

El cuadro 35 presenta la estimación global del sobrepeso infantil por grandes regiones, expandida a la población de 1995. Según este cálculo, en todo el mundo en desarrollo había 17,5 millones de niños preescolares con sobrepeso. En el mundo predomina todavía la delgadez sobre la gordura en los niños menores de 5 años, con un niño con sobrepeso por cada tres niños con emaciación (17,5 millones de niños con sobrepeso comparados con 50,5 millones de niños con peso insuficiente). En el caso de América Latina, sin embargo, se puede comprobar que los niños con sobrepeso (2,4 millones) son bastante más numerosos que aquellos con déficit de peso (1,6 millo-

Cuadro 35
Niños menores de 5 años con sobrepeso y con déficit de peso para la talla (1995)

Regiones y subregiones	Sobrepeso para la talla*			Déficit de peso para la talla*		
	% de población cubierta**	% con sobrepeso	Niños (miles)	% de población cubierta	% con déficit de peso	Niños (miles)
África	70,9	3,9	4.471	94,5	9,6	11.060
Asia	92,4	2,9	10.643	93,7	10,4	37.872
América Latina y el Caribe	94,1	4,4	2.429	97,2	2,9	1.591
América Central	97,9	3,5	564	99,8	4,9	789
América del Sur	95,5	4,9	1.729	99,6	1,8	635
Países en desarrollo	87,8	3,3	17.561	94,1	9,4	50.593

* Sobrepeso = Peso para la talla a más de 2 DE por encima de la media de referencia OMS/NHCS. Déficit de peso para la talla = Peso a más de 2 DE por debajo de la media de referencia OMS/NHCS.

** Porcentaje de la población total de la región que fue cubierta por las encuestas disponibles. No se suministra la cifra del Caribe porque las encuestas no llegan a cubrir el 70 por ciento de la población de esa región.

Fuente: De Onís y Blössner, *op. cit.*, 2000, p. 1036. Cifras estimadas sobre la base de encuestas nacionales disponibles, realizadas entre 1985 y 1998.

Cifras absolutas basadas en la población de 1995.

21. Véase por ejemplo, para el caso de los Estados Unidos, Ogden, C.L.; R.P. Troiano; R.R. Briefel; R.J. Kuczmarski; K.M. Flegal y C.L. Johnson: "Prevalence of Overweight among Preschool Children in the United States, 1971 through 1994". *Pediatrics*, volumen 99, n.º 4, 1994. Anand, R.S.; P.P. Basiotis y B.W. Klein: "Profile of Overweight Children". *Nutrition Insights* n.º 13. USDA, Center for Nutrition Policy and Promotion, 1999. Troiano, R.P. y K.M. Flegal: "Overweight Children and Adolescents: Description, Epidemiology and Demographics". *Pediatrics*, volumen 101, n.º 3, pp. 497-504, 1998.

nes). La incidencia del sobrepeso y la emaciación en esa región eran respectivamente del 4,4 por ciento y del 2,9 por ciento. En cambio, en el Asia y el África las proporciones son inversas, lo que determina el promedio mundial, en el que predominan los niños emaciados, que son casi el triple de los niños con sobrepeso.

La prevalencia del sobrepeso preescolar en países desarrollados es en general moderada. En Estados Unidos hay 4,5 por ciento de niños preescolares con sobrepeso; en Canadá, 5,4 por ciento; en Italia, 4,4 por ciento; en la República Checa, 4,1 por ciento; y relativamente pocos en Gran Bretaña (2,9 por ciento), Hungría (2,0 por ciento) y el Japón (1,6 por ciento).

En el estudio de De Onís y Blössner (véase la nota 25) aparecen varios países en desarrollo con incidencias de sobrepeso preescolar bastante altas; por ejemplo, Uzbekistán (14,4 por ciento) y algunos países árabes como Argelia (9,2 por ciento) y Egipto (8,6 por ciento), seguidos de cerca, en América Latina, por la Argentina (7,3 por ciento) y Chile (7,0 por ciento). Estos dos países del Cono Sur tienen muy baja incidencia de niños con déficit de peso, y, en general, un alto consumo de alimentos, por lo que no sorprende la incidencia relativamente alta del sobrepeso infantil. En cambio, es comparativamente más sorpresiva la incidencia del sobrepeso infantil en Bolivia (6,5 por ciento) y el Perú (6,4 por ciento), dos países con severo déficit alimentario y alta prevalencia de desnutrición, lo que es indicio de una fuerte desigualdad en el consumo de alimentos y las condiciones de salud. Esos mismos países andinos tienen muy baja incidencia de niños con bajo peso para su talla, a pesar de que hay en ellos un fuerte déficit de talla para la edad. Les siguen otros dos países con altos niveles relativos de consumo, el Uruguay y Costa Rica, con 6,2 por ciento cada uno. El Brasil, con 4,9 por ciento, está levemente por encima de la media regional de 4,4 por ciento, y los demás países considerados están debajo del promedio.

La media aproximada de sobrepeso infantil en los países desarrollados (3,5 por ciento en Europa) sería de alrededor de 3,3 por ciento, oscilando entre 4,6 por ciento entre Estados Unidos y el Canadá, y 1,6 por ciento en el Japón. En el mundo en desarrollo, como se vio en el cuadro 35, la prevalencia promedio es también de 3,3 por ciento, el mismo nivel promedio del mundo desarrollado, pero con profundas diferencias entre países. La incidencia del sobrepeso infantil no parece tener así mucha relación con el nivel de desarrollo o con la incidencia de la desnutrición, pero sí, probablemente, con las pautas culturales y los patrones de crianza prevalecientes en cada país. El umbral del sobrepeso infantil asociado a mayores riesgos de salud no está determinado, pero seguramente en el grupo situado por encima de + 2DE se encuentra un subconjunto de niños que efectivamente sufren altos riesgos derivados de su peso excesivo.

El sobrepeso de los niños y adolescentes (5-17 años) y de los adultos en países en desarrollo no ha sido cuantificado globalmente todavía, pero existen fuertes indicios de que el incremento del sobrepeso en esos tramos de edad es bastante alto en muchos países en desarrollo, así como en los

países desarrollados²². El IMC de los adultos oscila entre 22 y 23 en la mayor parte del Asia y el África, pero llega a una media de 26-27 en Europa, los países desarrollados de Norteamérica, algunos países del África del Norte y el Cono Sur de Sudamérica²³. No hay datos para muchos países acerca de la distribución interna del IMC, ni, por lo tanto, sobre la incidencia del sobrepeso y la obesidad. Solo como ejemplo, en el Perú, sobre el total de mujeres de 15-49 años que han sido madres en los últimos cinco años, el IMC promedio ya estaba en el 2000 fuera del rango aceptable (25,4). El 46,6 por ciento de esas mujeres tenía sobrepeso, y el 13 por ciento obesidad. El porcentaje de sobrepeso aumenta con la edad (45-49 años: 68,5 por ciento de sobrepeso), es mayor en las zonas urbanas (50,8 por ciento) que en las rurales (36,9 por ciento) y no varía significativamente con el nivel educativo. En contraste, solo el 1,2 por ciento de esas madres tenían un IMC inferior a 18,5²⁴. Esta tendencia al sobrepeso materno en el Perú se corresponde con la incidencia relativamente alta de sobrepeso infantil en ese país²⁵ y con la distribución del IMC en adultos (que muestra escasa incidencia de la excesiva delgadez pero alta incidencia de sobrepeso). Algo análogo ocurre en las encuestas de salud de Bolivia realizadas en 1998 y el 2003.

La obesidad está aumentando

A manera de ejemplo, en el cuadro 36 aparecen algunos datos sobre la evolución de la obesidad en tres países del continente americano. En los tres hay una tendencia creciente, y en los tres las mujeres tienen mayor prevalencia de obesidad que los varones. Solo en las mujeres canadienses hay una leve tendencia decreciente en la prevalencia de obesidad.

El caso de Estados Unidos es uno de los más graves y uno de los mejor estudiados, de modo que provee una imagen de las tendencias en curso. Así, por ejemplo, el peso superior a + 2DE de la referencia en el grupo de los niños de 6-11 años afectaba a 3,9 por ciento de los varones y a 4,3 por ciento de las mujeres en 1963-1965, aumentando respectivamente a 11,4 por ciento y 9,9 por ciento en 1988-1994. En los adolescentes (12-17 años)

22. Chunming Chen y William H. Dietz, editores: *Obesity in Childhood and Adolescence*. Baltimore (Maryland): Lippincott Williams and Wilkins, 2002.

23. WHO: "Obesity and Overweight", en el sitio web de la Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/hpr/NPH/docs/gso_besity.pdf>. Descargado el 19 de abril del 2004.

24. INEI: *Encuesta demográfica y de salud familiar 2000*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2001, p. 181. Se encuentra disponible en el sitio web del INEI, en la dirección <www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/est/lib0413/libro.pdf>.

25. De Onís, Mercedes y Monika Blössner: "Prevalence and Trends of Overweight among Preschool Children in Developing Countries". *American Journal of Clinical Nutrition*, volumen 72, pp. 1032-1039, 2000. En <<http://www.ajcn.org/cgi/reprint/72/4/1032.pdf>>.

Cuadro 36
Aumento de la prevalencia de obesidad en tres países americanos

País	Periodo	Porcentaje de obesidad (IMC $\geq$ 30)		
		Edades	Varones	Mujeres
Brasil	1975	25-64	3,1	8,2
	1989	25-64	5,9	13,3
Canadá*	1978	20-70	6,8	9,6
	1981	20-70	8,5	9,3
	1988	20-70	9,0	9,2
Estados Unidos	1960-1962	20-74	10,4	15,1
	1971-1974	20-74	11,8	16,1
	1976-1980	20-74	12,3	16,5
	1988-1994	20-74	19,5	24,9

* Se omite un estudio realizado en Canadá de 1986 a 1990 que dio 15 en ambos sexos, por no ser metodológicamente comparable con los anteriores.

Fuente: OMS, *op. cit.*, 2003, p. 24. Basado en encuestas nacionales de cada país.

los porcentajes por sexo eran en 1963-1965 de 4,6 por ciento y 4,5 por ciento y aumentaron a 11,4 por ciento y 9,9 por ciento en 1988-1994, de modo que la evolución de niños y adolescentes es pareja. Entre los adultos de Estados Unidos mayores de 20 años la prevalencia de la obesidad (IMC = 30 ó más) aumentó de 12,8 por ciento en 1960-1962 a 22,3 por ciento en 1988-94 (ambos sexos). La prevalencia es siempre un poco mayor en las mujeres, de las cuales un 24,9 por ciento eran obesas en 1988-1994 *versus* 19,5 por ciento de los hombres²⁶. La prevalencia aumenta con la edad: los adultos obesos de más de 30 años en los Estados Unidos en 1988-1994 eran un 35 por ciento²⁷. Esto significa que en Estados Unidos hay 4 por ciento de preescolares con sobrepeso, 11 por ciento de escolares y adolescentes con sobrepeso, 22 por ciento de obesidad en los mayores de 20 años y 35 por ciento de obesidad en los mayores de 30 años. El porcentaje de sobrepeso adulto en Estados Unidos y casi todos los países desarrollados se estima en más del 50 por ciento, como ya se ha visto con los datos de MONICA. Dado que estos patrones de aumento de peso se establecen a temprana edad,

26. Galuska, Deborah A. y Laura K. Khan: “La obesidad desde la perspectiva de la salud pública”, en Barbara A. Bowman y Robert M. Russell, editores: *Conocimientos actuales en nutrición*. 8ª edición. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 2003, pp. 579-591. OMS, *op. cit.*, 2003.

27. Bray, George A.: “Obesidad”, en Eckhard E. Ziegler y L.J. Filer Jr., editores: *Conocimientos actuales sobre nutrición*. 7ª edición. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 1997, pp. 22-36.

es posible que el aumento del sobrepeso infantil en los países en desarrollo preanuncie un progresivo aumento del sobrepeso en edades mayores. Por otro lado, la obesidad en la infancia en general anticipa problemas de salud en etapas posteriores de la vida²⁸.

Si bien la base de datos mundial sobre obesidad está aún en preparación en la OMS, se estima²⁹ que en el mundo hay unos mil millones de personas con sobrepeso (IMC de 25 ó más), de las cuales 300 millones son obesos (IMC de 30 ó más). Con una población mundial de unos 6.200 millones de habitantes, esto significa incidencias del 16 por ciento para el sobrepeso y de 5 por ciento para la obesidad, incluyendo todas las edades, y las cifras tienden claramente al aumento. La tasa de incremento de la incidencia es mayor en los países en desarrollo. Un porcentaje creciente de las personas afectadas pertenece a países en desarrollo.

CONCLUSIONES

Esta visión general de las tendencias mundiales y latinoamericanas sobre producción y consumo de alimentos, y sobre la incidencia de la subalimentación y del retraso en el crecimiento infantil, se basan en los indicadores usados por los organismos internacionales (principalmente la FAO y la OMS), calculados mediante la aplicación de una serie de métodos y criterios de definición y análisis. Muchos de los datos son solo estimaciones, o se sustentan en supuestos discutibles. Será necesario examinar con detalle los problemas concernientes a la medición de la situación alimentaria con el fin de adquirir una visión rigurosa y crítica sobre los datos disponibles.

Hemos revisado brevemente la discusión en torno de las tasas de pobreza, pero hay también debates similares sobre la medición de la subalimentación³⁰ y del estado nutricional mediante la estatura³¹. Estas cuestiones merecen un detallado tratamiento por separado, que escapa a los alcances de este artículo. De todas maneras, las discrepancias afectan principalmente el nivel de incidencia de cada problema, pero no cuestionan en general su tendencia a lo largo del tiempo. En algunos países la evolución puede no estar todavía bien reflejada, sobre todo en lo que concierne

28. Dietz, W.H.: "Health Consequences of Obesity in Youth: Childhood Predictors of Adult Disease". *Pediatrics*, volumen 101, pp. 518-525, 1998.

29. WHO, *op. cit.*, 2004.

30. Svedberg, *op. cit.*, 2000 y 2002. Gabbert y Weikard, *op. cit.*, 2001. Naiken, *op. cit.*, 2002.

31. Véase, por ejemplo, Van Loon, H. y J.P. Vuylsteke: "Local versus Universal Growth Standards: the Effect of Using NHCS as Universal Reference". *Annals of Human Biology*, volumen 13, pp. 347-357, 1986. Kow, F.; C. Geissler y E. Balasubramiam: "Are International Anthropometric Standards Appropriate for Developing Countries?". *Journal of Tropical Pediatrics*, volumen 37, pp. 37-44, 1991. OMS, *op. cit.*, 1995.

a las fechas más recientes (en torno del año 2000), pues muchas veces se basan en datos preliminares. Sin perjuicio de ello, las constataciones realizadas en su mayor parte se sostienen en sus grandes rasgos, a pesar de sus inevitables imperfecciones.

La más importante conclusión de este análisis es que la situación alimentaria mundial en su conjunto, aunque está mejorando, sigue siendo muy seria. Pese a la evolución favorable de las últimas décadas, todavía existen centenares de millones de personas subalimentadas y centenares de millones de niños cuyo crecimiento y desarrollo se retrasan debido a la desnutrición. La mayor parte de las víctimas se encuentran en el Asia y el África. La Cumbre Alimentaria Mundial de 1996 se propuso reducir a la mitad el número de personas afectadas para el año 2015, pero el progreso hacia esa meta no es aún suficiente ni satisfactorio.

Ha habido algunas regiones del mundo que sufrieron incluso un empeoramiento de su situación, como por ejemplo el África Sub Sahara, los países en transición que salieron del sistema socialista después de 1989, o, en la primera mitad de los años noventa, la región del Caribe, considerada en conjunto. También en América Central la incidencia de la subalimentación aumentó un poco durante la década del noventa. La situación del África Sub Sahara, si bien registra en los años noventa una leve mejora relativa, se mantiene en condiciones de extrema gravedad. Una buena parte de la mejora mundial se debe al progreso experimentado en la China y la India, que representan más de un tercio de la población mundial.

En el periodo de varias décadas que se analiza aquí, se destaca el hecho de que el progreso global sufrió una importante demora durante los años ochenta, la llamada “década perdida”, mientras que, en cambio, en gran parte de las regiones hubo mejoras sumamente importantes y generalizadas durante los años noventa. Estos cambios están fuertemente relacionados con las políticas económicas en los países en desarrollo. Durante las décadas del sesenta y setenta la mayor parte de los países persiguieron políticas de desarrollo basadas en una fuerte intervención estatal y en la sustitución de importaciones. Este esquema generó desequilibrios macroeconómicos que llevaron a la crisis de la deuda externa en 1982 y al freno del proceso de desarrollo durante toda esa década. Desde fines de los ochenta y durante los noventa, muchos países emprendieron masivas reformas estructurales, orientadas a redefinir el papel del Estado, conceder mayores funciones a los mercados y producir una apertura económica general. Si bien este proceso de reformas acentuó en muchos lugares la desigualdad económica, también mejoró en general (contra lo que podría esperarse) la producción agrícola y el acceso a los alimentos, junto a una reducción de la desigualdad y la pobreza en una gran parte del mundo. Pese a tales progresos, es evidente que queda mucho por lograr.

Otra dimensión fundamental del problema alimentario son las consecuencias de la subalimentación y la desnutrición. Por una parte, ambas afectan la vida de los individuos, pues los desnutridos están más expues-

tos a enfermedades, tienen menor capacidad laboral y enfrentan en general una peor calidad de vida. Por otra parte, tienen graves consecuencias sociales, desde el costo directo involucrado en la atención de las personas desnutridas hasta sus implicaciones para el crecimiento económico³². El panorama aquí presentado podría servir de base para discutir dichas consecuencias.

32. Véase Taniguchi, Kiyoshi y Xiaojun Wang: *Nutrition Intake and Economic Growth: Studies in the Cost of Hunger*. Roma: FAO, 2003.

Miguel Urioste

BOLIVIA: LA REFORMA AGRARIA ABANDONADA. LOS VALLES Y EL ALTIPLANO

Bolivia vivió una profunda conmoción social como resultado de la ocupación de todas las haciendas en las regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de 1950. Cuando, en abril de 1952, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) tomó el poder por las armas, su programa en relación con el tema de la tierra no era muy claro, aunque había formulado varios ensayos que no llegaban a la propuesta explícita de una reforma agraria. Esta se dio en los hechos como consecuencia de la rebelión indígena y las generalizadas tomas de tierras.

Un año después de iniciado el gobierno revolucionario se proclamó en Ucareña el decreto que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y el reparto de tierras. La Ley de Reforma Agraria de Bolivia tomó mucho del proceso similar iniciado 35 años antes en México. Solo que, a diferencia de esa revolución y de esa reforma agraria, en Bolivia se abrió simultáneamente la válvula para el nacimiento del neolatifundismo en las tierras del oriente, pues se repartieron a diestra y siniestra gigantescos territorios a supuestos “hacendados”.

A mediados de los setenta —esto es, dos décadas más tarde— la reforma había sido abandonada, y nadie sabe cuándo terminó. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin voluntad política ni orientación. Todos los gobiernos fueron negligentes en la conducción de este proceso. Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas.

Ante el escándalo desatado por la apropiación indebida de 100.000 hectáreas de tierra por el ministro de Educación de entonces, en 1992 el Gobierno de Jaime Paz Zamora decidió intervenir el Consejo Nacional de Re-

forma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización para frenar la corrupción y poner orden en la administración. Y dio un plazo de tres meses para llevar a cabo este proceso.

Pero los tres meses se convirtieron en cuatro años de esfuerzos y dificultades para intentar conciliar un Programa Nacional de Administración de Tierras con la elaboración, en simultáneo, de una nueva ley inspirada en una visión conceptual y jurídica más moderna para la administración de la reforma agraria en el país.

Entre 1992 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales, cívicas, de indígenas y campesinos, que concluyeron con la promulgación, a fines de 1996, de la nueva ley de tierras conocida como Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria). Aunque fue aprobada sin el suficiente consenso, es evidente que el esfuerzo de concertación fue muy grande. Era muy difícil que se lograra una ley de reforma agraria concertada entre terratenientes y campesinos sin tierra. Los principales impugnadores fueron los grupos de poder del oriente y, en menor medida, las organizaciones sindicales del occidente.

El INRA va ya por el noveno año (1996-2004) de aplicación de la nueva ley de tierras y ha invertido cerca de 70 millones de dólares¹ concedidos por la cooperación internacional. Estos recursos se han destinado principalmente al saneamiento y titulación de las tierras comunitarias de origen (TCO) en la región de los llanos y del oriente de Bolivia, sobre todo mediante un proceso de tercerización que contrató a empresas privadas para que hicieran una evaluación técnico-jurídica de los expedientes agrarios, pericias de campo, georreferenciación, registro y catastro de los predios.

Sin embargo, el saneamiento se realizó sin tomar en cuenta el marco global de la Ley INRA, que disponía un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución. Se aplicó como si la reforma agraria ya hubiese concluido y lo único que faltase para cerrar el ciclo fuera el fortalecimiento jurídico del derecho propietario. He ahí la mayor tergiversación del mandato constitucional de la reforma agraria.

DEBATE SIN EVIDENCIA EMPÍRICA

En Bolivia, el tema de la tierra ha sido siempre objeto de debates superficiales e incompletos, por falta de evidencia empírica sobre los efectos de la reforma agraria de 1953. En los últimos años ha habido discusiones, a veces muy ideologizadas, sobre los potenciales y debilidades de la reforma agraria y de la Ley INRA como nueva política pública. Muchas de las críticas están dirigidas más bien al carácter del Estado, al sistema capitalista, a la economía de mercado, al modelo neoliberal y al mercado de

1. Dato actualizado a octubre del 2004.

tierras que la Ley INRA estaría promoviendo por mandato del Banco Mundial (BM).

EL PROYECTO DE LEY AGRARIA FUNDAMENTAL DE 1984

En 1984, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), liderada por Genaro Flores Santos, presentó al país un anteproyecto de ley agraria (Ley Agraria Fundamental-LAF) que surgió luego de varios años de reflexiones. El escenario más propicio para su elaboración fue el proceso democrático iniciado en noviembre de 1982, que, después de muchos años de dictaduras, permitió a los movimientos indígenas del país debatir y proponer sus propias alternativas, especialmente respecto del cambio de rumbo de la reforma agraria de 1953. La LAF tuvo una orientación marcadamente “andino-comunitarista” que buscaba dar mayor fuerza a la participación indígena-campesina para el autogobierno comunal.

El principal argumento y eje conductor de la LAF fue la ampliación del principio constitucional vigente según el cual “la tierra es del que la trabaja” hacia el concepto de que “la tierra es para el que la trabaja personalmente”. Así se hacía alusión a la necesidad de vincular el carácter de la “clase campesina” con el trabajo de la tierra. Quien no trabaja directamente la tierra no debería tener derecho a poseerla. Esa era la máxima de la LAF. Predominaba una concepción clasista de “campesinado”, y el concepto de territorialidad indígena estaba entonces prácticamente subordinado a la jurisdicción político-administrativa de un territorio local, desligado de la propiedad de los recursos naturales.

Fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el que, años más tarde, promovió el concepto de territorio indígena, y fueron —en el caso boliviano— las poblaciones indígenas de la región amazónica las que lo reivindicaron en sus movilizaciones de inicios de los años noventa. Una parte de esas reivindicaciones territoriales fueron incluidas en la Ley INRA con el concepto de TCO —o territorios indígenas—, legisladas y reglamentadas para las tierras amazónicas y de los llanos, como respuesta a las movilizaciones y demandas de la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB).

De ese modo, en la segunda mitad de la década de los noventa los pueblos indígenas andinos del altiplano y de los valles, estimulados por los avances de las demandas territoriales de las poblaciones originarias amazónicas y los esfuerzos de varios investigadores que promovieron la reconstitución de los *ayllus* andinos, particularmente en el norte de Potosí, incorporaron con fuerza sus propias reivindicaciones territoriales y plantearon la reconstitución de extensos territorios andinos existentes antes de la conquista española (el Kollasuyo). Uno de los argumentos esgrimidos en algunas regiones del altiplano para rechazar la aplicación del saneamiento fue precisamente la reivindicación de la autonomía político-administrativa del territorio indígena originario, que habría de permitirles a quienes los pobla-

ban el pleno acceso y control de la totalidad de los recursos naturales y el ejercicio de formas de gobierno propias.

Más allá de las aspiraciones y propuestas de varios líderes indígenas, la realidad es que han transcurrido dos siglos de vida republicana y cincuenta años de reforma agraria parcelaria que ha fomentado formas aparentemente irreversibles de propiedad privada. La mayor parte de la tierra de las comunidades de los valles y el altiplano es ahora de propiedad familiar, aunque está administrada en el marco de las comunidades y en los términos de una compleja combinación de la norma positiva (1953) y los usos y costumbres locales.

Para algunos, la LAF (1984) fue una clave inspiradora de la Ley INRA (1996); para otros, la Ley INRA constituyó la total desfiguración de la LAF. Es posible que el elemento más explícitamente orientado al fortalecimiento de las comunidades en la Ley INRA fuese la decisión de titular de manera excluyente entre propiedad individual por un lado y comunitaria por otro, para fortalecer a las comunidades. El estudio de la Fundación TIERRA² sobre los valles ha encontrado una fuerte demanda de los campesinos-indígenas para que el saneamiento les tittle el derecho propietario de manera combinada o mixta: propiedad individual para todos pero en el marco de la propiedad territorial de la comunidad.

En los valles y en el altiplano hay un explícito rechazo a la titulación colectiva que promueve la Ley INRA y a que se reemplace así la titulación individual otorgada por la reforma agraria de 1953. Esto quiere decir que hoy día los indígenas-campesinos de los valles y el altiplano prefieren una combinación de derecho propietario familiar y comunitario. No sabemos cuál es la relación entre este reclamo para la titulación mixta y: a) el estado del desarrollo de las fuerzas productivas; b) el entorno socioeconómico; y, c) la inmersión de las economías campesinas en el contexto mayor de la economía nacional mercantil. Tampoco sabemos si este reclamo tiene sustento en la identidad étnica, cómo están operando los procesos de mestizaje-urbanización y cuáles son las tendencias a futuro.

EL CONTEXTO GEOGRÁFICO AMBIENTAL DE LA REFORMA AGRARIA EN 1953

En América Latina, 17 millones de personas viven en regiones consideradas valles, montañas y altiplanos, a altitudes entre los 2.500 m y los 3.500 m, mientras que 7 millones lo hacen a más de 4.000 m de altura. De estos 7 millones, casi 2 millones habitan el altiplano boliviano, sin tomar en cuenta la población urbana. Un millón y medio puebla los valles interandinos en alturas superiores a los 2.500 metros.

2. Pacheco, Diego y Wálter Valda: *La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

El altiplano boliviano es una de las pocas regiones del mundo donde se encuentra población que vive a alturas de 4.000 metros. La principal actividad de estos habitantes es el pastoreo, pero además practica cultivos de subsistencia de variedades nativas altamente resistentes a heladas y sequías. En estas regiones el crecimiento de la población está generando nuevos y severos problemas ambientales, dada la escasez de recursos naturales.

Este hecho —tres millones y medio de habitantes rurales viviendo en ecosistemas de altura de valles y altiplano superiores a los 2.500 m— es en sí mismo un factor de notables consecuencias sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas. Por lo general se olvida que las condiciones climáticas, de temperatura, humedad, calidad y textura de los suelos, y el nivel de erosión, determinan altas limitaciones para aumentos en la productividad y obligan a los habitantes a combinar cada vez más actividades agrícolas con otras que también generen ingresos. En estas regiones de altura es sumamente difícil expandir la frontera agrícola —de manera sostenible— en un contexto de economía de mercado abierta y globalizada en el que los productos agropecuarios de otros países —en contextos ambientales de menor riesgo climático y con altos subsidios directos e indirectos— logran precios mucho menores. De hecho, la mera subsistencia en estos ecosistemas es ya una odisea. Peor aun cuando las políticas macroeconómicas y las inversiones públicas desalientan sistemáticamente el desarrollo rural.

Uno de los principales sistemas montañosos del mundo es el andino, del cual forman parte los valles y el altiplano boliviano. En esta región, “[...] el pequeño tamaño de las parcelas cultivables, la falta de inversión pública en infraestructura, la naturalmente baja productividad típica de las elevadas alturas de tierras áridas, la extendida erosión del suelo y la pérdida de fertilidad, conducen a una situación de pobreza endémica y creciente expulsión migratoria. La pobreza y la inseguridad alimentaria son muy severas y generalizadas”³.

Ese contexto geográfico ambiental fue el principal escenario físico de la reforma agraria de 1953. Durante varias décadas la reforma agraria concentró el reparto de tierras en estas regiones del occidente. Según la Superintendencia Agraria de Bolivia (2002), después de medio siglo el contexto ambiental se ha deteriorado como consecuencia del crecimiento poblacional y de la sobreexplotación de los recursos naturales, y habría llegado al límite de su sostenibilidad. Hace medio siglo, cuando se inició la reforma agraria, la población que habitaba la región montañosa de Bolivia era prácticamente la mitad de lo que es hoy. En los últimos cincuenta años la población del occidente andino rural se ha duplicado y la tierra se ha subdividido a límites insostenibles.

El altiplano norte es una subárea privilegiada del altiplano boliviano, por el microclima de la región circunlacustre (Titicaca), pero principal-

3. FAO: “Toward a GIS-based Analysis of Mountain Population, Environment and Natural Resources”. Working Paper n° 10. Roma: FAO, 2002.

mente por la cercanía y facilidad de comunicación con los mercados de productos agropecuarios de las ciudades de La Paz y El Alto —un millón y medio de consumidores—. Lo propio ocurriría con el valle central de Cochabamba y la influencia de la ciudad capital. A diferencia del altiplano central y sur, los productores indígenas del altiplano norte y de los valles centrales estarían incorporados plenamente a una dinámica económica de mercado —con una racionalidad mercantil dominante—, inclusive en relación con la propiedad de la tierra (privada) y la seguridad jurídica (exigencia por titulación). En cambio, en las otras regiones del altiplano y los valles persistirían economías de reciprocidad parcialmente relacionadas con el mercado, lo que determinaría una combinación de las formas de propiedad de la tierra.

La situación en los valles es probablemente más compleja y heterogénea. En ellos hay mayor variedad de suelos, de sistemas productivos y de formas de acceso y propiedad de la tierra. Además, los sistemas de riego comunal y las organizaciones de regantes están más extendidas. Esto seguramente determina distintas expectativas y conductas sobre las formas de titulación en el proceso de saneamiento de la tierra dispuesto por ley, según regiones. Aspecto que no contemplaba la Ley de Reforma Agraria de 1953 y tampoco la Ley INRA de 1996.

NUEVAS REIVINDICACIONES TERRITORIALES Y ABANDONO DE LAS TIERRAS

La discusión sobre la problemática de la tierra está cada vez más relacionada con el debate sobre el tema del territorio, que incluye demandas de jurisdicción político-administrativa con ciertos márgenes de autonomía y de acceso a los diversos recursos naturales. Todo ello, junto con las demandas subsiguientes, son elementos inseparables de la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas.

Están en permanente construcción las articulaciones entre jurisdicción territorial, identificación de los elementos que otorgan seguridad jurídica a la propiedad sobre la tierra y sus vínculos con el derecho consuetudinario, y los escenarios de gestión territorial indígena-campesina, en tanto espacio donde se promueven procesos de planificación, gestión de recursos y organización de poder social y político.

Diferentes estudios coinciden en señalar que la población rural andina tiende a ser cada vez más vieja. No es atractivo ser productor agrícola en regiones deprimidas de montaña en las que las condiciones de vida son altamente adversas, no solo por la ausencia de servicios públicos, caminos vecinales, energía eléctrica, agua potable, educación y salud, sino también por las extremas condiciones climáticas, frecuentes heladas y sequías. Por eso la mayoría de los jóvenes emigra a los centros urbanos, en muchos casos abandonando las pocas tierras que recibieron de sus padres en herencia, para buscar mejores condiciones de vida.

LA EXCLUSIÓN DE LA MUJER

La pobreza afecta más a las mujeres rurales; así lo muestran múltiples datos estadísticos. En el caso boliviano, las mujeres indígenas-campesinas se encuentran en el último eslabón de la pobreza. Por ello, muchas instituciones están promoviendo acciones de discriminación positiva con el criterio de que la seguridad sobre la tierra es fundamental para la supervivencia y el empoderamiento de las mujeres rurales de escasos recursos⁴.

A pesar de que la reciente normativa agraria boliviana ha optado por la equidad distributiva respecto del recurso tierra⁵, las normas consuetudinarias relacionadas con las prácticas de sucesión afectan negativamente a las mujeres porque la tendencia es a privilegiar en la herencia al jefe de hogar, generalmente hombre. En las comunidades campesinas e indígenas —regidas por tenencia comunal de la tierra— también prevalece la facultad privativa de los hombres para decidir sobre las formas de distribución y redistribución de la tierra.

Pese a la falta de información cuantitativa, estudios de caso —parciales y poco sistematizados— muestran que en la mayoría de las regiones del altiplano y los valles las formas de distribución de la tierra entre los hijos hombres y mujeres son muy diversas. Sin embargo, la tendencia es a distribuir más a los hombres y menos a las mujeres. En general, las mujeres tienen derecho de usufructo de las tierras de sus padres si son solteras y de las del marido si son casadas. Las decisiones de usufructo de las tierras de uso común se toman en asambleas comunales (por lo general la mujer está excluida de estos mecanismos).

Además, una visión muy difundida —sobre todo en el altiplano— es la *complementariedad y reciprocidad*, entendida como igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, otros estudios concluyen que la *complementariedad*, basada en la solidaridad, no necesariamente significa equidad, y que con este argumento se estaría impidiendo que las mujeres accedan a la propiedad de la tierra⁶ y restringiendo sus actividades al ámbito doméstico en tanto ellas *participan* en los espacios públicos (comunales) a través del hombre⁷.

4. Salazar, Rosario: *Acceso de las mujeres a la tierra*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

5. El artículo 3, inciso V de la Ley INRA establece: “El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil”.

6. De alguna manera, se estaría utilizando el argumento de la *complementariedad* como una forma de legitimar la posesión inequitativa de la tierra entre hombres y mujeres.

7. Salazar, *op. cit.*, 2003.

TRANSFORMACIÓN EN LOS SISTEMAS DE TENENCIA

A partir de la reforma agraria de 1953, en el occidente andino boliviano ha ocurrido una profunda transformación de los sistemas de tenencia de la tierra que ha afectado los procesos de cambios productivos, a la sociedad rural y a las estructuras agrarias en su conjunto. Cuando de desarrollo rural se trata, existen opiniones contradictorias sobre la utilidad de las políticas públicas sobre tierras. La discusión ha sido hasta la fecha parcial y solo ha considerado unas pocas variables —crecimiento poblacional, disponibilidad de tierras y tecnologías y, de manera particular, factores de mercado—, dependiendo del peso explicativo que se asigna a cada una de estas variables.

En los últimos años se ha buscado profundizar el conocimiento de la región andina con una visión más integrada e intentando recuperar la complejidad del cambio productivo agrario y su impacto en el tiempo y en el espacio. Uno de los ejes en torno del cual se está actualizando el debate es el de las *estrategias de supervivencia* (así llamadas por varios autores latinoamericanos en las décadas de 1970 y 1980 y ahora rebautizadas por autores del norte con el concepto de *livelihood strategies*), con el objeto de comprender mejor las complejas interacciones entre los medios de sustento rural, las políticas económicas y las instituciones que influyen sobre ellas.

En el caso boliviano, la reciente discusión sobre la problemática de la tierra está más relacionada con el debate sobre el tema del territorio; ambos aspectos —tierra y territorio y las demandas consiguientes de autonomía político-administrativa territorial— constituyen elementos nuevos de la agenda de algunas organizaciones campesinas e indígenas. Se demanda la profundización de los derechos de administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables por las poblaciones indígenas, comunidades campesinas y originarias, y la redefinición de las jurisdicciones territoriales, locales y regionales⁸.

No obstante, los análisis y debates sobre el tema tierra y territorio son parciales y en muchos casos están sesgados por visiones de Estado exclusivamente macropolíticas. El tema es importante porque, más allá de las comprensiones y adscripciones, la tierra y el territorio⁹ constituyen una realidad

8. Pacheco y Valda, *op. cit.*, 2003.

9. En primer lugar expresa la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación de límites jurisdiccionales. De igual manera, el territorio expresa una combinación de dos facetas: la territorialidad jurisdiccional administrativa actual del país y una jurisdicción de propiedad sobre la tierra. En este contexto, es el factor central sobre el cual se desarrollan procesos de gestión territorial articulados a la consolidación de sistemas políticos de autoridad. La tierra y el territorio son los elementos de un conjunto más amplio de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos o tecnológicos. Cuando se hace referencia a la tierra, se menciona que esta otorga derechos sobre los recursos del suelo, y cuando se define territorio se amplían estos derechos a los recursos del subsuelo y vuelo. Sin embargo, oculta amplias dimensiones de lo que debemos entender por territorio.

multidimensional de un conjunto de elementos más amplios de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos y tecnológicos, sistemas de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, de las comunidades, *ayllus*, *markas* y pueblos indígenas¹⁰. Este aspecto es muy importante en la agenda de la cooperación internacional, de algunas ONG y de las organizaciones campesinas e indígenas en un país de mayoritaria población indígena como Bolivia.

Hace quince o veinte años autores muy prestigiosos¹¹ llamaban la atención sobre el tema para la región del altiplano por la significativa presencia del *ayllu*¹² andino que, pese a la colonización externa e interna, mantenía desde dos décadas atrás ciertos rasgos esenciales en la estructura política, económica y social de la antigua forma de organización. En el *ayllu* y en la comunidad andina el fraccionalismo es inherente a la lógica o racionalidad andina, que se expresa en la posesión individual y colectiva de las tierras en la comunidad. En las últimas dos décadas, el contexto macroeconómico liberal dominante en el ámbito nacional e internacional podría estar debilitando estas tendencias de organización y de gestión de recursos hacia sistemas de tenencia más individuales.

LOS RESIDENTES Y LA TIERRA

Otro aspecto importante —sobre todo para el altiplano cercano a las ciudades de El Alto y La Paz—, y que tampoco ha sido suficientemente analizado, es el papel que juegan los “residentes”¹³, y que es determinante en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder de las comunidades. Los “residentes” tienen mayor acceso a los partidos políticos, a la información, a las instituciones públicas y, principalmente, a la educación. Este acceso privilegiado a los activos, tanto urbanos cuanto rurales, les permite cumplir un papel de liderazgo en la estructura organizacional de las comunidades. Viven en las ciudades pero mantienen tierra y propiedad y son menos pobres que el resto. No les interesaría el saneamiento de la propiedad de la tierra dispuesto por la Ley INRA (1996), porque los

10. Pacheco y Valda, *op. cit.*, 2003.

11. Albó, Xavier: *Bodas de plata o réquiem para la reforma agraria*. La Paz: CIPCA, 1995.

12. Se conceptualiza al *ayllu* como la unidad social que agrupa sistemas amplios de parentesco en un territorio continuo y discontinuo que, a partir de una trama cultural y una ritualidad compartida, se reproducen a diferentes niveles (macro y micro), en lo económico, político-ideológico y religioso.

13. Residente es aquel ciudadano de origen campesino-indígena que desde hace un tiempo (diez a veinte años) ya no vive en el campo, se dedica principalmente a actividades que le generan la mayor parte de su ingreso familiar en las ciudades, pero que mantiene el derecho propietario de su tierra y vínculos sociales con su comunidad de origen.

obligaría a transparentar en registros de catastro y derechos reales todos sus bienes y activos urbanos y rurales. Por eso serían los principales opositores a la aplicación de la Ley INRA. Sin embargo, dado su acceso al conocimiento y a la información, así como su mayor nivel de educación, serían también un motor del desarrollo económico y agropecuario rural muy importante y agentes de cambio muy dinámicos.

No está claro qué tipo de control ejercen estos “residentes” sobre los recursos naturales y, específicamente, en el acceso y propiedad de la tierra en sus comunidades de origen. No sabemos con certeza si los ex campesinos, que antes vivían en el altiplano o los valles y ahora lo hacen en las ciudades, impiden la reconstitución de parcelas en tamaños ambientales y económicamente sostenibles en las comunidades, al mantener ellos la propiedad de las tierras que recibieron de la reforma agraria de 1953, “perjudicando” así a los que se quedan en el campo. Es necesario averiguar si los “usos y costumbres” son, en este caso, un pretexto para “acumular” tierra en manos de quien no la trabaja directamente o si, más bien, son elementos de cohesión social y cultural que entran en contradicción con aspectos de sostenibilidad ambiental y de equidad. No se conoce si los “residentes” son los que están creando y controlando desde las ciudades un mercado de tierras en el altiplano y los valles, no por el mecanismo “definitivo” de la compra-venta, sino por formas temporales y disfrazadas de arriendo (al partir, aparcería, alquiler).

LA DINÁMICA DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

En el altiplano y los valles existe una alta fragmentación de la propiedad de la tierra. Pocos reconocen que esta fragmentación es anterior a la reforma agraria de 1953 y que estuvo determinada por condicionantes medioambientales, específicamente en el altiplano. Al mismo tiempo, la tendencia sostenida a la propiedad privada y a la actividad económica familiar que han acompañado a la reforma agraria desde 1953 —durante medio siglo— es cada vez mayor en el marco de relaciones sociales comunales.

Sin embargo, desde los años noventa la tercera generación —los “nie-tos” de la reforma agraria— ya no accede a cantidades de tierra en superficies sostenibles. Por eso emigran más aceleradamente a las ciudades, diversifican al extremo sus estrategias de supervivencia o buscan tierras en otras partes del país. Justamente en ese tránsito a la tercera generación se aprobó la nueva Ley de Tierras y se estableció que todo nuevo asentamiento humano que se instale sobre tierras fiscales en los llanos del país, y a título gratuito (dotación de tierra), debería hacerlo exclusivamente en beneficio de comunidades que la solicitaran en “propiedad comunitaria” (que no se puede subdividir ni enajenar). Junto con otros, este es un punto abiertamente rechazado en la Ley INRA de 1996 por casi todos los dirigentes del altiplano y de los valles que exigen acceder gratuitamente a nuevas tierras fiscales en los llanos amazónicos del oriente bajo el concepto de propiedad privada. El Movimiento Sin Tierra (MST) estaría orientado en esa dirección.

Desde hace una década, la población del área rural del altiplano y los valles se estaría manteniendo relativamente constante en cerca de tres millones de habitantes —no aumenta ni disminuye—, con lo que se estaría demostrando que —con las actuales tecnologías, productividades y rendimientos— esa región de altura habría llegado al límite máximo de expansión de la frontera agrícola y de la producción agropecuaria. Esto estaría indicando que la incorporación de actividades económicas no agrícolas en esa área rural se realiza principalmente para compensar pérdidas de ingresos en el sector agropecuario o disminuciones en la productividad de la tierra, y no significaría siempre un aumento del ingreso familiar total. Sabemos que el altiplano y los valles exportan recursos humanos calificados, especialmente jóvenes (hombres y mujeres), pero no sabemos bien cómo la dinámica económica generada por el mercado de las ciudades, las nuevas costumbres difundidas por los medios de comunicación social, especialmente la televisión, y el atractivo de vida de las ciudades, afectan a las formas de acceso y propiedad de la tierra.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Muchos estudiosos critican que la reforma agraria de 1953, una vez distribuida la tierra —especialmente de forma familiar—, dejó a los campesinos abandonados a su suerte, sin ningún apoyo ni políticas públicas explícitas de desarrollo rural, pero otros afirman que la reforma fue respetuosa de la autodeterminación de los indígenas-campesinos al no imponerles formas de organización, representación o de propiedad de la tierra, ya que dejó que cada familia y comunidad optara por el camino que le pareciera.

La aplicación de las leyes de Participación Popular (1994) y de Tierras-INRA (1996) ha despertado expectativas y puesto en conflicto la tradicional forma de relación de la sociedad civil rural con el Estado. Desde 1994 el Estado llega hasta las comunidades indígenas-campesinas a través de los municipios, en su gran mayoría gobernados por indígenas campesinos. En la región andina, donde hay organizaciones indígenas muy celosas de su independencia del Estado nacional, las demandas de titulación de TCO, a las que se añade la exigencia de autonomía política —para la reconstitución de *ayllus* precolombinos— y el fortalecimiento de identidades étnicas (artículo 171 de la Constitución Política del Estado [CPE], Bolivia multicultural y pluriétnica), marcan el inicio de una nueva etapa en la historia republicana que pone en cuestión la actual división político-administrativa municipal en vigencia desde 1994.

Pero no solo está en cuestión la circunscripción municipal y su relación con las comunidades indígenas, sino también la propia concepción del Estado nacional. Las actuales normas jurídicas (Ley de Participación Popular y Ley de Tierras) no serían suficientes para comprender la globalidad de esta problemática en la perspectiva de promover el desarrollo rural territo-

rial desde las comunidades, con participación de renovadas instituciones públicas. En otras palabras, se plantea la creación de municipios indígenas —coincidentes en sus límites con los espacios territoriales de las TCO— como nuevas formas de gestión territorial y de jurisdicción político-administrativa con autonomía local.

Desde posiciones muy conservadoras¹⁴, se afirma que la Ley INRA ha cambiado la concepción de autodeterminación liberal de la reforma agraria de 1953 por una visión paternalista o de protección del Estado, que promueve la titulación colectiva de la tierra —ya sea en propiedades comunales o TCO—, pues el saneamiento obliga a los indígenas-campesinos a elegir entre propiedad familiar o propiedad comunitaria, de manera excluyente. Al mismo tiempo, grupos de poder de los llanos estarían consintiendo a regañadientes la titulación de TCO para los indígenas amazónicos —como un mal menor para los grupos empresariales de la región—, con el fin de impedir de esa manera nuevos asentamientos humanos de indígenas andinos collas en la región de las tierras bajas. Continúan sosteniendo que “tierra en manos del indio es tierra muerta”, como lo afirmaban en el siglo XIX.

EN LA REGIÓN ANDINA YA NO HAY TIERRAS DISPONIBLES

El fenómeno simultáneo de abandono de tierras erosionadas y presión por nueva tierra no es exclusivo de Bolivia. Ocurre en todos los lugares en los que las dinámicas poblacionales no están orientadas por políticas públicas de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, al mismo tiempo que agudiza el proceso de deterioro de los recursos naturales como causa de ciclos de sobreexplotación. Las prácticas de desmonte, roza y quema son comunes en las agriculturas itinerantes de la Amazonía y de los llanos, mientras que en las dinámicas productivas de tierras de altura en altiplano y valles los ciclos de rotación y descanso se han interrumpido.

La combinación de “abandono de la tierra vieja” y “búsqueda de la tierra nueva” es precisamente la demostración más evidente de que se han roto equilibrios mínimos previos que permitían ciclos familiares reproductivos con un mínimo de satisfacción de necesidades alimenticias básicas.

En la región andina del altiplano y los valles ya no hay más tierra para distribuir. Toda o casi toda fue ya repartida con la reforma agraria de 1953. Y toda o casi toda la tierra distribuida por la vía del reparto y devolución a las comunidades indígenas está siendo sometida a fuerte presión por el sobreuso de unidades familiares campesinas-indígenas en un régimen productivo familiar bajo el marco de relaciones sociales comunes.

La gran mayoría de las tierras dotadas colectivamente, o se dedican al pastoreo siguiendo complejas fórmulas de turnos, alquileres, yerbajeo, pe-

14. Roca, José Luis: Artículo de opinión en periódico *La Razón*, 2003. [¿FECHA?]

riodos, o se han distribuido en formas fragmentadas para uso familiar. Esto ha complejizado las relaciones intracomunitarias.

PROPUESTAS PARA EL DEBATE

1. La reforma agraria debe continuar mediante la recuperación de tierras ilegales

Las reformas agrarias son momentos de inflexión histórica que rompen las estructuras prevalecientes de propiedad y tenencia de la tierra y de los regímenes de trabajo. Así ocurrió con la reforma mexicana, que duró más de 75 años (1917-1992), y la boliviana, que se inició hace medio siglo y que continúa formalmente vigente desde hace tres décadas, pero aletargada, manipulada, corrompida, desvirtuada.

Parece que la frustración de las expectativas despertadas con la aprobación de la Ley INRA (1996) y el mantenimiento de la concentración de la propiedad de la tierra en los llanos y la Amazonía en manos de grupos de poder, simultáneas a las demandas de titulación de territorios indígenas y las cada vez más recurrentes ocupaciones de tierras realizadas por el MST, están llevando al país a un nuevo momento de inflexión histórica en el cual es indispensable replantear el concepto global de reforma agraria.

No es verdad que la reforma agraria sea cosa del pasado. Tampoco lo es que ya no tiene vigencia. La reforma agraria boliviana no ha concluido, y por eso la Ley INRA fue concebida como el instrumento de modernización del proceso de distribución, redistribución y fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tierra para todo el que la trabaja.

Sin embargo, algunas autoridades públicas y organismos de cooperación le dan al proceso el carácter de una “contrarreforma agraria” —en el marco de las políticas del ajuste neoliberal—, centrada exclusivamente en el saneamiento de las tierras con el propósito exclusivo de legalizar la propiedad de la tierra. Es necesario explicitar, desde los movimientos sociales y desde las instituciones públicas del más alto nivel, que la reforma agraria continúa plenamente vigente en Bolivia.

2. El sistema político debe pronunciarse explícitamente sobre el tema

La reforma agraria debería ser un asunto central de la agenda política nacional. Es un tema aún no resuelto, todavía pendiente para los gobiernos, la sociedad, las instituciones y, principalmente, los partidos políticos. Desde una concepción moderna, la reforma agraria implica el uso de una variedad de instrumentos, una combinación de mecanismos y formas de acceder a la propiedad: reparto, arriendo, alquiler, compra-venta, según las circunstancias y combinando diferentes modalidades, como condición de desarrollo rural sostenible.

Los líderes políticos prefieren las ambigüedades y no se animan a reconocer explícitamente que es necesaria una nueva fase de la reforma agraria. Pero para que esta sea tal se requiere de una voz pública autorizada y de unas instituciones y órganos públicos que acompañen este proceso. Cuanto más claro sea el mensaje de los líderes políticos y cuanto más rápido sea el proceso, mejores serán los resultados. Sin embargo, con la nítida excepción de los partidos políticos de origen campesino-indígena —como el Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)—, el resto del sistema político no quiere fijar posición sobre este tema fundamental, porque, de una manera u otra, prefiere que las cosas sigan como están. Bolivia necesita de una nueva etapa en la reforma agraria, una que no solamente fortalezca la seguridad jurídica sino que cambie la estructura de la propiedad de la tierra, elimine el latifundio y el minifundio y promueva el uso sostenible de los recursos naturales.

3. La tierra al que la trabaja

Tiempo atrás, el Consejo Ciudadano creado para promover la reforma de la CPE propuso la eliminación del principio básico de que el trabajo es la fuente de derecho propietario de la tierra. Tal propuesta llevaba a trastocar todo el andamiaje jurídico agrario. Este sabio principio está contenido en la CPE no solamente en Bolivia sino también en muchos países de América Latina.

Eliminar ese principio agudizaría la inseguridad jurídica y promovería la reconcentración latifundiaria improductiva de la tierra. Este es un tema de orden político pero también económico. En el marco de la proyectada reforma constitucional, es necesario mantener el principio fundamental de que la tierra es de quien la trabaja, porque existe una estrecha relación entre la construcción de la democracia, la construcción de la ciudadanía y el acceso a los recursos naturales. No puede haber democracia económica si no hay acceso equitativo, jurídicamente seguro y ambientalmente sostenible a los recursos naturales. No puede haber inclusión económica si persiste la inequidad en el acceso a los recursos. El cumplimiento de la Función Económica Social (FES) a través del trabajo de la tierra —en sus diversas formas establecidas en la Ley INRA— es un elemento clave del ordenamiento agrario.

4. Promover la propiedad de la mujer

En este tema del acceso a la tierra en Bolivia, otro de los grandes problemas es la inequidad de género. Gran parte de los títulos de propiedad otorgados por la reforma agraria de 1953 están a nombre del jefe de familia varón. La sucesión hereditaria dispone que la tierra se distribuya por igual entre los hijos e hijas, pero, en realidad, los hombres han acumulado más tierra que las mujeres. Esto tiene su origen en prácticas sociales tradicionales de machismo en la sociedad rural —disfrazadas de usos y costumbres— que relega a la mujer a papeles secundarios.

La Ley INRA contempla mecanismos proactivos para la titulación de las tierras en favor de las mujeres, pero en la realidad esto no ocurre automáticamente. Este proceso de titulación de tierras en favor de la mujer puede ser corregido parcialmente con la titulación obligatoria a nombre de la pareja y mediante sistemáticas campañas informativas sobre derechos iguales.

Es necesario encontrar mecanismos que favorezcan el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra en adecuado equilibrio con los usos y costumbres y normas consuetudinarias. Este es un problema todavía irresuelto en Bolivia, y no se ha alentado políticas públicas en este sentido.

5. Atender las demandas de los pueblos indígenas a las tierras comunitarias de origen

En julio del 2003, para frenar la corriente de tomas de tierras en el país, el presidente de la república, Gonzalo Sánchez de Lozada, entregó títulos de propiedad a varios pueblos indígenas del oriente y del Chaco. Esos títulos habían estado esperando su firma durante casi un año. La Asamblea del Pueblo Guaraní ha manifestado su gran frustración porque las superficies tituladas a favor de los guaraníes son claramente insuficientes, y así lo habían demostrado a las autoridades en largos años de gestiones y trámites. Las superficies de estos títulos son claramente insuficientes, porque varios hacendados colindantes habían logrado —con bastante maña— que el INRA acepte como prueba del cumplimiento de la FES de sus haciendas los certificados de vacunación de 4.000 cabezas de ganado —otorgados por el SENASAG—, ganados que no existen. Ese ejemplo demuestra cómo la aplicación de la ley —con la complicidad de las autoridades— se tuerce sistemáticamente a favor del más fuerte.

En la región andina están siguiendo su curso varias demandas de saneamiento para la titulación de TCO. En algunos casos estas megademandas van más allá de cualquier racionalidad, inclusive en el marco de las más radicales corrientes indigenistas. Algunas de estas demandas están alentadas por agencias de cooperación extranjera, en una visión ingenua de reconstitución de espacios y de autonomías jurisdiccionales y político-administrativas precolombinas.

Es necesario concertar los nuevos elementos que explican las particularidades del proceso de relanzamiento de la reforma agraria en los países que, como Bolivia, tienen mayorías indígenas que a la vez son extremadamente pobres y han accedido hasta ahora a casi toda la tierra disponible en los valles y el altiplano, pero que es muy poca e insuficiente para desarrollarse de manera sostenible, especialmente en la región montañosa. No es lo mismo una reforma agraria en un contexto en el que la identidad étnica está diluida —como en la Argentina—, que en países como Guatemala, el Ecuador o Bolivia, donde la identidad indígena —más allá de su ruralidad— tiene una connotación poderosa y particular. En Bolivia la demanda ya no es solamente por acceso a la tierra, sino al conjunto de recursos naturales de

territorios locales, a la reconstitución de formas tradicionales de organización social territorial como los *ayllus* y capitánías.

Dada la particularidad de Bolivia, el tema indígena no es accesorio ni marginal; se trata más bien de un asunto determinante y central. La exclusión étnica de la que son víctimas los pueblos indígenas-campesinos desde hace siglos no ha concluido, y el tema debe estar en el centro del debate. Bolivia es un país racista y excluyente, en el que, en la práctica, los ciudadanos no son iguales. Por lo tanto, el reclamo de los pueblos indígenas-campesinos por el acceso a los recursos naturales de tierra, agua y bosques sigue siendo una gran tarea nacional.

6. *Regular los mercados de tierras para hacerlos transparentes*

Los mercados de tierras son un tema ampliamente debatido en América Latina a partir de los postulados de organismos multilaterales, particularmente del BID y del BM. A fines de los años ochenta, estos organismos lanzaron un planteamiento con una fuerte carga ideológica: las llamadas “reformas agrarias asistidas por el mercado”. Esta especie de eufemismo enfatiza que el acceso a la tierra no debe darse por la vía administrativa de un órgano público, sino a través del mercado. Sin embargo, el mercado de tierras es el más imperfecto de todos y, por lo tanto, es necesario regularlo.

El papel del Estado en la regulación de los mercados de tierras es central, pues el comportamiento de los sujetos sociales, económicos y productivos en torno de estos mercados suele favorecer a los más poderosos, los que tienen acceso a la información y al financiamiento. Pero el principal problema para la puesta en marcha de un mercado regulado de tierras en el país es el origen ilegal de muchísimas propiedades especialmente en el oriente. La forma como han adquirido la propiedad de la tierra muchos actuales grandes propietarios de decenas o centenares de miles de hectáreas en el oriente y en los llanos de Bolivia ha sido abiertamente ilegal. No lo han hecho a través del mercado de tierras. La han recibido gratis del Estado ante simple pedido de parte, generalmente por favoritismo político o familiar. Por eso su derecho propietario es inseguro.

Los grandes latifundios de Bolivia nacieron a través del reparto, mediante dotación gratuita. Esas tierras fueron puestas —casi inmediatamente después de recibidas— en un mercado no transparente que genera utilidades a través de las hipotecas, préstamos bancarios, el “engorde”, la lotización y la reventa de la tierra. Después de una década de comprobación de sus limitaciones y de haber permitido la agudización de la pobreza rural acompañada de la pérdida de oportunidades de miles de campesinos e indígenas de acceder a la tierra, los últimos informes del BM¹⁵ señalan que las

15. Deininger, Klaus: “Land Policies for Growth and Poverty Reduction”. *A World Bank Policy Research Report*. Washington: BM, 2003.

reformas agrarias asistidas por el mercado son solo una herramienta adicional a la participación del Estado en la distribución de la tierra.

El mercado de tierras entre pobres o entre minifundistas está ampliamente difundido. Miles de campesinos-indígenas compran y venden muy pequeñas propiedades de tierras entre sí. Por lo general estas transacciones no están registradas en Derechos Reales ni en el INRA, pero tienen validez porque son contratos sociales plenamente aceptados entre las partes y su entorno sociocultural local, la comunidad.

Sin embargo, en Bolivia no podrá haber mercados de tierras más o menos “normales” mientras no se eliminen las tremendas asimetrías en la estructura de la propiedad, es decir, mientras no se acabe con el latifundio improductivo mediante la acción directa del Estado, en el marco de la ley.

7. Involucrar al municipio

Existe una desconexión entre la regulación del ordenamiento de la propiedad de la tierra impulsado por el Instituto de Reforma Agraria y el papel que cumple el municipio como órgano público local. A diferencia de otros países, en Bolivia no hay ninguna relación vinculante entre el proceso de saneamiento, titulación, registro y catastro que ejecuta el INRA y el que realiza el municipio. Queda por establecer cuál es el papel del municipio en el ordenamiento territorial, en los planes de uso del suelo, en la administración del catastro y el cobro del impuesto a la tierra, en el reagrupamiento de predios y en los asentamientos humanos.

Es importante acrecentar el poder local, tanto de autoridades institucionales cuanto de órganos sociales. Y no solo en la resolución de conflictos o en la delimitación de linderos, sino también en la administración territorial local. Los mejor dotados para afrontar y resolver los conflictos de tenencia son, en muchos casos, los propios actores locales por la vía conciliatoria. Solo en los casos en que no se encuentre solución concertada localmente es necesaria la intervención de otras instancias. Ni la Ley de Participación Popular ni la Ley del INRA otorgan competencias a los municipios para administrar los recursos naturales del territorio municipal. Son necesarios ajustes en ambas normas para fortalecer la capacidad de los actores locales y de sus instituciones.

8. Invertir para el saneamiento con mayor control social

México ha invertido más de 800 millones de dólares, provenientes de recursos propios, en su proceso de saneamiento de tierras y de ordenamiento territorial. En Bolivia se han invertido alrededor de 70 millones de dólares en los últimos ocho años para avanzar en un 15 por ciento¹⁶ de las metas

16. Dato actualizado a octubre del 2004.

previstas en el saneamiento. La totalidad de la inversión se financia con recursos concesionales de la cooperación internacional.

El Gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2007) presentó un programa para relanzar el saneamiento que requiere financiar 131 millones de dólares para concluir con el proceso en los próximos cuatro años. Este plan de saneamiento está centrado en la tercerización del saneamiento, que reduce las funciones del INRA a la contratación, regulación, supervisión y fiscalización de las empresas privadas encargadas de aplicarlo. El argumento es que el INRA no tiene la capacidad para ejecutar el saneamiento. De hecho, casi la totalidad del nuevo financiamiento para el saneamiento provendrá de generosas donaciones externas que, ante la lentitud, politización e indicios de corrupción del proceso, habrían puesto como condición esta modalidad.

En medio de políticas públicas de exclusión del desarrollo rural, la tendencia al abandono del campo no se detiene. Es necesario invertir 131 millones de dólares para relanzar la reforma agraria: revertir y expropiar latifundios, promover asentamientos humanos, titular, hacer registro y catastro rural y fortalecer el derecho propietario de las tierras que cumplen la FES.

Para aminorar la expulsión empobrecedora del campo a la ciudad es necesario fortalecer el derecho propietario y la seguridad jurídica que estimule la inversión en el predio rural. La seguridad jurídica es un requisito para cualquier plan de desarrollo rural. El proceso de saneamiento requiere ser cualificado y legitimado socialmente por la vía de la efectiva participación ciudadana en las instancias creadas por ley, como son las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN).

9. *Promover el saneamiento interno*

La práctica de estos últimos ocho años muestra que las modalidades de saneamiento —saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN), saneamiento simple (SAN-SIN) y saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO)— tienen una formulación compleja que requiere simplificarse. Esta simplificación la están haciendo las propias comunidades a través de lo que ellos han denominado el *saneamiento interno*: la comunidad, por la vía de la conciliación y aprobación en asamblea, resuelve sus problemas de linderos, actualiza y esclarece el derecho propietario y la sucesión hereditaria.

El reconocimiento explícito del saneamiento interno en las comunidades es una herramienta útil y eficaz, más barata, de mayor concertación y con amplia participación social.

10. *Titular de forma mixta: individual y colectiva*

A diferencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la Ley INRA establece que no se puede titular simultáneamente un mismo predio como propiedad colectiva y propiedad familiar. En general, las nuevas leyes de tierras que

han surgido en América Latina en la última década pretenden diseccionar —de manera artificial— entre unidades mercantiles (propiedad privada individual) y no mercantiles (propiedad privada comunal), y por ello reconocen formas de propiedad excluyente. Por un lado, la propiedad estrictamente familiar o individual y, por el otro, la titulación de comunidades o de TCO de propiedad colectiva. Es necesario cambiar esa fórmula.

La realidad está demostrando que desde el inicio de la reforma agraria los indígenas y campesinos han desarrollado una compleja y flexible —cambiante— combinación que equilibra sus estrategias de vida con distintas intensidades según las coyunturas, años agrícolas, condiciones climáticas, enfermedades, crecimiento de la familia, rendimientos agrícolas, empleo extrapredio. Con un pie en la economía de mercado y otro en las relaciones de reciprocidad, algunas veces pisando más fuerte con uno de ellos, se organizan y acceden a la propiedad de la tierra-territorio en una compleja combinación de un derecho propietario que mezcla casi siempre la propiedad privada familiar con la propiedad comunitaria. Esto ocurre especialmente en las comunidades originarias o de ex hacienda y mucho menos en las comunidades nuevas, en las que las relaciones mercantiles son dominantes, existe tendencia al monocultivo y la propiedad es únicamente privada. Es conveniente crear fórmulas jurídicas válidas que permitan la titulación mixta al mismo sujeto. Esto es muy común en otros continentes.

11. Reagrupar los predios minifundistas

Quizá el mayor problema en la estructura productiva de la región andina de Bolivia sea la enorme fragmentación de la propiedad de la tierra, en superficies que dificultan el manejo de los suelos y las innovaciones tecnológicas. Por otra parte, miles de propietarios de pequeños fundos rurales ya no viven en el campo y han dejado esas parcelas encargadas a otros familiares. Los campesinos-residentes en las ciudades mantienen, sin embargo, el derecho propietario de sus parcelas. Son propietarios minifundistas ausentes.

Pocos países han encontrado una solución al problema causado por la fragmentación de la tierra en unidades económicamente inviables a causa de la sucesión hereditaria. Por lo general los países que han encontrado freno a esta tendencia universal tienen instituciones muy sólidas y reglas de juego claramente respetadas. En algunos casos se beneficia de la herencia solo el hijo varón mayor; en otros simplemente se prohíbe la subdivisión del predio por debajo de un cierto límite y se deja a los herederos que hagan los arreglos internos que crean convenientes entre ellos.

En Bolivia, a pesar de la prohibición expresa de la subdivisión —que no se cumple, por razones obvias—, el Estado está fomentando el minifundio improductivo al titular predios muy pequeños. En el colmo de la frivolidad, algún ex presidente se ufana de que en su gestión se tituló más que en la anterior, a sabiendas de que se ha titulado hasta veinte o treinta microparcels distintas y separadas a un mismo propietario, pero cada parcela con un

título propio. Hasta hace algunos años organismos multilaterales como el BM y el BID afirmaban que “el mercado es el único que va a regular los tamaños óptimos de la finca y de las unidades productivas familiares”.

Toda la complejidad de la subdivisión y titulación de minifundios de 500 ó 300 metros es una irracionalidad económica. Es fundamental promover el reagrupamiento de predios y la reconstitución de unidades productivas sostenibles y rentables mediante conciliaciones entre familiares y vecinos y estímulos financieros al reagrupamiento. El “saneamiento interno” puede ser una herramienta que ayude a este reagrupamiento.

12. Eliminar el latifundio

De manera paralela a la distribución de tierras de ex haciendas a los comunarios del altiplano y los valles, la reforma agraria promovió el surgimiento de un nuevo tipo de latifundismo en el oriente de Bolivia. Con el argumento de que las haciendas ganaderas podían tener hasta un máximo de 50.000 hectáreas, la reforma agraria boliviana otorgó millones de hectáreas en dotación gratuita a favor de dirigentes políticos, grupos de poder y cooperativas fantasmas. La boliviana es la única reforma agraria del mundo que distribuyó gratuitamente superficies de hasta 50.000 hectáreas a simple pedido de parte. Esta es una aberración que ha generado una muy asimétrica estructura dual de la propiedad rural y de los modelos productivos agropecuarios. Para los blancos —mestizos e inmigrantes extranjeros— se dotó gratuitamente la mejor tierra en superficies enormes que no se trabajan o se trabajan en forma muy reducida. Para los indígenas del occidente, quechuas y aimaras, se repartió parcelas en tierras de ex haciendas de muy baja productividad que han acabado subdivididas al extremo. La reforma agraria confirmó el carácter racista y excluyente de la sociedad boliviana.

En los llanos y la Amazonía de Bolivia la tierra está concentrada en pocas manos, especialmente en haciendas ganaderas que reclaman aumentar la carga animal hasta 25 hectáreas por cabeza de ganado. Estos latifundios —enormes superficies de tierras no trabajadas en manos de pocas personas o familias— perjudican el desarrollo y el crecimiento con equidad. A pesar de la reforma agraria de 1953 y de los avances en la titulación de TCO en la región de tierras bajas a partir de la aprobación de la Ley INRA, hay miles de indígenas, campesinos y pequeños productores que no pueden acceder a la tierra.

El latifundio es una rémora del pasado, una estructura de propiedad que frena la producción, una manera de impedir el desarrollo agropecuario. Es una forma de acaparamiento de abundantes recursos naturales. La Constitución Política del Estado, la Ley de Reforma Agraria y la Ley del INRA no reconocen calidad jurídica al latifundio. Todo latifundio es ilegal. Aunque no están permitidos por la ley, los latifundios existen, y no han sido eliminados a pesar de lo que disponen las leyes. Para eliminarlos se debe aplicar la ley y revertir las tierras que no están cumpliendo la FES.

Esto es precisamente lo que no ha hecho el INRA en los últimos ocho años. La eliminación del latifundio —dispuesta en la Ley de Reforma Agraria y en la Ley INRA— es la condición básica para que el proceso agrario recupere credibilidad y baje la presión por la tierra. Mientras subsistan latifundios, habrá ocupaciones de tierras.

13. Cobrar el impuesto a la tierra de las empresas

La Ley INRA ha establecido una relación compleja entre el impuesto a la tierra y el derecho propietario. Esa fue la principal impugnación que hizo la CSUTCB el año 1996, inmediatamente después de aprobada la ley. Esa impugnación no ha sido respondida aún. La Ley INRA establece un mecanismo de mercado para desalentar la tenencia improductiva de la tierra por la vía del impuesto que debiera pagar todo aquel que reclama derecho propietario por encima de la pequeña propiedad, denominado autoavalúo. Mecanismo mediante el cual cada propietario determina el valor de su tierra y, en función de ese autoavalúo, paga el impuesto fijado por ley.

Pero lo que ha ocurrido en la práctica es que el Gobierno del general Bánzer ha bajado ese impuesto a niveles absolutamente insignificantes y, por lo tanto, quienes poseen veinte, treinta o cincuenta mil hectáreas de tierra pueden fácilmente pagar dos pesos de impuesto por hectárea al año por tierras que valen dos o tres mil dólares la hectárea. El pago de impuestos exiguos como demostración del cumplimiento de la FES está burlando todo el proceso de redistribución de tierras y ha desnaturalizado todo el proceso agrario. El Gobierno del general Bánzer dio en 1997 un poderoso mensaje a los grandes propietarios de tierras en el sentido de que la Ley INRA no les afectaría en sus derechos, en muchos casos adquiridos ilegalmente. En un año de gestión, el Gobierno de Sánchez de Lozada no había cambiado esta situación. No existía voluntad política para reponer el impuesto a la tierra, y esta es la demostración más evidente de que no existe un criterio redistributivo en la aplicación de la Ley INRA.

14. Impedir la violencia rural

Las fuerzas del orden público han sido históricamente utilizadas solo para reprimir a los indígenas y campesinos. En los casos recientes de conflictos por el acceso a la tierra ocurre lo mismo. Nunca se ha enviado policías o soldados para obligar a cumplir la ley a los grandes propietarios que avasallan la propiedad de indígenas, campesinos o colonizadores. Lo que ocurre es que muchas veces este avasallamiento de los poderosos está amparado en papeles, trámites, sellos, firmas y membretes, pero sobre todo en la impunidad del ejercicio del poder.

La violencia rural no la generan los pobres sin tierra, sino los grupos de poder amparados por las instituciones públicas que tergiversan, manejan y someten a las instituciones y las leyes. Cuando estas les fallan, los podero-

sos no dudan en usar la fuerza directa. Para ello contratan sicarios a quienes encargan asesinar a los sin tierra. Así ocurrió en Pananti a fines del año 2001¹⁷. Este caso estableció un precedente muy grave, puesto que los acusados son los sin tierra y los absueltos los agresores y victimarios de los campesinos.

Es evidente que toda propiedad —familiar o comunitaria— debe ser respetada; pero por todos. Y debe ser respetada mientras el Estado establezca su legalidad de acuerdo con las normas vigentes. En teoría, todos los ciudadanos son iguales ante la ley: pequeños productores, indígenas, empresarios, campesinos, ganaderos, colonizadores, barraqueros, madereros. Pero, lamentablemente, en la práctica no son iguales al momento de aplicarla.

A pesar de que existen leyes avanzadas, en Bolivia prima la ley del más fuerte. Hay una especie de “paternalismo de Estado” a favor de los grandes propietarios de tierras, con una connotación regionalista entre oriente y occidente que oculta un sórdido racismo antiindígena andino. La impunidad de los asesinatos —especialmente del caso Pananti— está abriendo la compuerta a la generalización de la violencia rural ligada al acceso a la tierra. En varios países de la región —entre ellos, Guatemala y Colombia— el conflicto por el acceso a la tierra ha desatado dolorosas guerras civiles que dejaron heridas sin cicatrizar. Bolivia debe hacer todos los esfuerzos por evitar la violencia rural a partir del estricto cumplimiento de la ley por todos por igual.

17. Miranda, Hugo: *El caso Pananti y el derecho a la tierra en Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA, 2002.

Boris Marañón, Magda Fritscher

LA AGRICULTURA MEXICANA Y EL TLC: EL DESENCANTO NEOLIBERAL

Este artículo tiene por finalidad evaluar los impactos económicos y sociales del Tratado de Libre Comercio (TLC) sobre la agricultura mexicana. Ya que la mayor parte del comercio exterior mexicano se realiza con Estados Unidos, y debido a que el flujo comercial con Canadá es muy reducido, el análisis se centra en las relaciones con el primero de los países citados. La idea central es que esta articulación económica agrícola entre Estados Unidos y México no ha llevado al campo del segundo país por la esperada senda del crecimiento, las ganancias en productividad, la mejora del empleo y del ingreso, como era esperado por los adláteres del mercado como mecanismo básico de asignación de los recursos. Por el contrario, en términos generales el balance es negativo, sobre todo para los segmentos que producen granos básicos y que representan el grueso del sector.

Este resultado adverso responde principalmente a un tipo de vinculación económica sectorial que busca la apertura total en un plazo determinado entre dos países con fuertes asimetrías en materia de recursos naturales, financieros, tecnológicos y humanos, así como con un dispar interés en la promoción de la agricultura, pues el desinterés de la administración mexicana contrasta con el decidido apoyo brindado por el Gobierno norteamericano a su actividad agropecuaria.

El artículo está dividido en cuatro partes. La primera ubica históricamente la evolución de la agricultura mexicana entre los años cuarenta y setenta del siglo recién pasado, y destaca el éxito modernizador obtenido con las tecnologías de la revolución verde, sobre la base del apoyo a los sectores comerciales y la pauperización de los productores menores. Luego, pero siempre en esta primera parte, se muestra el cambio radical de las políticas agrícolas mexicanas a partir de los ochenta, en el marco de la crisis

del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y la adopción de otras, de corte neoliberal, desde mediados de los ochenta.

La segunda parte presenta las características centrales del TLC (sus objetivos, la negociación), así como los resultados que, según sus promotores, debían esperarse. A partir de los grandes agregados, la tercera sección discute los logros realmente obtenidos, y expone los contrastes registrados entre el sector de granos básicos, golpeado por el TLC, y el de frutas y hortalizas, más bien favorecido por aquel. Finalmente, en la cuarta parte se presentan las principales conclusiones del análisis.

LA AGRICULTURA MEXICANA DE POSGUERRA: MODERNIZACIÓN, CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL

El campo mexicano ha sido, desde la misma revolución de la independencia, protagonista de primer orden en la búsqueda incesante de un orden social que atendiera las demandas campesinas de tierra y libertad. En términos generales, ha sido el terreno de disputa entre proyectos agrarios opuestos, uno de corte campesino, cuyo máximo exponente es Emiliano Zapata, y otro de tipo empresarial, vinculado a la visión de las clases medias emergentes en el periodo de la Revolución Mexicana.

Durante el Gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se trató de fortalecer al ejido como la columna vertebral de la vida económica y social campesina, a través de un programa masivo de distribución de tierras, apoyos crediticios y técnicos y de acceso a los servicios sociales¹, pues el país era básicamente rural y en él predominaba la pequeña agricultura. El maíz ocupaba el 72 por ciento de la superficie cosechada nacional, compuesta sobre todo por tierras de temporal.

Sin embargo, los gobiernos posteriores al de Cárdenas, que buscaban la industrialización del país, dieron impulso al sector agrícola empresarial por medio de una compleja estructura de apoyos institucionales consistente en créditos, precios de garantía, insumos subsidiados, infraestructura de riego, investigación y asistencia técnica, etcétera². Como resultado de este esfuerzo, hasta mediados de los sesenta el agro mexicano tuvo, en términos macroeconómicos, un desempeño muy favorable (entre 1942 y 1964 el producto agrícola creció a una tasa anual compuesta de 5,2 por ciento anual, mientras que la población lo hizo al 3,1 por ciento al año), de manera que cumplió las funciones que le habían sido asignadas en el proceso de indus-

1. Córdova, Arnaldo: *La política de masas del cardenismo*. Serie Popular. México D.F.: Era, 1974.

2. Sanderson, Steven: *La transformación de la agricultura mexicana. Estructura internacional y política del cambio rural*. México D.F.: CONACULTA, 1986. Bartra, Róger y Gerardo Otero: "Crisis agraria y diferenciación social en México". *Revista Mexicana de Sociología*, año L, n.º 1, enero-marzo de 1988. Hewitt de Alcántara, Cynthia: *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*. México D.F.: Siglo XXI, 1978.

trialización y urbanización crecientes del país: aportó bienes de consumo y materias primas; generó divisas a través de las exportaciones de granos, café, azúcar, hortalizas y ganado; contribuyó a la estabilidad de los precios de los alimentos; y suministró mano de obra y capitales para la industria³.

No obstante, en la segunda mitad de los sesenta el producto agrícola creció solo al 1,2 por ciento anual. El “milagro mexicano” no pudo mantenerse por más tiempo porque las condiciones naturales (clima, suelo y topografía) de la mayor parte de las tierras de cultivo no permitían la expansión hacia otras zonas del paquete tecnológico (mecanización, agroquímicos y riego) que se quería difundir⁴. En este sentido, el despegue agrícola sustentado en la aplicación de las tecnologías de la revolución verde, según el modelo estadounidense, era incompatible con la estructura agraria mexicana derivada de las políticas de reparto (el tamaño pequeño y antieconómico de muchos terrenos de subsistencia, su aislamiento y sometimiento a prestamistas locales, la escasa calidad de la base de sus recursos)⁵. Así, las estrategias de modernización agrícola, más que homogeneizar el agro, generaron una estructura bimodal, con un sector sobre todo privado en las tierras de riego y otro fundamentalmente campesino en las de temporal⁶. En 1970 era evidente el desbalance en el control de recursos entre ambos polos, ya que el 12 por ciento de los predios que formaban parte de la agricultura comercial aportaban el 49 por ciento del valor bruto sectorial, concentraban el 42 por ciento de la superficie de labor, el 48 por ciento de la superficie de riego, el mismo porcentaje del capital invertido y el 73 por ciento de la maquinaria agrícola, y ocupaban solo al 20 por ciento de la fuerza de trabajo rural⁷.

Hacia los años setenta se intentó, con poco éxito, aproximar entre sí a ambos sectores por medio de acciones redistributivas. A principios de la siguiente década, y con la misma intención, se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), proyecto que buscaba dar un impulso mayor al sector temporalero a través de fuertes inversiones y apoyos estatales. Aunque exitosa, la experiencia del SAM fue breve, dada la profunda crisis que afectó a la sobreendeudada economía mexicana a partir de 1982. Años más tarde entraban en acción los programas de estabilización y ajuste estructural recomendados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas medidas tuvieron un efecto negativo sobre la agricultura:

3. Hewitt, *op. cit.*, 1978.

4. Carton de Grammont, H.: *El Barzón: Clase media, ciudadanía y democracia*. México D.F.: IISUNAM/Ed.-Plaza y Valdés, 2001.

5. Hewitt, *op. cit.*, 1978.

6. Hewitt, *op. cit.*, 1978. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001. CEPAL: *Economía campesina y agricultura empresarial (Tipología de productores del agro mexicano)*. México D.F.: Siglo XXI, 1982. Sanderson, *op. cit.*, 1986.

7. Olmedo, Bernardo: “Crisis en el campo mexicano”. *Cuadernos de Economía*. México D.F.: IIEC/UNAM, 1993.

por un lado, redujeron la demanda agregada; por otro, recortaron las transferencias gubernamentales en materia de crédito, inversión pública, precios de garantía e investigación y desarrollo. Sin embargo, ninguna de ellas significó un cambio radical en la política agrícola como tal, pues hasta 1987 la orientación neoliberal del programa económico no había tocado las puertas del sector⁸.

Así, las fronteras se mantuvieron cerradas para la mayor parte de los productos agropecuarios, y las importaciones se sujetaban a un rígido sistema de permisos previos. Los subsidios reforzaban este estatuto de protección a los productores frente a las mercancías extranjeras, al tiempo que los precios de garantía avalaban una remuneración superior de la que regía en el mercado mundial. La incorporación de México al GATT en 1986 no causó impactos inmediatos sobre el sector, al que se reconocía el derecho de mantener por tiempo indefinido el régimen de protección bajo la forma de permisos previos o de aranceles elevados⁹.

A partir de 1988 se aplicó un programa de estabilización heterodoxo, conocido como el Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad Económica, cuyo principal objetivo era controlar la inflación, que había llegado a tres dígitos el año anterior (157 por ciento). Con tal fin, se estableció el congelamiento de los principales precios de la economía (bienes básicos, salarios y tipo de cambio)¹⁰. En estas circunstancias, el mantenimiento de políticas proteccionistas para el sector agropecuario era incompatible con las nuevas metas, lo que llevó al Gobierno de Salinas a liberalizar el sector agropecuario a través de: (i) una severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; (ii) la apertura comercial unilateral y abrupta; y, (iii) la reforma de la legislación agraria, que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad social,

8. Calva, José: “La reforma estructural de la agricultura y la economía de México: Resultados y alternativas a nueve años del TLCAN”, en R. Schwentesius, M.A. Gómez, J.L. Calva y L. Hernández Navarro, coordinadores: *¿El campo aguanta más?* Texcoco, México: CUESTAAM/UACH-La Jornada, 2003. Romero, José y Alicia Puyana: “Evaluación integral de los impactos e instrucción del capítulo agropecuario del TLC”, en Mónica Gambрил, coordinadora: *El impacto del TLCAN en México a los 10 años*. México D.F.: CISAN-IIEC-Facultad de Economía/UNAM. Coloquio Internacional, 29-30 de junio del 2004. Fernández, Luis y María Tarrío: “El contexto de apertura de la agricultura mexicana: De la Ronda Uruguay al Tratado de Libre Comercio”. *Nueva Época*, n.º 5, 1995. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

9. Fritscher, Magda: “Agricultura y TLC: Canadá y México frente a Estados Unidos”, en A. Encinas, coordinador, Juan de la Fuente/Horacio Mackinlay y Emilio Romero, compiladores: *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México D.F.: Espasa, 1995. Fritscher, M.: “Libre comercio e integración en Norteamérica: El caso de la agricultura”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIII, n.º 4, IIS-UNAM, octubre-diciembre del 2001.

10. Appendini, Kirsten: “La transformación de la vida económica del campo mexicano”, en Jean-François Prud’homme, coordinador: *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México D.F.: ILET-Plaza y Valdés, 1995.

ejidal y comunal instituido por la Revolución Mexicana y abrió múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción. Los promotores y ejecutores de la reforma suponían que este programa liberalizador —que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la libre asignación de los factores productivos— conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias¹¹.

Como parte de la nueva estrategia, entre 1988 y 1989 se derogó el sistema de permisos previos de importación para la mayor parte de los productos (con excepción del maíz, el frijol, el trigo, la leche y los huevos) y se lo sustituyó por un modelo arancelario extremadamente flexible. Los aranceles para los productos ganaderos fueron eliminados en un año, y quedaron liberados el arroz, el sorgo, las oleaginosas y los productos derivados (harinas, aceites, pastas, entre otros). Si bien se establecieron aranceles de 10 a 15 por ciento para algunos bienes (sorgo y oleaginosas), estos no se aplicaron y, en consecuencia, las importaciones crecieron significativamente, lo que afectó de una manera sin precedentes a la agricultura nacional. Así, a mediados de 1990 la tasa arancelaria promedio del sector agropecuario se redujo al 3,5 por ciento, de manera que la agricultura se convirtió en la rama productiva más desprotegida de la economía¹².

Al mismo tiempo, se suprimieron los apoyos gubernamentales al campo, entre ellos los canalizados a través de insumos, créditos, seguros y precios de garantía, lo que condujo a la eliminación o reestructuración simultáneas del conjunto de instituciones que permitían tales transferencias¹³. Destacan la drástica desaparición, en 1989, de los precios de garantía para todos los productos agrícolas (excepto para el maíz y el frijol), y el establecimiento de precios de concertación (o de indiferencia) para los mercados extranjeros. En un contexto internacional de sobreproducción y caída de los precios, esta profunda reestructuración de las políticas gubernamentales agrícolas tuvo un impacto muy negativo sobre la rentabilidad de la producción

11. Calva, *op. cit.*, 2003.

12. Fritscher, *op. cit.*, 2001. Fernández y Tarrío, *op. cit.*, 1995.

13. Al respecto, véase Salcedo, Salomón: “Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: Productos, regiones y agentes”. Serie Desarrollo Productivo n.º 57. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. Pérez Espejo, Rosario y Francisco Ibarra: “Los instrumentos de la nueva política agrícola”, en José Luis Calva, coordinador: *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, tomo II. México D.F.: IIEC/UNAM-Juan Pablos, 2003. Olmedo, *op. cit.*, 1993. Yúnez-Naude, Antonio y Fernando Barceinas: “El TLCAN y la agricultura mexicana”, en Enrique Casares y Horacio Sobarzo, compiladores: “Diez años del TLCAN en México: Una perspectiva analítica”. *Lecturas del Trimestre Económico*. México D.F.: FCE, 2004. Appendini, *op. cit.*, 1995. Calva, José: “La estrategia neoliberal en México y sus efectos en la dinámica agrícola”, en F. Torres, M. del Valle y E. Peña, coordinadores: *El reordenamiento agrícola en los países pobres*. México D.F.: IIEC-UNAM, 1996.

interna, lo que llevó a restaurar aranceles para algunos productos y subsidios a los precios en ciertas zonas productoras¹⁴.

La política crediticia experimentó también un cambio enérgico. Tradicionalmente se habían fijado tasas diferenciales y subsidiadas por tipo de productor y de crédito, y se otorgaba un tratamiento más favorable a los pequeños productores, al crédito refaccionario y a los cultivos básicos. Debido a la crisis económica y a las restricciones presupuestales de los ochenta, el crédito agropecuario sufrió una severa contracción. En 1989, con la desregulación del sistema financiero, se liberaron las tasas de interés y se eliminó el subsidio al sector, como resultado de lo cual se registró la tasa de interés más alta en la historia del crédito agropecuario (23 por ciento). Además, a partir de 1992 se puso en práctica el esquema de capitalización de intereses, con lo que se incrementó el costo del crédito, pues se aplicó una tasa de interés compuesta en lugar de una simple, con el argumento de que el carácter cíclico de la producción agropecuaria impide realizar pagos mensuales. Se estableció también una segmentación de productores según su capacidad productiva, con lo cual la banca oficial (Banrural) dejó de atender a los de mayores ingresos —quienes en adelante se vieron obligados a solicitar sus préstamos a la banca comercial— y empezó a dedicarse exclusivamente a los productores de menores ingresos pero con potencial productivo.

En el caso de los productores pobres, ubicados en zonas marginales con altos grados de siniestralidad, se dispuso que su atención estaría a cargo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Sin embargo, este esquema no llegó a concretarse, debido a que la banca comercial no pudo absorber a todos los productores de mayores ingresos, y Banrural tuvo que volver a atenderlos¹⁵. Así, la cobertura del crédito oficial a los campesinos tradicionales se redujo considerablemente: entre 1988 y 1992, la superficie aviada disminuyó de 7,2 a 1,2 millones de hectáreas¹⁶. Los préstamos otorgados por la banca comercial se recuperaron en la primera mitad de los noventa, pero esto no indicaba una situación favorable al agro sino, por el contrario, un crecimiento de los adeudos y una mayor insolvencia. Así, entre 1988 y 1994 la cartera vencida de la banca comercial creció 2.015 por ciento, debido al desplome de la rentabilidad del sector y al encarecimiento del crédito, ya que la banca de riesgo cobraba tasas de interés muy superiores al nivel de la inflación¹⁷.

14. Salcedo, *op. cit.*, 1999. Appendini, *op. cit.*, 1995.

15. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

16. Romero Polanco, Emilio: "La modernización del campo mexicano: Saldos y perspectivas", en A. Encinas, coordinador, Juan de la Fuente/Horacio Mackinlay y Emilio Romero, compiladores: *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México D.F.: Espasa, 1995.

17. Véase Calva, *op. cit.*, 1996. La insolvencia afectó, además de a los agricultores, a

En suma, en la etapa anterior a la firma del TLC la agricultura mexicana registró una drástica apertura frente a un mercado sumamente protegido como el estadounidense. En 1989 los aranceles aplicados por México a las importaciones descendieron progresivamente, aunque en casos como el del sorgo la liberalización fue total. En cambio, el arancel establecido por Estados Unidos a varios alimentos mexicanos fue del 40 por ciento¹⁸. Calva¹⁹ sintetiza de la siguiente manera la crítica situación de la agricultura en la etapa previa a la entrada en vigencia del TLC:

En general, las políticas neoliberales de ajuste y estabilización arrojaron resultados notoriamente negativos en el sector agropecuario y forestal. En valores per cápita, la producción agrícola (PBI) en 1994 resultó 21,6 por ciento inferior a la de 1981, la producción pecuaria declinó 15,4 por ciento, y la producción forestal disminuyó 20,1 por ciento. En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos declinó 26,7 por ciento; la producción de carnes rojas (de bovino, porcino, caprino) declinó 31,2 por ciento, la de leche se redujo 21,9 por ciento, y la producción forestal maderable disminuyó 46,2 por ciento.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El 17 de diciembre de 1992 el Gobierno mexicano, entonces presidido por Carlos Salinas de Gortari, firmó el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, con lo que quedó conformada una de las dos zonas de libre comercio más importantes del mundo. Según Carton de Grammont²⁰, el acuerdo de libre comercio representó para la agricultura el punto de llegada de un proceso de transformación neoliberal iniciado a principios de los ochenta y que dismanteló de manera drástica el andamiaje institucional diseñado para promover el crecimiento de la producción, el empleo y los ingresos, proceso reseñado en la sección anterior.

El TLC suscitó gran interés porque era un tratado que vinculaba a un país en vías de desarrollo con una zona de libre comercio establecida desde 1989 entre dos naciones industrializadas, Canadá y Estados Unidos, esta última la principal potencia mundial²¹. Para Estados Unidos, el TLCAN formaba parte de una simple apertura comercial por medio de la reducción

significativos segmentos de la clase media mexicana, y dio lugar a un importante movimiento social: El Barzón. Al respecto, véase Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

18. Fernández y Tarrío, *op. cit.*, 1995.

19. Calva, *op. cit.*, 1996, p. 119.

20. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

21. Calderón, Jorge: "El efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea en la agricultura mexicana", en María del Carmen del Valle, coordinadora: *El desarrollo agrícola y rural del Tercer Mundo en el contexto de la mundialización*. México D.F.: IIEC/UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

de barreras comerciales y la consecuente integración económica. Para México, por el contrario, esta integración era parte de una política económica integral de estabilización macroeconómica y ajuste estructural que se estaba implementando en el país desde 1982 para controlar la inflación y alcanzar un crecimiento económico sustentable²².

Las drásticas reformas tenían, además, otras razones. Primero, contribuir a la aceptación de la sociedad estadounidense, renuente a la integración, allanando el camino para la entrada de alimentos básicos que el vecino país producía en exceso (granos, oleaginosas, carnes, lácteos, entre otros). Segundo, la convicción del equipo de Gobierno mexicano de la necesidad de modificar el paisaje agrario forzando a los sectores sociales obsoletos, no competitivos, a dejar el campo y buscar empleo en las maquiladoras de exportación²³.

El TLC supuso la firma de tres acuerdos bilaterales; de ellos, los más importantes son los establecidos entre México y Estados Unidos y entre este último país y el Canadá, pues el flujo comercial entre México y el Canadá es marginal²⁴. A diferencia de los realizados por la Unión Europea, este acuerdo no previó mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados. En 1990 se iniciaron las negociaciones en Houston; allí se acordó que México no sería considerado como un país en desarrollo, lo que significaba que no recibiría un trato preferencial en cuestiones como los periodos de transición para la eliminación de los aranceles²⁵.

El tratado entre México y Estados Unidos articuló a dos países de diferente nivel de desarrollo económico y con fuertes desigualdades en el sector agrícola: por un lado, una potencia agroalimentaria; por otro, un agro, el mexicano, en crisis y centrado en la producción de cereales y de las oleaginosas en las que no presentaba ventajas comparativas. Por tanto, era de esperar que la negociación del Gobierno mexicano con su par estadounidense buscara reciprocidad en materia de acceso a los mercados y al manejo de subsidios, así como en lo que se refería a establecer reglas de excepcionali-

22. Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez: "Agricultura y TLC: Lecciones de México". Prepared for Delivery at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, EUA, 7-9 de octubre del 2004. Fritscher, *op. cit.*, 2001. Calva, *op. cit.*, 2003.

23. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

24. En 1994, el 84,9 por ciento de las exportaciones totales mexicanas se destinaban a Estados Unidos y solo el 2,4 por ciento al Canadá; en cuanto a las importaciones, las cifras respectivas fueron 67,5 por ciento y 2,0 por ciento (véase Puyana, Alicia: "El campo mexicano hacia el regionalismo abierto: Los acuerdos de libre comercio con América del Norte y Europa". Serie Comercio Internacional n.º 35. Santiago de Chile: CEPAL-División de Comercio Internacional e Integración, 2003).

25. Maxwell, C. y T. Brian: *The Making of Nafta. How the Deal Was Done?* Nueva York: Cornell University Press, 2000, citado por Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

dad para proteger sus ramas y productos más importantes y vulnerables. Sin embargo, como se verá a continuación, no fue esto lo que ocurrió, sino todo lo contrario: la administración de Salinas acordó una apertura unilateral y dejó desprotegidos los productos claves.

La integración comercial entre Estados Unidos y México fue objeto de importantes críticas basadas en las asimetrías de sus sectores agrícolas y en el lugar que cada país le asignaba al campo en tanto sector productivo en la economía de sus respectivos países. Calva²⁶ señalaba la existencia de una brecha de productividad y desarrollo tecnológico, afirmando que la competitividad agropecuaria está determinada por el grado de desarrollo tecnológico de un país, su dotación de recursos naturales y sus políticas gubernamentales. Este autor sostiene que la superioridad de Estados Unidos y Canadá sobre México en los tres aspectos citados es categórica, de manera que hay entre ellos una gran diferencia en materia de productividad agrícola, pecuaria y forestal. Por otra parte, a pesar de la abundancia de mano de obra, los costos de producción mexicanos son mayores que los de los otros dos países.

En la segunda mitad de los ochenta los rendimientos de algunos granos básicos eran muy inferiores a los de los inminentes socios comerciales (véase el cuadro 1). Los indicadores de productividad agropecuaria por trabajador ocupado también se muestran desfavorables para México, pues en 1988 el valor bruto de su producto agropecuario fue de 1.799 dólares constantes, mientras que el de Estados Unidos alcanzó los 45.052 dólares y el del Canadá los 36.617 dólares²⁷.

Esta enorme brecha de productividad deriva de los cuantiosos apoyos en investigación, innovación tecnológica, precios y subsidios que aseguran la

Cuadro 1
Rendimientos promedio de algunos productos agrícolas en México, Estados Unidos y el Canadá, 1985-1989
(Toneladas/hectárea)

Producto	México	Estados Unidos	Canadá
Maíz	1,7	7,0	6,2
Frijol	0,5	1,7	1,9
Arroz	3,3	6,2	6,2

Fuente: Calva, *op. cit.*, 1992.

26. Calva, José: *Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano*. Texcoco, México: CIESTAAM/UACH, 1992.

27. Sobre los tipos y montos de apoyo a la agricultura en los países desarrollados, entre ellos el Canadá y Estados Unidos, pueden verse los análisis anuales de la OCDE, particularmente *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*, edición del 2004.

rentabilidad de las unidades productivas en Estados Unidos y el Canadá. En 1988, por ejemplo, los subsidios en Estados Unidos ascendieron a los 39,3 millones de dólares, el 35 por ciento del valor del producto agropecuario²⁸.

El capítulo agropecuario del TLC incluye una primera parte que concierne a los acuerdos generales relativos a prácticas y normas de comercialización, uso de subsidios, medidas sanitarias y fitosanitarias y a la formación de comités tripartitos. La segunda parte, referida al acceso a los mercados, involucra acuerdos específicos que norman las relaciones bilaterales, y se ocupa, además, de la apertura comercial entre los países socios. El tratado no implica modificaciones importantes en la conducta agropecuaria de los países o en sus relaciones comerciales con terceros. Así, las políticas de promoción interna y el uso de subsidios al productor no son cuestionados, aunque se recomienda que no sean distorsionantes, y se deja su normatividad a las instancias multilaterales. Sin embargo, sí se cuestiona el subsidio a la exportación y se establece su cancelación entre los países que lo practican (Estados Unidos y el Canadá), siempre y cuando el país importador así lo determine²⁹.

Se pactó una apertura total del sector en un plazo de tres años, de modo que México se comprometió a incluir todas las ramas en el tratado, al margen de su situación de vulnerabilidad. A partir de 1994 desaparecieron todas las barreras no arancelarias aún vigentes y se estableció un sistema mixto de cuotas y aranceles, de tal manera que un volumen determinado de importación ingresa libremente y el resto queda sujeto al pago de aranceles. En el mediano plazo, se esperaba una completa desaparición de todo mecanismo de protección. Como es evidente, no se exigió reciprocidad a Estados Unidos respecto de volúmenes y niveles de subsidios para los granos básicos, y las salvaguardias se establecieron para productos poco relevantes (papa, manzana, carne de cerdo, entre otros). Esto muestra el poco interés del Gobierno mexicano en proteger de manera eficaz a su sector agropecuario; en términos de política macroeconómica, su mayor preocupación es la lucha antiinflacionaria³⁰.

El TLC determina que todas las barreras arancelarias que afectan al comercio bilateral agrícola serán eliminadas en un periodo de tres lustros. Muchas lo fueron de inmediato, mientras otras lo serían a los cinco, diez y quince años. México negoció la liberalización del arroz, la soya y el trigo en diez años, y la del maíz en quince años, mientras que la del sorgo fue inmediata (1994). Por su parte, Estados Unidos estableció aranceles estacionales que debían ser removidos en diferentes plazos para productos hortícolas, entre ellos el jitomate, y extendió a quince años la liberalización del jugo de naranja, el azúcar, los melones y las pecanas³¹.

28. Calva, *op. cit.*, 1992.

29. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

30. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

31. Zahniser, Steve y William Coyle: "U.S.-Mexico Corn Trade During the NAFTA

Al mismo tiempo, se fue edificando en México una nueva institucionalidad que buscaba amortiguar los efectos de la apertura y la competencia de los socios comerciales estadounidenses y canadienses a través de apoyos a los productores. Así, a mediados de los noventa el Gobierno estableció tres programas para tratar de apoyar a los productores agrícolas frente a la competencia de las importaciones estadounidenses: Procampo, Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización.

Procampo significa la introducción de un subsidio directo al ingreso del productor, desvinculado de la producción, en lugar de a los precios de garantía, para evitar distorsiones en los precios internos y permitir que estos se alineasen con los precios internacionales. Este programa debía compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y el Canadá a sus sectores agrícolas por un periodo máximo de quince años y, al mismo tiempo, inducir a la reconversión productiva, favoreciendo la sustitución de granos por cultivos de exportación. Su cobertura es amplia, ya que llega a 13 millones de hectáreas, aproximadamente 3 millones de productores, el 75 por ciento del total de predios rústicos censados en 1991. No obstante, cinco cultivos (maíz, sorgo, trigo, frijol y algodón), y tres estados (Tamaulipas, Sonora y Sinaloa, destacados por su alto nivel tecnológico) absorben la mayor parte del subsidio³². Empero, el grueso de los beneficiarios (87 por ciento) de Procampo siembran para el autoconsumo, lo que deja constancia de que este programa, más que compensar a los productores afectados por las reformas, tiene un claro matiz asistencialista³³.

A su turno, Alianza para el Campo busca impulsar la capitalización, así como elevar la producción y la productividad del sector apoyando la compra de tractores, implementos agrícolas, sistemas de fertirrigación y compra de vientres y sementales³⁴. Este programa es administrado de manera descentralizada por los estados, y requiere que los productores beneficiados aporten una tercera parte del apoyo financiero recibido, lo que inevitablemente margina a los pequeños productores, quienes no tienen disponibilidad de dinero³⁵.

Por último, el programa Apoyos a la Comercialización se creó con la finalidad de resolver los problemas en el almacenamiento, transporte y venta de granos originados por el retiro, en 1989, de Conasupo, empresa estatal encargada de comercializar un amplio conjunto de productos agrícolas (granos, oleaginosas, algodón) y mecanismo para concretar la política de precios de garantía existente desde 1945. A diferencia de Conasupo, que com-

Era: New Twists to an Old Story". Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, USDA, mayo del 2004 (<<http://www.ers.usda.gov>>).

32. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

33. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

34. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

35. *Ibid.*

praba directamente las cosechas, ASERCA (la nueva institución dedicada a atender los problemas de comercialización) otorga apoyos directos a los agroindustriales para la adquisición de las cosechas nacionales, con el fin de hacerlas más atractivas que las importaciones. Así garantiza también un mejor precio para el productor, quien podrá obtener un precio superior al de indiferencia (precio internacional añadido de los gastos de internación y transporte hasta la zona de consumo). El programa se ha ocupado principalmente de atender los problemas del sorgo en Tamaulipas, del maíz en Sinaloa y del trigo en Sonora, que son producidos por empresarios agrícolas altamente tecnificados y con tierras de riego, y ha beneficiado también a las empresas transnacionales (Cargill, Dreyfus, Continental) y molineras nacionales³⁶. Romero y Puyana³⁷ sostienen que los tres programas generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial, mientras que Schwentesius y Gómez³⁸ resaltan tanto el burocratismo que obstaculiza un aprovechamiento oportuno y eficiente de los escasos recursos transferidos cuanto el uso electorero de los apoyos entregados a los ejidatarios. Finalmente, Pérez Espejo e Ibarra³⁹ enfatizan que estos instrumentos de la nueva política agrícola, en especial Procampo, no han logrado resarcir a los agricultores por la baja rentabilidad que provocó la apertura comercial.

En este contexto, se esperaba que los impactos derivados del TLC sobre la agricultura mexicana fueran, en síntesis: (i) la reducción de la oferta nacional de varios productos, en especial los granos y las oleaginosas, dado el aumento en las importaciones, y el crecimiento de las exportaciones, en su mayoría frutas y hortalizas; por consiguiente, debía ocurrir un cambio en la composición de la producción en favor de los productos exportables, que se mostraban competitivos antes del inicio de la liberalización comercial; (ii) un incremento de la inversión, derivado de la reforma ejidal y de la apertura; (iii) la mejoría de la eficiencia en la asignación de los recursos productivos; y, (iv) el reforzamiento de la migración, situación que no sería problemática, ya que se esperaba que la reactivación de la economía toda creara empleos necesarios para absorber a los desplazados del campo⁴⁰.

Los críticos del tratado, a su turno, destacaban que la apertura conduciría a la desaparición de los granos básicos más importantes (maíz y frijol), porque los costos de producción internos de estos productos, así como de los granos forrajeros y las oleaginosas, eran superiores a los estadounidenses.

36. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003.

37. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

38. Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez: "Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional". *Estudios Agrarios* n.º 13. México D.F., 1999.

39. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003.

40. Yúnez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004.

ses. Por tanto, en lo que concierne al maíz y el frijol, más de 3 millones de familias campesinas serían afectadas, a lo que se suman las consecuencias negativas sobre la soberanía nacional y la seguridad alimentaria⁴¹.

Al mismo tiempo, Gómez, Schwentesius y Merino⁴² llamaban la atención respecto del excesivo optimismo de la administración salinista acerca de la capacidad de arrastre de las exportaciones hortícolas para inducir el crecimiento del conjunto de la agricultura mexicana. Estos autores destacaban la naturaleza estacional y complementaria de las exportaciones hortícolas en el mercado estadounidense, las que se orientaban a satisfacer principalmente la demanda de la región sur y oeste de Estados Unidos; y concluían afirmando que México solo abastecía al 3 por ciento del mercado estadounidense y que, en el hipotético caso de que el país pudiera captar todo el mercado interno de Estados Unidos, dichas exportaciones demandarían apenas el 7 por ciento de la superficie cultivable y el 20 por ciento de la superficie de riego nacional.

LOS IMPACTOS

LA BALANZA COMERCIAL

Las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones en todo el periodo, con excepción de 1995, cuando la crisis del peso y la consiguiente devaluación encarecieron los productos agrícolas estadounidenses y redujeron la demanda interna (véase el cuadro 2). Las importaciones más dinámicas fueron las de granos básicos (maíz, trigo y sorgo) y oleaginosas. El sorgo, como se mencionó, fue liberado en 1994, y en el caso del maíz no se aplicaron los aranceles a los volúmenes que excedieron las cuotas anuales. Las ventas externas más relevantes son las de hortalizas y frutas frescas y en menor medida preparadas, productos que, en conjunto, han logrado ampliar su presencia en el mercado estadounidense gracias a mejoras tecnológicas y organizativas⁴³ que les han permitido superar las barreras arancelarias estacionales y cuotas de importación con las que el Gobierno de Estados Unidos firmó el TLC. Puyana⁴⁴, Romero y Puyana⁴⁵ y Schwentesius y

41. Calva, *op. cit.*, 1992.

42. Gómez Cruz, Manuel; Rita Schwentesius y Alejandro Merino: *La producción de hortalizas en México frente al Tratado de Libre Comercio con EE.UU. y Canadá*. Texcoco, México: CIESTAAM/UACH, 1992.

43. Carton de Grammont, H.: "El campo mexicano a finales del siglo XX". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXIII, n.º 4. IIS-UNAM, octubre-diciembre de 1999. Gómez Cruz, Schwentesius y Merino, *op. cit.*, 1992. Marañón, Boris: *La agricultura de contrato en el sector hortícola exportador en El Bajío, México*. México D.F.: FAO, 2002. <<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/casos.htm>>.

44. Puyana, *op. cit.*, 2003.

45. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

Cuadro 2
El comercio agroalimentario entre México y Estados Unidos, 1993-2001
(Millones de dólares)

	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1993	3.619	2.720	-899
1994	4.593	2.895	-1.698
1995	3.540	3.836	296
1996	5.447	3.765	-1.682
1997	5.184	4.112	-1.072
1998	6.163	4.691	-1.472
1999	5.637	4.883	-754
2000	6.545	5.079	-1.466
2001	7.417	5.267	-2.150
Variación 2001-1993 (%)	104,9	93,6	139,2

Fuente: Yúñez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004.

Gómez⁴⁶ destacan el impacto negativo de la política macroeconómica respecto de la contención del tipo de cambio en función de metas antiinflacionarias, situación que ha abaratado las importaciones.

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La estructura de la producción agrícola no se modificó de manera tan decisiva como esperaban los promotores de la integración con Estados Unidos, es decir, no varió significativamente a favor de los cultivos hortofrutícolas de exportación y en perjuicio de los granos básicos. Entre 1993 y el 2002, los primeros, en conjunto, pasaron del 33,8 por ciento al 35,3 por ciento del valor de la producción, mientras que los segundos bajaron del 37,6 por ciento al 29,7 por ciento del valor de la producción agrícola (véase el cuadro 3). En cuanto a la superficie poseída por ambos sectores, tampoco se observaron los cambios esperados. Esto se explica por las siguientes razones: (i) la imposibilidad de que la producción de frutas y hortalizas crezca de manera sostenida cuando sus principales productos ingresen en una etapa de madurez mercantil, y su reducido impacto en cuanto al uso de la tierra⁴⁷; b) la retracción de los productores pequeños, especialmente en las tierras de temporal, hacia el autoconsumo y la búsqueda de otras fuentes de ingresos no

46. Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez: "TLCAN y sector agroalimentario. Análisis de impacto y propuesta política", en José Luis Calva, coordinador: *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, t. II. México D.F.: IIEC/UNAM-Juan Pablos, 2003.

47. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

agrícolas, entre ellas la venta de fuerza de trabajo y la migración⁴⁸; c) la incapacidad de estos para afrontar un cambio drástico de cultivos, teniendo en cuenta la magnitud de los recursos de inversión requeridos por los cultivos hortícolas; y, d) el efecto no deseado de las nuevas políticas agrícolas, especialmente de Procampo, destinadas a apoyar a los productores de subsistencia en el cultivo del maíz, y las de Apoyos a la Comercialización, orientadas a estimular entre los agricultores comerciales una sustitución de cultivos en favor del maíz⁴⁹.

Cuadro 3
México: Evolución de la producción agrícola,
1993/2002
(Miles de millones de pesos corrientes)

Cultivo	1993		2002	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Granos básicos ¹	21,3	37,6	50,3	29,7
Oleaginosas ²	0,8	1,3	0,7	0,4
Frutas	10,4	18,4	32,8	19,3
Hortalizas	8,9	15,3	27,2	16,0
Café	1,1	1,9	2,8	1,6
Caña de azúcar	3,7	6,6	13,7	8,1
Otros ³	10,6	18,6	42,4	24,8
Total nacional	56,6	100,0	169,6	100,0

Fuente: Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004, cuadro E31.2.

¹ Arroz, maíz, frijol, trigo, cebada y sorgo.

² Ajonjolí, cártamo, soya y algodón.

³ Tabaco, copra y otros.

Así, la superficie cosechada de los principales bienes importables se mantuvo casi constante y la productividad creció ligeramente. Sin embargo, al realizar el análisis según riego y temporal, en las tierras de riego se registra un incremento en la producción, un descenso en la superficie cosechada y, por tanto, un aumento en la productividad, mientras que en las tierras de temporal crecen la superficie cosechada y la producción, y los rendimientos se mantienen constantes. Por tanto, solo se han cumplido las expectativas de un uso más eficaz de la tierra en el caso de aquellas que tienen riego y son conducidas por agricultores comerciales⁵⁰.

48. Yúnez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

49. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

50. Yúnez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004.

Frutas y hortalizas

Tal como ya lo vimos, con tan solo el 8,6 por ciento del total de la superficie cosechada, las frutas y hortalizas aportan el 35 por ciento del valor producido por la agricultura mexicana. Asimismo, constituyen los principales productos de exportación del sector, con una participación cuyo valor alcanza más de 65 por ciento.

En México las exportaciones hortofrutícolas se remontan al siglo pasado (jitomate y garbanzo), y se concentran en Sinaloa y Sonora. Esta actividad recibió un fuerte apoyo estatal desde la década de 1940, con el viraje de la política agraria hacia la agricultura empresarial⁵¹. En las últimas tres décadas el sector se diversificó y se extendió hacia otras zonas, entre ellas Guanajuato, Baja California Norte y Sur, estimulado por factores internos y externos. Entre los primeros se encuentran la urbanización y el crecimiento del ingreso real; entre los segundos destacan el traslado de la agroindustria estadounidense hacia países subdesarrollados por el encarecimiento de la energía y de la mano de obra (término del Programa de Braceros), así como el embargo comercial de Estados Unidos hacia Cuba, decretado en 1962, hasta ese entonces importante proveedor de hortalizas del mercado norteamericano. A partir de 1983, el auge hortofrutícola tuvo como pilar el manejo ortodoxo de la política macroeconómica, que modificó la estructura de incentivos gubernamentales a favor de la exportación, pues la devaluación del peso estimuló la competitividad interna respecto de los productores del sur estadounidense. En los últimos años el sector también fue priorizado en la asignación del crédito estatal, y con la apertura comercial se abarató la importación de maquinaria e insumos⁵². Por otra parte, el desmantelamiento de las políticas de apoyo a la producción de alimentos básicos abrió paso a la sustitución de cultivos en zonas del Bajío y del valle de Mexicali⁵³.

Hoy un segmento de empresas mexicanas destaca por su capacidad financiera, tecnológica y escala de operación; un ejemplo particularmente relevante de ellas es una de las líderes en la producción de jitomate, que cultiva en Sinaloa unas 1.200 hectáreas al año con diferentes hortalizas utilizando tecnologías de punta (plasticultura y fertirrigación). Posee siete hectáreas de invernaderos en los que produce jitomate “ecológico” mediante técnicas de hidroponía; tiene un empaque en Sinaloa y otros tres más en Morelos, Baja California Norte y Sur, lugares donde, además, cultiva hortalizas. Asimismo, está en capacidad de producir hortalizas todo el año y, así, mantener su presencia en los supermercados. Esta empresa tiene su propia

51. Sanderson, *op. cit.*, 1986.

52. Appendini, *op. cit.*, 1995.

53. Gómez Cruz, Manuel y Felipe Caraveo: “La agromaquila hortícola: Nueva forma de penetración de las transnacionales”. *Comercio Exterior*, vol. 40, n.º 12. México, 1990. Marañón, Boris: “Impactos sociales y ambientales de la modernización agroexportadora no tradicional en El Bajío, México”. Área n.º 22, Murcia, 2002.

distribuidora en la Central de Abasto de la ciudad de México y otra en Estados Unidos, con diferentes puestos de comercialización fronterizos y oficinas de venta en varios estados. En Florida ha establecido un *joint venture* con una empresa para comercializar chile cultivado en 650 hectáreas. Todos estos recursos le permiten a la empresa producir a ambos lados de la frontera y vender donde sea más conveniente⁵⁴.

Estados Unidos es el mercado de destino de prácticamente todos los envíos hortícolas (99 por ciento del valor exportado) y de una proporción menor en el subsector frutícola. La mayor parte de las exportaciones de hortalizas se concentran en el invierno y la primavera temprana; en 1995, por ejemplo, se exportó entre enero y abril el 71 por ciento del valor de jitomate, el 70 por ciento de la fresa y el 67 por ciento de las demás hortalizas⁵⁵. En esta época del año se registra el 68 por ciento de las importaciones hortícolas totales estadounidenses, y México se ha convertido en un creciente abastecedor de este mercado en productos como jitomate, chile, cebolla, calabaza, berenjena, vainita, espárrago, brócoli, coliflor y chile. Esta articulación económica con el mercado estadounidense tiene un carácter complementario, ya que el sector hortícola mexicano satisface la demanda de la costa este.

Con el TLC, en efecto, las exportaciones hortofrutícolas han registrado un fuerte crecimiento (270,1 por ciento), pues han pasado de 1.749,9 millones de dólares en 1993 a 4.726,7 millones de dólares en el 2003 (véase el gráfico 1). A este comportamiento han contribuido las mejoras tecnológicas, las condiciones climáticas más favorables en este lado de la frontera que en el otro (especialmente en Florida), la devaluación del tipo de cambio a mediados de los noventa, la mano de obra barata y, aunque en menor medida, la reducción de los aranceles⁵⁶.

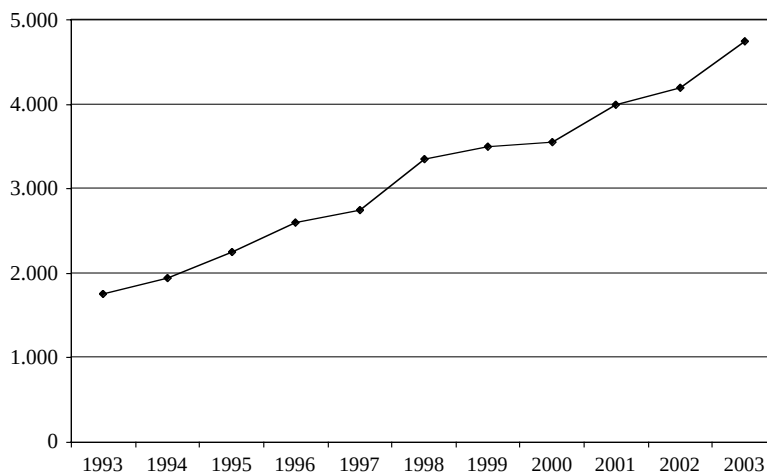
No obstante, hay una reestructuración de la oferta mexicana a partir de la competitividad de cada producto. De este modo, aquellos que recibieron acceso a un mercado más grande, y calificados como ejemplos de éxito exportador, registran en el año 2002 índices de especialización menores en comparación con los niveles de 1990. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60 por ciento de su índice de especialización, lo que significa que exportadores de otros países han mejorado su participación en el mercado estadounidense. Lo mismo sucede, aunque en menor grado, con el melón, la uva y otras

54. Lara, Sara y Hubert Carton de Grammont: "Reestructuración productiva y mercado de trabajo rural en las empresas hortícolas", en H.C. de Grammont, coordinador: *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*. México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 1999.

55. Gómez Cruz, Manuel y Rita Schwentesius: "El impacto del TLC sobre las exportaciones de hortalizas frescas de invierno de México a EUA". Ponencia presentada en el Simposio Tri-Nacional Nafta and Agriculture. Is the Experiment Working? San Antonio, Texas, 1-2 de noviembre de 1996, p. 8.

56. *Ibid.*

Gráfico 1
México: Exportaciones hortofrutícolas a Estados Unidos, 1993-2003
(Millones de dólares)



Fuente: USDA.

hortalizas. En cambio, los productos que ganaron son el aguacate, el mango y la guayaba, pues están expandiendo sus ventas. La pérdida de presencia en algunos productos exportables ya consolidados en el mercado estadounidense indica que las ventas externas mexicanas de esos productos crecieron menos que las importaciones totales de los Estados Unidos⁵⁷.

¿Cuál es el efecto de este auge hortofrutícola en el campo mexicano? La respuesta no es muy alentadora. La concentración económica de esta actividad es muy marcada; a partir de un análisis de las estadísticas censales de 1991 (las últimas disponibles), Carton de Grammont⁵⁸ encuentra que, excluyendo a los productores de café, apenas 3.451 empresas agrícolas producen para la exportación, lo que representa apenas el 0,09 por ciento del total de unidades de producción agrícola, y se ubican en una superficie de alrededor de 500.000 hectáreas que representan apenas el 2 por ciento de la superficie nacional cultivada. Existe también un sesgo geográfico que involucra a ciertos valles con tierras de riego y otro a favor de las medianas y grandes empresas⁵⁹. De la misma manera, las empresas exportadoras han recurrido siempre a los contratos de producción para abastecerse parcial o

57. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

58. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

59. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001. Schwentesius y Gómez, *op. cit.*, 2003. Marañón, Boris: "La agroexportación no tradicional en México y Perú". *Comercio Exterior*, vol. 47, n.º 12. México D.F., diciembre de 1997. Marañón, *op. cit.*, 2002. Marañón, Boris: "Agro-

totalmente de las materias primas requeridas, y este tipo de articulación ha sido caracterizado como extremadamente inequitativo, pues las empresas, valiéndose de su poder casi monopsonico frente a agricultores medianos y grandes no organizados, imponen precios y estándares de calidad de manera arbitraria, sin que haya instancias para la solución de diferencias ni intervención gubernamental que promueva la distribución equitativa de riesgos y beneficios⁶⁰.

Finalmente, en términos de su impacto sobre el empleo, si bien la hortofruticultura de exportación requiere importantes cantidades de mano de obra por unidad de superficie, la precariedad de los empleos generados (salarios bajos, uso de mano de obra femenina e indígena, carencia de protección legal) es muy evidente⁶¹.

Granos básicos y oleaginosas

El sector de granos y oleaginosas es muy importante para la agricultura mexicana: ocupa el 63,4 por ciento del total de la superficie cosechada y a un porcentaje similar de los productores agrícolas. En cuanto al valor producido, sin embargo, aporta solo el 30,1 por ciento del total. El cultivo más importante es el maíz, cuya participación en el grupo es de 67 por ciento en materia de volumen producido y de 60 por ciento en cuanto a superficie cosechada⁶². Se calcula en 2,5 millones el número de productores maiceros, de los cuales más del 90 por ciento se ubica en parcelas de menos de 5 hectáreas y solo el 8 por ciento son productores comerciales, con excedentes para la venta⁶³.

Hacia 1994, la FAO indicaba que 79 por ciento de la superficie de granos no era competitiva; en oleaginosas el porcentaje alcanzaba el 89,3 por ciento, y en maíz, 88,7 por ciento⁶⁴. Esta es la razón por la que se negoció

exportación no tradicional en El Bajío: Cambios tecnológicos y organizativos y estructura del mercado de trabajo, 1980-2000. Estudio de caso". Tesis doctoral. México: Centro de Estudios Latinoamericanos/FCPyS/UNAM, junio del 2004.

60. Marañón, *op. cit.*, 2002. Patlán Martínez, Elia; Rita Schwentesius y Juan Trujillo: "Agroindustria y productores de hortalizas en el Bajío guanajuatense", en M.A. Gómez Cruz, Rita Schwentesius e Ignacio Covarrubias, coordinadores: *Frutas y hortalizas: Estado actual y nuevas alternativas en México*. Texcoco, México: CIESTAAM, 2002. Vaughan, Scott: "¿El tratado de comercio más verde de la historia? Medición del impacto ambiental de la liberalización agrícola?", en *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

61. Carton de Grammont, *op. cit.*, 1999. Barrón, Antonieta: *Empleo en la agricultura de exportación en México*. México D.F.: UNAM-Juan Pablos, 1997. Marañón, *op. cit.*, 2004. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

62. Presidencia de la República: *Informe de Gobierno 2003*. México, 2003.

63. Reyes, Pedro y Haidée Muñoz: *Cadenas de productos agrícolas básicos en México*. México: CIDE, 1997.

64. FAO: "La política agrícola en el mediano plazo". Documento Técnico n.º 1. Roma: FAO, 1995.

en el TLC la liberalización del maíz en quince años, a través de cuotas y aranceles decrecientes, para amortiguar el impacto de la entrada de importaciones más baratas.

El sector fue severamente golpeado por la apertura comercial, dado que no cuenta con ventajas comparativas y su competitividad se ve mermada por problemas de distinto orden, como la precaria calidad de los terrenos donde se desarrolla la producción, la fragmentación de tierras y una organización deficiente, a lo que se suma la falta de recursos en financiamiento, tecnología, comercialización e infraestructura. Hoy se debe importar aproximadamente el 40 por ciento de los granos y oleaginosas que requiere el país. En el caso de algunos productos como el arroz, el trigo y el sorgo, la producción se ha reducido y las importaciones son elevadas: en el primer caso, 74 por ciento de la oferta es importado; en el segundo lo es el 52 por ciento, y en el tercero un 47 por ciento. En el caso de la soya, la producción interna prácticamente ha desaparecido y el abasto proviene totalmente de Estados Unidos⁶⁵.

Con respecto al maíz, su participación en la oferta interna ha crecido gracias a políticas protectoras aplicadas para el sector comercial a principios de la década de los noventa. Ello ha inducido a muchos productores a inclinarse hacia una sustitución de cultivos a favor del grano. Luego, los apoyos a los grupos con mayor potencial productivo se han conservado, de tal forma que el maíz hoy experimenta un auge, sobre todo en las zonas de alto potencial productivo. Por otra parte, también la agricultura maicera de pequeña escala recibe subsidios a través de Procampo, con lo que el cultivo del grano tendió a permanecer incluso en las áreas minifundistas. Sin embargo, este incremento productivo no ha sido suficiente para competir con la demanda agroindustrial y ganadera, que requiere cantidades crecientes para su consumo, sobre todo de maíz amarillo, variedad inexistente en el país. Hoy casi todos los productores cultivan el maíz blanco, que abastece la demanda para consumo humano, dejando al descubierto las áreas vinculadas con la producción industrial de productos como el almidón y los alimentos balanceados. Esta es la razón por la cual las importaciones de maíz han venido creciendo fuertemente a partir de 1996, al punto que han superado las cuotas autorizadas por el TLC. Según Zahniser y Coyle⁶⁶, alcanzaron su auge en el 2003, con 8,4 millones de toneladas, volumen que equivale al 42 por ciento de la producción nacional.

En relación con el horizonte de apertura acordado con Estados Unidos, en el 2003 se cumplió el primer plazo, al eliminarse aranceles y cupos para todos los productos del sector provenientes de dicho país, con excepción del maíz, el frijol, la leche en polvo y el azúcar, que continuarán con un esquema de arancel cuota hasta el 2008, cuando se desgravarán todas las

65. Presidencia de la República, *op. cit.*, 2003.

66. Zahniser y Coyle, *op. cit.*, 2004.

importaciones estadounidenses⁶⁷. Sin embargo, en el caso del maíz las tres administraciones permitieron su ingreso por encima de la cuota sin el pago de los aranceles establecidos, lo que no solo afectó a los productores nacionales⁶⁸ sino que significó también una pérdida fiscal de 3,2 mil millones de dólares entre 1994 y el 2003⁶⁹.

No obstante, Romero y Puyana⁷⁰ sostienen que esta actitud de las administraciones mexicanas se dio en un marco de crecimiento de la demanda por encima de la producción interna, con el objetivo de asegurar el abastecimiento de maíz a las agroindustrias de granos, tratando de resolver las incongruencias arancelarias generadas por la forma en que se negoció el Tratado, ya que la protección a la materia prima (el maíz) se prolongó hasta el 2008, mientras que los productos elaborados con esas materias primas (almidones, carnes, harinas, frituras, etcétera) quedaron libres del pago de arancel desde el 2003, cosa que ocurrió también con los sustitutos del maíz. Es decir, el acceso a los cupos y sobrecupos se dio para estimular el crecimiento de los sectores pecuario e industrial y mantener su competitividad frente a las importaciones de productos terminados, de modo tal que las empresas pudiesen comprar parcial o totalmente sus requerimientos de maíz, en condiciones similares a las de sus competidores en Estados Unidos.

Si bien esta decisión gubernamental ha permitido el abastecimiento de las agroindustrias con granos importados y baratos (sin pago de aranceles por las sobrecuotas), ha conducido asimismo a una convergencia más rápida entre los precios nacionales y los internacionales, y, por consiguiente, ha perjudicado a los productores nacionales, pues las agroindustrias pueden escoger dónde comprar sus materias primas, y por lo general lo hacen en el exterior. Como consecuencia, se ha generado una desarticulación entre producción y consumo, pues ahora la industria alimentaria, que antes se abastecía de la oferta interna a través de Conasupo, prefiere los granos importados, debido no solo a su mayor diversificación sino también a que son más económicos, además de que cuentan con créditos preferenciales otorgados por el Gobierno de los Estados Unidos. Por otra parte, puede adquirir los volúmenes necesarios, ahorrando además en flete, almacenamiento y crédito, que son más caros internamente.

EMPLEO Y MIGRACIÓN

En la última década, la participación de la producción agrícola en el PBI se ha reducido hasta llegar al 4,0 por ciento en el 2001, según estadísticas de la

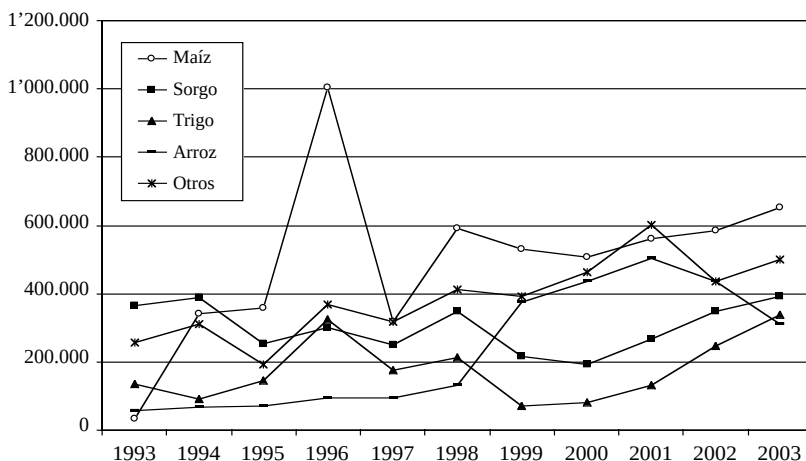
67. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

68. Vega, Dixia y Pablo Ramírez: *Situación y perspectivas del maíz en México*. México D.F.: UACH, marzo del 2004.

69. Schwentesius y Gómez, *op. cit.*, 2004.

70. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

Gráfico 2
México: Importaciones de granos desde Estados Unidos, 1993-2003
(Miles de US\$)



Fuente: USDA.

Secretaría de Agricultura (Sagarpa). Esto se explica más por la fuerte caída de los precios al productor que por el descenso de la producción, que creció al 2,2 por ciento anual entre 1993 y el 2002, mientras que los precios reales al productor muestran un fuerte descenso, que afecta tanto a los productos importables cuanto a los exportables⁷¹. Calva⁷² sostiene que la caída de los precios agrícolas entre 1994 y el 2001, deflactados por el índice de precios de materias primas de la actividad agrícola, muestra descensos significativos: 62,1 por ciento en el caso del maíz, 53,8 por ciento en el del trigo y 45,6 por ciento en el del frijol.

En este contexto de caída de la rentabilidad agrícola, la situación del empleo es poco alentadora: se ha expulsado mano de obra del sector, lo que revela que el dinamismo de los productos de exportación exitosos, principalmente las frutas y hortalizas, no ha sido suficiente para proporcionar el empleo en los volúmenes necesarios para reducir la migración⁷³. Por tanto, se registra una disminución del empleo de 8,1 millones en 1993 a 6,8 millones en el 2001, situación que se explica no solo por el efecto negativo del TLC sobre la producción y la rentabilidad agropecuarias, sino también por el proceso natural migratorio desde el campo hacia la ciudad, así como por

71. *Ibid.*

72. Calva, *op. cit.*, 2003, p. 28.

73. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004, p. 98.

la apertura de las tierras ejidales a transacciones mercantiles desde 1992, que ha inducido a la venta y alquiler de tierras⁷⁴. Las cifras también indican una disminución del 21 por ciento en el número de productores, tanto de ejidatarios cuanto de propietarios privados, en la década de los noventa⁷⁵. Según Gómez y Schwentesius⁷⁶, unos 600.000 empleos perdidos se concentran en el subsector de granos básicos. A diferencia de lo que sugerían los defensores del TLC, la mano de obra rural expulsada no ha podido ser absorbida por el resto de la economía, pues entre 1994 y el 2002 el PBI per cápita creció a una tasa anual promedio de 1,2 por ciento⁷⁷. Aunque existen limitaciones estadísticas, queda claro que los puestos creados en la manufactura de exportación apenas han seguido el mismo ritmo que los puestos perdidos en la agricultura⁷⁸.

Esta situación de crisis en la agricultura mexicana ha hecho crecer la migración ilegal a Estados Unidos después del TLC. Las aprehensiones en la frontera sudoeste de Estados Unidos se incrementaron de 700.000 en 1994 a más de 1'300.000 en el 2001. Aumentó también la población de inmigrantes mexicanos no autorizados en Estados Unidos: de 2 millones en 1990 a 4,8 millones en el 2000. Al mismo tiempo se modificaba en México la geografía de la expulsión de mano de obra, incorporando a nuevos estados: Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Morelos y el estado de México, así como el Distrito Federal⁷⁹.

CONCLUSIONES

Este trabajo deja constancia de que los segmentos más numerosos de la agricultura mexicana han sido impactados negativamente con el Tratado de Libre Comercio, firmado en 1992 con Estados Unidos. Uno de los pocos subsectores beneficiados es el de frutas y hortalizas.

La balanza comercial es negativa, de modo tal que el importante crecimiento de las exportaciones hortofrutícolas no ha podido compensar el creciente gasto de divisas en alimentos básicos, especialmente granos. Tampoco se ha registrado una reconversión productiva favorable a los productos de mayor valor agregado, pues la tierra sigue siendo utilizada principalmente para la producción de granos y oleaginosas. La producción de gra-

74. Papademetriou, Demetrio: "El cambio de expectativas en el libre comercio y migración", en *La promesa y la realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

75. Zahniser y Coyle, *op. cit.*, 2004.

76. Gómez y Schwentesius, *op. cit.*, 2003.

77. Calva, *op. cit.*, 2003.

78. Audley, John: "Introducción", en *La promesa y la realidad del TLCAN*, *op. cit.*, 2003.

79. Papademetriou, *op. cit.*, 2003.

nos, si bien no muestra un decremento significativo, tampoco ha logrado crecer al ritmo de la expansión del consumo efectivo aparente. El subsector hortofrutícola, a su vez, pese a su dinamismo y al uso intensivo de mano de obra, no aportó los suficientes nuevos empleos para compensar los perdidos en la agricultura de alimentos básicos. Los precios reales de los productos agrícolas básicos, especialmente los granos, registran una caída generalizada y significativa. Finalmente, la economía en su conjunto no ha sido capaz de generar empleos para absorber a los expulsados del campo, con lo cual las corrientes migratorias hacia Estados Unidos se han incrementado de manera significativa.

En este contexto, el sector se ha visto sometido a agudos procesos de polarización que, a la vez que favorecen a un grupo selecto de agricultores vinculado con el mercado interno y la exportación, también empujan hacia la subsistencia a segmentos mayoritarios de productores que antes participaban en los mercados de alimentos. Así, el campo mexicano se ha convertido en una actividad que alberga sobre todo a campesinos empobrecidos, parcialmente dedicados a la agricultura, pero que se ven en la necesidad de vender su fuerza de trabajo y dependen de apoyos gubernamentales y de las remesas de sus familiares migrantes para sobrevivir. En este sentido, la agricultura no es más un centro de reproducción social y económica, sino más bien un “espacio de refugio” y de referencia identitaria. Asistimos, pues, a una reformulación del concepto de campesino, ya que, para subsistir, el productor requiere de ingresos monetarios obtenidos por procesos complejos migratorios temporales, que provocan una clara división entre la comunidad como lugar de reproducción social o familiar y el lugar de trabajo, distante a centenas o miles de kilómetros, como lugar de producción económica⁸⁰.

Así, es evidente que el resultado del TLC para la agricultura mexicana es adverso. Por ello, la realidad da la razón a quienes criticaron, a principios de los noventa, el excesivo entusiasmo de la administración salinista respecto de que la integración a la economía norteamericana sería una garantía de crecimiento económico sostenido, generación de empleos y, en general, de mayor bienestar para la agricultura mexicana. Por el contrario, tal como hemos podido observar a lo largo de este trabajo, esta articulación económica desigual ha profundizado los desequilibrios estructurales del campo mexicano, causando desempleo y afectando la balanza comercial y la soberanía alimentaria del país.

Pero la evaluación pesimista no proviene solo de los críticos, sino también del propio Banco Mundial⁸¹, que en un reporte afirma que:

80. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

81. Banco Mundial: Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Esta-

[...] durante la última década este sector ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT —y el TLCAN—, la eliminación de controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra, pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural, a pesar de contar con gran apoyo del Estado (por medio de Procampo, Procede, Alianza para el Campo, Conasupo, Aserca, entre otros). Las reformas anteriores no han terminado con décadas de limitaciones estructurales en cuanto a la capacidad de los pequeños agricultores para obtener acceso a activos, participar en mercados de factores y bienes de mejor funcionamiento (tierra, servicios financieros, mano de obra, almacenaje, tecnología) y agregar valor en la cadena de comercialización, lo cual en conjunto ha restringido severamente la aportación del sector rural al proceso de crecimiento. Esto plantea un importante problema de política debido a que a partir de 2008 el TLCAN pondrá al sector en competencia abierta con Canadá y los Estados Unidos. La clave será rediseñar y coordinar los programas oficiales de apoyo de manera que promuevan la diversificación hacia cultivos de mayor valor o el desplazamiento hacia actividades más productivas en la explotación agrícola y al margen de ella.

Finalmente, la evaluación realizada por el Carnegie Endowment for International Peace sostiene que la agricultura mexicana ha sido el perdedor neto en el comercio con Estados Unidos, pues el empleo en el sector ha descendido de manera brusca. Las exportaciones de Estados Unidos de cultivos subsidiados, como el maíz, han reducido los precios de los productos agrícolas en México. Los pobres en las zonas rurales ha soportado la carga del ajuste al TLC y se han visto obligados a adaptarse sin el apoyo adecuado del Gobierno⁸².

La percepción de éxito proviene más bien del lado estadounidense. Un reciente documento del Departamento de Agricultura de Estados Unidos⁸³ sostiene que los *rancheros* y *farmers* han sido los mayores beneficiarios del TLC como exportadores de alimentos y productos agrícolas hacia el Canadá y México, países hacia los cuales en el 2003 se exportó, en conjunto, la cifra récord de 17,2 mil millones de dólares. Este desempeño exitoso adquiere contornos más nítidos cuando se lo compara con el comercio con el resto del mundo. En la década del Tratado las exportaciones totales de Estados Unidos crecieron a un promedio de 250 millones de dólares por año, con una moneda fuerte, crisis de tipos de cambio y un estancamiento económico global. Sin embargo, en el mismo periodo las exportaciones estadounidenses a los socios del TLC crecieron más de 800

dos Unidos Mexicanos. Unidad para Colombia-México-Venezuela. Informe n.º 23849-ME, 23 de abril del 2002. <http://bancomundia.org.mx/pdf/EAP_Documento_Principa.pdf>.

82. Polaski, Sandra: “Empleos, salarios e ingreso del grupo familiar”, en *La promesa y la realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

83. Departamento de Agricultura de Estados Unidos 2004.

millones de dólares anuales. Las exportaciones a México se incrementaron en 420 millones por año y las destinadas al Canadá en 400 millones. Si bien el dólar estuvo fuerte, las pérdidas en las exportaciones a México y el Canadá derivadas de la apreciación cambiaria fueron más que compensadas por las ganancias generadas a raíz de la significativa mejora en el acceso a los mercados gracias al TLC.

El mismo informe destaca que México es el sétimo mayor consumidor mundial de alimentos y también uno de los países importadores con mayor crecimiento en el mundo desde 1995, cosa que es favorecida por Estados Unidos, que abastece el 75 por ciento de tales importaciones. Las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se han duplicado con el TLC, alcanzando los 7,9 mil millones de dólares, que generan aproximadamente 118.500 empleos y hacen de México el tercer mercado alimentario para los productos estadounidenses a punto de superar al Japón, el número dos.

Desarrollos recientes

En los últimos años, algunas circunstancias han contribuido a agudizar aun más las dificultades de los productores agrícolas mexicanos frente al TLC. Por un lado, la Farm Bill, instaurada en Estados Unidos desde el año 2002, incrementa sustantivamente los subsidios a la agricultura de este país para los próximos diez años, lo que intensifica las desventajas del productor mexicano, cuya ayuda estatal es significativamente menor. Por otro, a partir de enero del 2003 venció el plazo de protección aún vigente para gran parte de los productos agrícolas mexicanos, con lo cual estos quedaron totalmente expuestos al libre mercado.

Este contexto difícil dio lugar a una serie de movilizaciones de organizaciones campesinas que demandaban, en primer lugar, una moratoria a los plazos del TLC y, luego, la exclusión de sectores sensibles, como el maíz y el frijol. Independientemente del rechazo de Estados Unidos y el Canadá a estas exigencias, el país fue llevado a una intensa discusión acerca de la posibilidad de renegociar el capítulo agrícola del Tratado. Los resultados, sin embargo, fueron decepcionantes, pues pusieron al descubierto la fuerte fragmentación de posturas e intereses respecto del tema.

Así, a pesar de que las demandas del movimiento campesino fueron apoyadas por múltiples sectores urbanos, tales como los académicos, algunos partidos de oposición y los sindicatos, entre otros, la propuesta no avanzó. Muchos sectores se manifestaron contrarios a esta, con el argumento de que una acción de esta naturaleza acabaría por alterar los frágiles equilibrios contruidos en los últimos años entre ambas economías, debilitando aun más la parte mexicana.

Esta preocupación se observó en el propio sector agroalimentario. Así, por ejemplo, los grupos exportadores rechazaron la propuesta, ante el supuesto de que Estados Unidos respondería con la reinstalación de medi-

das de protección a sus productos más sensibles. Sin embargo, la oposición más enfática fue la del sector agroindustrial, dado que debe gran parte de su dinamismo a la importación de grandes volúmenes de granos que el país no puede producir. Tampoco los grupos de ganaderos apoyaron la propuesta, en especial los avicultores y los porcicultores, que requieren importar maíz amarillo para la alimentación animal, aunque, como los productores agrícolas, quedaron sin protección a partir del 2003.

Esta situación coloca a México ante el interrogante de qué hacer frente a la difícil situación agrícola que vive el país. Y conduce a nuevos debates y a la idea de la urgencia de un proyecto de reconstrucción para el sector. Es necesario, así, elaborar estrategias de largo plazo que apunten a la capitalización de los productores, a introducir mejorías en la infraestructura productiva y de comercialización, así como a una reconversión de cultivos que busque llenar los vacíos en la oferta que hoy se cubren con las importaciones.

El Gobierno, sometido a fuertes presiones sociales, ha implementado desde el 2003 una estrategia —que ha llamado “Blindaje alimentario”— para apoyar a los productores de granos y oleaginosas frente a los nuevos retos. Esta consiste en volver a otorgar subsidios a los precios de los productos por medio del pago de un *ingreso objetivo*, a la vez que se abaratan los precios de insumos como la electricidad, el diésel y otros energéticos, con el fin de garantizar la rentabilidad de los productores frente a la apertura.

Se puso en marcha también una estrategia de salvaguardas y medidas *antidumping* en un intento por frenar las importaciones. Este conjunto de alternativas son importantes, pues de cierta forma recuperan el espectro de una postura estatal activa frente al sector. No obstante, son insuficientes, no solo porque alcanzan apenas a una parte pequeña de los productores, sino también porque lo que se requiere son acciones de largo plazo tendientes a una agresiva política de incremento de la oferta con el fin de sustituir importaciones.

Por otra parte, el Congreso —y en especial la Cámara de Diputados— ha buscado también proteger al sector a través de la formulación de leyes específicas (como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable) y de una participación activa en la asignación del presupuesto al sector, que se ha incrementado en los últimos años. En algunos casos, en el intento por apoyar la producción de bienes en crisis, como el azúcar, ha decretado medidas de protección, como el impuesto especial a la fructuosa, producto importado en su mayor parte y que constituye un sustituto del edulcorante nacional. En suma, se puede afirmar que la agricultura se ha convertido en uno de los temas más sensibles de la agenda política nacional.

Por otra parte, ante la urgencia de acciones que aminoren el malestar social provocado por el neoliberalismo y la apertura comercial, los estigmas respecto de la participación estatal en el desarrollo agrícola han pasado a un segundo plano. En este contexto, el momento es propicio para

afrontar la elaboración de proyectos de largo plazo, que permitan disminuir los costos de la apertura para los productores nacionales, así como rescatar al país de la profunda dependencia alimentaria a la que la han inducido las políticas anteriores. Ciertamente, el proyecto de renegociación del capítulo agropecuario volverá a surgir, siempre y cuando se dé una coyuntura política propicia. No obstante, su viabilidad estará ligada ineluctablemente a la suerte que corran los proyectos de reconstrucción agrícola, pues el solo hecho de cerrar fronteras no garantiza un desarrollo estable para el sector.

Blanca Rubio

QUINTA CUMBRE MINISTERIAL DE LA OMC EN CANCÚN: ¿FRACTURA O CONSOLIDACIÓN DEL PODER ALIMENTARIO GLOBAL?

La Quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Cancún del 10 al 14 de setiembre del 2003, sacudió hondamente a la opinión pública mundial. El rotundo fracaso de las negociaciones, el sacrificio del coreano Lee Kyung Hae y el repudio generalizado a las posiciones de la Unión Europea y Estados Unidos sobre el tema de los subsidios agrícolas, pusieron de manifiesto un conflicto muy profundo entre los países desarrollados y los no desarrollados, cuya agricultura ha sido devastada bajo el dominio de las corporaciones alimentarias.

Esto indica que se van perfilando las contradicciones fundamentales que enfrenta la globalización, al tiempo que se desnudan los hilos de la subordinación global que imponen las empresas transnacionales sobre los productores rurales.

El objetivo del presente artículo consiste en analizar la fase agroalimentaria global que se establece alrededor de los años noventa del siglo recién pasado, así como la pugna que surge en torno de los alimentos básicos en el ámbito mundial. En una primera etapa, que va de 1986 a 1994, la pugna alimentaria se centra en la lucha por la hegemonía mundial entre Estados Unidos y la Unión Europea, mientras que en una segunda etapa, entre 1998 y el 2003, se impone el conflicto entre los países desarrollados y los subdesarrollados. En ambas etapas la manzana de la discordia son los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio mundial para beneficio de las grandes transnacionales alimentarias.

En este contexto, nos proponemos demostrar que el dominio ejercido por los países desarrollados sobre los productores rurales del otrora tercer mundo ha generado un conflicto globalizado que se expresa en la emergen-

cia de un movimiento campesino internacional que impulsa una lucha por el comercio justo apoyado por el movimiento altermundista. Este conflicto se manifiesta también en el surgimiento de un grupo de países, comandados por el Brasil, la China, la India y Sudáfrica, que ejercen el liderazgo del grupo G-21 en contra de los subsidios agrícolas como mecanismo de dominio mundial. Este conflicto expresa el declive ideológico del neoliberalismo y la globalización, así como la ineficacia de los organismos multilaterales para garantizar el dominio de los países desarrollados con un mínimo de consenso mundial.

En la primera sección se aborda la fase agroalimentaria global, las condiciones de su emergencia y los rasgos principales que la identifican. En la segunda se analiza la primera etapa del conflicto mundial por los alimentos (1986-1994), mientras que en la tercera se examina la segunda etapa transcurrida entre 1998 y el 2003. Al final se presentan algunas conclusiones.

LA FASE AGROALIMENTARIA GLOBAL

Con el ascenso de la globalización, los alimentos se convirtieron en un arma de lucha por el poder mundial. Entre estos figuran los básicos, como los cereales, los granos forrajeros, las oleaginosas, los productos cárnicos, los lácteos, las aves y el huevo; es decir, los bienes que constituyen el pilar de la subsistencia humana.

El origen de este suceso proviene de la pérdida de hegemonía económica de Estados Unidos en relación con el Japón y la entonces Comunidad Europea durante la década de 1970. El declive de la productividad del trabajo en el gigante del Norte y la emergencia de las nuevas potencias que habían logrado remontar los estragos de la Segunda Guerra Mundial, trajeron consigo el hecho inédito de que Estados Unidos quedara rezagado económicamente en relación con sus rivales históricos: Alemania y el Japón. Para resarcirse de esta debilidad, durante el gobierno de Nixon se diseñó una estrategia centrada en el impulso de tres sectores: las armas, las patentes y los alimentos¹.

En los años setenta confluyeron también otros procesos que contribuyeron a colocar los alimentos como un arma de lucha por el poder mundial: la entrada de la Unión Soviética como gran compradora de granos, el incremento de la demanda alimentaria en los países petroleros y el alza del precio de los alimentos a partir de 1972, estimulada por el fuerte incremento ocurrido en los precios del petróleo. Dichos procesos tornaron altamente rentable la exportación de alimentos básicos y abrieron el cauce para que se constituyera un mercado mundial de alimentos con la presencia de Estados Unidos y la entrada de la entonces Comunidad Económica Europea como gran exportadora de cereales y de leche.

1. Mittal, Anuradha y Peter Rosset: "Perdiendo nuestra tierra: La Ley Agrícola de 2002". *Cosechas de ira: Economía política de la reforma agraria*. México: Editorial Itaca, 2003.

Durante la década de 1980, el declive de los precios del petróleo y el proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados generaron un fuerte retraimiento de la demanda alimentaria que repercutió en un proceso de sobreproducción de alimentos, así como en el decremento de los precios en el ámbito internacional.

Esta crisis agroalimentaria mundial sería la partera de la nueva fase productiva, en tanto generó un fuerte proceso de concentración de la producción y de las exportaciones en unos cuantos productores de los países desarrollados, ante la quiebra masiva de todos aquellos que se habían endeudado para incrementar la producción en la bonanza de la década de 1970. Entre 1980 y 1990 el número de granjas en Estados Unidos se redujo en alrededor de 300.000².

En los países subdesarrollados, la crisis puso a disposición de los gobiernos una amplia producción alimentaria mundial a bajos precios, que resultó atractiva en el contexto del endeudamiento que enfrentaban.

La concentración de la producción en los países desarrollados y la demanda que surgió en los subdesarrollados ante el declive de los precios abrieron el cauce para que se instaurara la fase agroalimentaria global a fines de los ochenta, sustentada en los siguientes rasgos:

1. La generación de una sobreproducción estructural de alimentos básicos estimulada por el incremento de los subsidios en los países desarrollados, que se concentran en un reducido grupo de productores.
2. La tendencia al declive de los precios internacionales de los alimentos, ocasionada por los excedentes productivos de los países desarrollados.
3. La pugna por los mercados mundiales para colocar los excedentes exportables por la Unión Europea y Estados Unidos.
4. El ascenso de las corporaciones alimentarias transnacionales como la punta de lanza de la nueva fase productiva: comercializadoras de granos, granos forrajeros y oleaginosas; industrias alimentarias que utilizan insumos agropecuarios; industrias productoras de semillas e insumos tecnológicos agropecuarios.
5. La presión de los países desarrollados sobre la apertura comercial de los subdesarrollados a través de los organismos multilaterales como el GATT y la OMC, así como mediante el impulso de tratados comerciales bilaterales tendientes a reducir los aranceles a la entrada de los bienes básicos.
6. El impulso de las corporaciones transnacionales de precios *dumping*, es decir, por debajo del costo, que son compensados en los países desarrollados por los subsidios para los grandes productores, pero que generan la quiebra de los pequeños y medianos productores en dichos países, a la vez que ocasionan la ruina de los productores, tanto campesinos cuanto empresarios, en los países subdesarrollados, toda vez que no cuentan con los subsidios para atemperar el declive de los precios.

7. El impulso de una forma de subordinación global de las corporaciones alimentarias transnacionales sobre los pequeños productores rurales, tanto de los países desarrollados cuanto de los subdesarrollados, sustentada en el dominio del mercado agroalimentario y en la imposición mundial de precios extraeconómicos, por debajo del costo, que generan la extracción del valor de los bienes agropecuarios e impiden la reproducción de las unidades campesinas.
8. La pérdida de autonomía del Estado en los países subdesarrollados para establecer precios internos y, por tanto, diseñar políticas públicas de orientación nacional. Las estructuras del Estado se encuentran copadas por las transnacionales, por lo que se imponen sus intereses sobre el de los productores agropecuarios, tanto campesinos cuanto empresarios.

Tales características de la fase agroalimentaria le otorgan su carácter global, en el sentido de que existen condiciones de dominio que rebasan el ámbito nacional y se ubican en el plano mundial, sujetando a los productores a reglas de juego que se fijan en otros países y les son impuestas sin tomar en cuenta sus condiciones productivas.

En el contexto de la nueva fase productiva mundial, la pugna alimentaria atraviesa por dos etapas, como señalamos al inicio, que marcan también dos fases diferentes en la lucha por la hegemonía mundial.

LA PUGNA ALIMENTARIA NORTE-NORTE, 1986-1994

La crisis agroalimentaria ocurrida en la década de 1980 generó, como anotamos antes, un enorme sobrante de alimentos sin posibilidades de realización rentable en el ámbito mundial. Eran sin embargo los países subdesarrollados los que enfrentaban una fuerte contracción de la demanda por la crisis de la deuda. En consecuencia, Estados Unidos empezó a pugnar por abrir los mercados de los países desarrollados con el fin de colocar sus excedentes alimentarios.

Cuatro años después de iniciado el declive de los precios internacionales, en 1986, comenzó la Ronda de Uruguay del GATT, cuyo propósito era alcanzar la liberalización del comercio mundial, en el que los alimentos constituyeron el punto más conflictivo.

Durante más de siete años Estados Unidos pugnó por que la entonces Comunidad Económica Europea redujera las subvenciones a la exportación, limitara las exportaciones de trigo de 22 millones de toneladas a 11 ó 12, y abriera el mercado de las importaciones en un rango de 3 por ciento a 5 por ciento del consumo interno³.

3. León, Arturo: *La política agrícola europea y su papel en la hegemonía mundial*. México: Plaza y Valdés/UAM-A, 1999.

De 1986 a 1992 no se avanzó sustancialmente; sin embargo, el cambio en la correlación de fuerzas en el ámbito mundial, que trajo consigo la recuperación económica de Estados Unidos en 1992, así como la recesión que enfrentó el Japón y el proceso de reunificación alemana, que mermó su capacidad competitiva, aunados a una caída en picada de los precios en ese año, crearon el clima propicio para hacer avanzar las medidas librecambistas impulsadas por Norteamérica. En 1994 se llegó a un acuerdo sobre el controvertido tema de los subsidios y de los aranceles, consistente en transformar las medidas no arancelarias en frontera por aranceles que aportaran el mismo nivel de protección. A este proceso se le conoció como la “arancelización” de la agricultura, con el que se pretendía homogeneizar las medidas de protección de los distintos países.

Se acordó una reducción media general de los aranceles de 36 por ciento para todos los productos agropecuarios de los países desarrollados en un plazo de seis años, comprendidos entre 1995 y el 2000, una reducción mínima por producto de 15 por ciento, un 20 por ciento de reducción de la ayuda interna, un 36 por ciento de reducción en el valor de las subvenciones a las exportaciones y un 21 por ciento de reducción a las cantidades subvencionadas para exportaciones. En cuanto a los países importadores, como el Japón y Corea, se acordó que abrirían su mercado de arroz en un 4 por ciento y 8 por ciento, respectivamente, del consumo nacional.

Durante la pugna desatada entre los países desarrollados en la Ronda de Uruguay, el conflicto en la agricultura impidió que se llegara a acuerdos de liberalización en el resto de los productos. A pesar de que la agricultura solamente representaba en esa época el 13 por ciento del comercio mundial, el estancamiento en las negociaciones traía consigo pérdidas estimadas en 120.000 millones de pesos⁴.

Esta situación reflejaba la importancia de la agricultura en la pugna mundial por la hegemonía, así como la posición de Estados Unidos en el sentido de sacrificar la liberalización de otros sectores por obtener el mercado agrícola de sus competidores. Tal interés tenía el sentido de doblegar el flanco alimentario de los países desarrollados para recuperar la hegemonía económica que había perdido este país, pero también pretendía apropiarse del amplio mercado de la Unión Europea.

A la par que se desarrollaba esta pugna en el plano de las negociaciones, se generaba una disputa por los mercados de los países no desarrollados. A partir de 1985 Estados Unidos impulsó una política de préstamos para la exportación de granos a países como Egipto, Argelia, Marruecos, Portugal, Yemen y Pakistán, con el fin de disputarle el mercado a la enton-

4. Rubio, Blanca: “Las consecuencias de los tratados comerciales sobre los campesinos latinoamericanos: Los casos del TLC y el Mercosur”, en Buve, Raymond y Marianne Wiesebron, compiladores: *Procesos de integración en América Latina. Perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas*. México: Ceda/Universidad Iberoamericana, 1999, p. 100.

ces Comunidad Económica Europea⁵. Junto con ello impulsaba las exportaciones alimentarias a los países latinoamericanos.

Durante esta primera etapa, la pugna involucraba esencialmente a los países desarrollados. Los países no desarrollados, importadores de alimentos, se congregaban en el grupo W-74 y apoyaban la liberalización del comercio, solicitando trato de importadores preferenciales, pero no tenían prácticamente ningún peso en la negociación. De hecho, el acuerdo final no les fue favorable, ya que consistió en una reducción del 24 por ciento en los aranceles de todos los productos en un plazo de diez años, entre 1995 y el 2004, 13 por ciento de reducción a la ayuda interna y 24 por ciento al valor de las subvenciones a las exportaciones.

A pesar de que la firma de los acuerdos de la Ronda de Uruguay fue declarada como “un primer paso significativo para implantar una competencia más leal y lograr que este sector sufra menos distorsiones”⁶, no trajo cambios esenciales en la competencia agroalimentaria mundial, debido principalmente a que los países de la Unión Europea trasladaron los antiguos aranceles hacia otro tipo de ayudas conocidas actualmente como el “compartimiento verde”, además de que establecieron los techos arancelarios; es decir, el periodo base, entre los años 1986 y 1988, cuando los aranceles eran muy altos. Con ello, para fines del periodo inicial de ajuste —esto es, en el 2000—, los índices arancelarios eran más altos que los que existían en el año del acuerdo. En este sentido, la Ronda de Uruguay ha sido considerada por varios analistas como un fracaso en los intentos de Estados Unidos por ganar los mercados de sus rivales económicos⁷.

En consecuencia, durante la primera etapa de la pugna por la hegemonía mundial se evidenció, en primer término, que los países desarrollados empuñan la bandera de la liberalización del comercio, pero no reducen significativamente los aranceles. En segundo término, que en esta disputa los países no desarrollados se encontraban claramente al margen y, en tercer término, que Estados Unidos no pudo doblegar a sus rivales europeos y asiáticos en el terreno alimentario.

LA PUGNA ALIMENTARIA NORTE-SUR, 1995-2003

Al finalizar la Ronda de Uruguay se llegó al acuerdo de reabrir las negociaciones relativas a la agricultura en 1999, con el fin de continuar con el pro-

5. Fritscher, Magda: “Librecambismo o proteccionismo: Apuntes sobre la disyuntiva agrícola mundial”. *Polis* 92. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1993, p. 38.

6. Organización Mundial de Comercio (OMC): “Conferencia Ministerial de la OMC, Seattle. 1999”; “La declaración de Doha explicada”; “Negociaciones actuales y cuestiones de aplicación: El programa de Doha”; “La tercera conferencia ministerial de la OMC”. Ginebra: OMC, 2003.

7. Fritscher, Magda: “Autosustento alimentario o integración comercial: Dos modelos en disputa”. *Coyuntura* 76-77, 4ª época. México, octubre-noviembre de 1996, p. 39.

grama de reforma. Para esta fecha, sin embargo, las cosas habían cambiado sustancialmente.

En primer término, durante la década de 1990 los países no desarrollados ingresaron a una nueva etapa, al reestructurar sus deudas e insertarse en el mercado mundial como exportadores de bienes industriales (maquilas) y de bienes agrícolas no tradicionales de exportación. Durante estos años, los países emergentes se convirtieron en el polo más dinámico internacionalmente⁸.

Esto generó el interés de los países desarrollados por fortalecer su expansión en los mercados agroalimentarios de tales países. De esta suerte se profundizó el mecanismo de lucha por las zonas de influencia alimentarias, para lo cual se impulsaron, entre otros mecanismos, los acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Estados Unidos, México y el Canadá.

El dominio de los mercados alimentarios por Estados Unidos y la Unión Europea generó un proceso devastador en la agricultura de los países no desarrollados. La imposición de precios *dumping* ocasionó el declive de los precios internos, sin ninguna compensación pública, toda vez que los llamados paquetes de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional generaron la reducción de la inversión pública en el campo. Procesos de sustitución de la producción nacional por la importada trajeron consigo la quiebra masiva de los productores, el éxodo rural y el incremento insospechado de la migración. La conquista de los mercados alimentarios del otrora tercer mundo por los países desarrollados devastó su agricultura y agudizó la pobreza ancestral que los caracteriza.

Un estudio sobre la Cumbre Ministerial de Cancún señala que “[...] pocos años después de que el acuerdo sobre la agricultura entrara en vigor, muchos países en desarrollo han experimentado un estancamiento en su crecimiento agrícola”⁹.

Este proceso generó un enorme descontento social entre los productores de los países no desarrollados, quienes presionaron a sus gobiernos demandando una reducción real de los subsidios agrícolas en los países desarrollados.

Además, desde una perspectiva general, los efectos de la globalización en el aumento del desempleo y la exclusión de amplias masas del planeta crearon las condiciones para la emergencia del movimiento altermundista, que empezó a enfrentar a los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Co-

8. Dabat, Alejandro: “Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo”, en Jorge Basave *et al.*, editores: *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. México: IIE-UNAM/Porrúa, 2002.

9. Glipo, Arze *et al.*: “Acuerdo sobre agricultura y soberanía alimentaria: Perspectivas de Mesoamérica y Asia”. Documento de política HBF para Cancún, 2003. <www.cancun2003.org>.

mercio y el grupo G-7 de los países desarrollados, como los causantes de la devastación del planeta.

En este entorno se desarrollaron las cumbres de la OMC que retomaron el tema de la agricultura: la Tercera Conferencia de Seattle en 1999, la Cuarta de Doha en el 2001 y la Quinta en Cancún en setiembre del 2003.

En la Tercera Conferencia de Seattle se definieron únicamente los temas de discusión, que fueron: acceso a los mercados, subvenciones a las exportaciones, y ayudas internas, multifuncionalidad y trato preferencial a países no desarrollados. En la Cuarta Conferencia de Doha se acordaron los plazos como sigue: Fórmulas y otras modalidades para los compromisos de los países, 31 de marzo del 2003; Proyectos de compromisos globales de los países, Quinta Conferencia Mundial en el 2003; Balance, 2003, y Conclusión, 1 de enero del 2005. Finalmente, en la Quinta Conferencia celebrada en Cancún no se llegó a ningún acuerdo.

¿Cuál es el proceso en el que se desarrollan esta cumbres ministeriales, qué expresan y por qué la contradicción Norte-Norte se volvió Norte-Sur?

En primer lugar, es importante hacer notar que el conflicto entre los países desarrollados que dominan la primera etapa continuó en esta segunda; sin embargo, cambió de modalidad y se tornó menos visible en relación con el conflicto Norte-Sur.

En la pugna comercial, la Unión Europea tomó como bandera el asunto de los transgénicos. Toda vez que muy pocos países impulsan estos cultivos en la vieja Europa, a la vez que Estados Unidos es el primer productor mundial de transgénicos, la Unión Europea se opuso a la importación de estos bienes como un mecanismo para obstaculizar la entrada de las importaciones norteamericanas.

De esta suerte, además de disfrazar los subsidios a la exportación en ayudas directas y pagos por compensaciones ecológicas, los europeos utilizaron la negativa de su población a consumir transgénicos como una barrera a la entrada de los productos norteamericanos.

Esto ocasionó que Estados Unidos denunciara a la Unión Europea ante la OMC por su moratoria a los organismos genéticamente modificados. Según Paul Nicholson, el American Farm Bureau Federation calcula que, sin la prohibición europea a los transgénicos, las compañías estadounidenses exportarían maíz con un valor aproximado de 300 millones de dólares adicionales cada año¹⁰.

En el marco de esta disputa entre los países desarrollados, empezó sin embargo a ganar terreno el descontento de los países no desarrollados y de las organizaciones campesinas y altermundistas contra el comercio injusto que promueven los países desarrollados.

10. Nicholson, Paul: "Papás a la francesa versus organismos modificados genéticamente. Las objeciones de la vieja Europa". Entrevista de Tania Molina. México: Suplemento *Masiosare. La Jornada*, 24 de agosto del 2003.

En las cumbres de Seattle y Doha se desarrolló un movimiento de oposición a la OMC impulsado por múltiples organizaciones mundiales, campesinas y no gubernamentales que tuvieron fuertes enfrentamientos con la Policía y sufrieron una violenta represión. Sin embargo, los breves acuerdos que enumeramos antes fueron declarados como avances en la negociación.

Una situación muy diferente ocurrió en la Quinta Cumbre Ministerial celebrada del 10 al 14 de setiembre del 2003 en Cancún, México.

En primer término, en febrero del 2003 la OMC dio a conocer el documento que constituía la propuesta oficial para la Cumbre, redactado por el presidente de las Negociaciones Agrícolas, Stuart Harbinson, que se conoció como la propuesta Harbinson. Este texto:

Continúa básicamente alineado con el paradigma de la “competencia leal” de los Estados Unidos y los países desarrollados, que busca ampliar el acceso a los mercados y reducir los obstáculos comerciales para sus exportaciones agrícolas aun cuando sigue religiosamente fiel a la agenda de los países ricos de proteger sus subsidios, cuyos efectos provocan distorsión en el comercio. Si bien el texto procura la eliminación de los subsidios a las exportaciones, ofrece un período de supresión gradual que daría a los países desarrollados tiempo suficiente para cambiar de lugar sus subsidios. De igual forma guarda increíble silencio sobre el apoyo interno, especialmente de los subsidios del compartimiento verde, donde se ha escondido un apoyo a la agricultura de los Estados Unidos y la Unión Europea, que provoca grandes distorsiones al comercio. También es omiso con otro gran tema: la utilización de la ayuda alimentaria y de los créditos a la exportación como instrumentos para brindar subsidios a las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos¹¹.

Asimismo, como la ha declarado “vía campesina”, no incluye ningún compromiso para disminuir o erradicar sus políticas *dumping* que tanto han afectado a los productores del otrora tercer mundo.

Esta propuesta fue ampliamente rechazada por los países no desarrollados del grupo G-21, que se convirtió en G-23 por la adhesión de dos países más. Lo novedoso fue la formación de un grupo de avanzada dentro del G-21 formado por el Brasil, Sudáfrica, la China y la India, que asumieron la vanguardia en las discusiones, presentaron una propuesta alternativa y fueron muy beligerantes en su oposición a los subsidios agrícolas. No los pararon las amenazas, las propuestas debajo de la mesa ni los intentos de división. Su fuerza fundamental proviene de que constituyen países con enormes mercados que son significativos para la expansión alimentaria de los países desarrollados. Junto con este grupo de países, aquellos organizados en la ACP (África, Caribe y Pacífico) también se opusieron a la propuesta Harbinson.

La oposición de los países no desarrollados, así como del movimiento altermundista en el que tuvo una participación muy destacada la organiza-

11. Glipo *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

ción mundial Vía Campesina, a lo que se sumó el sacrificio del ex dirigente coreano Lee, generó un fuerte consenso mundial en contra de la posición preparada por la OMC. Tal situación trajo consigo un fenómeno inédito que fue la alianza de la Unión Europea y Estados Unidos, que intentaron alcanzar dos objetivos: amarrar algunos acuerdos mínimos para que la Quinta Cumbre aparezca como un éxito o por lo menos como un avance, y tratar de discutir los llamados acuerdos de Singapur (inversión, transparencia en compras gubernamentales, competencia y facilitación del comercio), con el fin de expandir sus productos en los países subdesarrollados.

Ninguno de estos dos intentos fue exitoso. Así quedó en evidencia el fracaso de la Cumbre, a la vez que los países no desarrollados se opusieron a la discusión de los llamados acuerdos de Singapur.

Esto fue lo que llevó a los grupos altermundistas a considerar como un triunfo lo ocurrido en la Quinta Cumbre Ministerial, en tanto la alianza Unión Europea-Estados Unidos no alcanzó sus objetivos, aunque tampoco se avanzó nada en la reducción de los subsidios, las prácticas *dumping* y la política expansionista de los países desarrollados.

¿Qué expresa este escenario de Cancún en relación con el conflicto mundial por los alimentos?

En primer lugar, y como ya lo señalamos, que el conflicto central se convirtió en una confrontación Norte-Sur; y, en segundo lugar, que los países subdesarrollados adquirieron una gran fuerza no solo por el impacto de su posición en la opinión pública mundial, sino también por la firmeza de sus posiciones y por las propuestas claras que presentaron. La fuerza de estos países se evidencia por la alianza que tuvieron que hacer la Unión Europea y Estados Unidos.

En tercer lugar, la disputa de los países desarrollados contra los no desarrollados puso de manifiesto el enorme desprestigio de los organismos multilaterales como reales foros de discusión con posibilidades de llegar a acuerdos verdaderos. El fracaso de la negociación desnudó el carácter unilateral de la OMC, así como su intrascendencia para normar el comercio internacional. Después de este revés, es muy poco probable que se cumpla el plazo de enero del 2005 como conclusión de la discusión agrícola mundial.

En cuarto lugar, la Cumbre reveló que el hilo más delgado de la globalización se encuentra en la agricultura, a pesar de que el peso productivo de esta rama tiende a decrecer y de que su peso en el comercio total adquiere una importancia muy grande en los conflictos mundiales, precisamente porque el 60 por ciento de la población mundial vive en el campo. Además, el destino de la agricultura compete a toda la población, no solo porque resulta vital para la supervivencia, sino también porque el dominio de las transnacionales no garantiza una alimentación de calidad para la población mundial.

Finalmente, en quinto lugar, la Cumbre dejó enseñanzas cruciales sobre el movimiento campesino mundial. Representantes campesinos de numerosos países, organizaciones mundiales como Vía Campesina y organismos no gubernamentales de amplio espectro confluyeron en un movimiento que tien-

de a profesionalizarse para evadir la represión y generar una proyección mediática mundial que les permite desnudar no solo los cuerpos de los jóvenes que participaron en Cancún, sino también los hilos del dominio alimentario.

La organización mundial Vía Campesina fue fundada en 1993 y agrupa actualmente a 97 organizaciones, cinco de ellas mexicanas, y representa a millones de familias campesinas de 43 países¹².

La posición de esta organización en Cancún fue la siguiente:

- Impedir el avance de las negociaciones de la OMC y más debates sobre los “nuevos temas” (Acuerdos de Singapur). Cancelar las negociaciones para una mayor liberalización del comercio agropecuario en el ámbito del Acuerdo sobre Agricultura.
- Defender los derechos de los campesinos y la soberanía alimentaria.
- Eliminar la aceptación obligatoria de un cupo mínimo de importación del 5 por ciento del consumo interno. Todas las cláusulas sobre acceso obligatorio a los mercados deben ser asimismo eliminadas de inmediato.
- Prohibir que se patente todo tipo de materia viva o cualquiera de sus componentes.
- Aplicar políticas de reforma agraria genuina y garantizar los derechos de los productores agropecuarios sobre recursos comunes cruciales como la tierra, las semillas, el agua y otros.

Asimismo, esta organización pugna por la creación de una Corte Internacional de Justicia para detener la práctica del *dumping* y los envíos de ayuda alimentaria transgénica; una Comisión Mundial para la Agricultura Sustentable y la Soberanía Alimentaria; un Tratado Internacional Vinculante que defina y consagre los derechos de los campesinos y pequeños productores agropecuarios sobre los bienes, recursos y protecciones legales que precisan para ejercer su derecho a producir, así como un Convenio Internacional que sustituya al Acuerdo sobre Agricultura¹³.

Se trata, como puede observarse, de una propuesta alternativa a la neoliberal, así como de una estructura organizativa mundial que realmente resuelva los problemas de los pequeños campesinos.

Vía Campesina sostiene además la postura de la soberanía alimentaria, entendida como la seguridad y la autosuficiencia alimentarias, pero también la afirmación más amplia de los derechos de los pueblos a trazar sus propias políticas alimentarias y agrícolas, a proteger y regular la producción nacional y a tener acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos para alcanzar objetivos de desarrollo sustentable¹⁴.

Junto con Vía Campesina han participado otras organizaciones regionales en la lucha contra el comercio injusto: la Red Asia Pacífico sobre

12. Desmarais, Annette: “¿Qué es vía campesina?”. *La Jornada*, 4 de octubre del 2003.

13. Comunicado “Vía Campesina después de Cancún”, 23 de setiembre del 2003.

14. Glipo *et al.*, *op. cit.*, p. 28.

Comercio Injusto (APNFS, por sus siglas en inglés); la Red de Acción en Plaguicidas; la Red del Sudeste Asiático sobre Alimentación, Ecología y Cultura (SANFEC, por sus siglas en inglés); la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), etcétera, que luchan contra el poder alimentario de las corporaciones transnacionales.

En México se formó en noviembre del 2002 el Frente Campesino “El campo no aguanta más”, que levantó la demanda de renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Canadá, con lo cual se pretendía retirar del tratado los bienes agrícolas básicos, como el maíz y el frijol.

Después de múltiples movilizaciones entre las que sobresalen una huelga de hambre, la toma simbólica del puente fronterizo con Estados Unidos en Ciudad Juárez y una marcha multitudinaria que convocó a más de 100.000 personas en el zócalo capitalino, el movimiento logró que el Gobierno ofreciera en el mes de abril el llamado Acuerdo Nacional para el Campo. Aun cuando en este acuerdo se retomaron importantes demandas de los campesinos, no se aprobó la renegociación del Tratado de Libre Comercio, por lo que sigue latente el motivo de la lucha.

Este movimiento permite comprender que las luchas locales tienen fuertes limitaciones para alcanzar sus demandas, ya que se trata de movimientos nacionales que luchan contra poderes globales. La forma de subordinación global que impulsan las transnacionales genera, como ya señalamos, que los gobiernos tengan poco margen de acción para resolver las demandas campesinas, además de que no tienen este interés, en tanto sus estructuras han sido copadas por las corporaciones transnacionales.

Por ello, la construcción de los movimientos mundiales constituye una estrategia fundamental para enfrentar el poder alimentario de las grandes potencias.

Aun cuando existe una enorme desigualdad entre la fuerza del movimiento y la de los gobiernos que enfrentan, el poder de los opositores a la globalización estriba en que se trata de un movimiento global, el único capaz de enfrentar el poder también global de las transnacionales alimentarias. Su fuerza deriva asimismo de la justeza de sus demandas. Esto es lo que en el terreno de los símbolos dejó el suicidio de Lee Kyun Hae. Más allá de los pormenores personales y culturales del personaje, su sacrificio pone al descubierto el carácter letal del dominio alimentario de los países desarrollados. Expresa también la impotencia de miles de campesinos que se debaten entre la miseria y la exclusión, a la vez que son estigmatizados como ineficientes y redundantes. Su inmolación constituye también un llamado de atención sobre el nivel de desesperación que existe entre los campesinos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El proceso que hemos narrado pone de manifiesto que la etapa más pujante del dominio alimentario global por los países desarrollados, en la cual no existía una resistencia estructurada de los países subdesarrollados ni de los

movimientos campesinos, ha cedido el paso a una etapa en la cual se manifiestan claramente los estragos de la subordinación global alimentaria sobre los productores rurales; como consecuencia, se ha empezado a organizar una resistencia mundial tanto de países cuanto de organizaciones contra el comercio injusto de los países desarrollados.

Revela también la ineficacia de los organismos multilaterales para someter a los países subdesarrollados a los intereses de los desarrollados, hecho que traerá consigo la tendencia de Estados Unidos a impulsar acuerdos bilaterales de comercio, como es el caso del ALCA, con el fin de imponer sus intereses¹⁵.

Sin embargo, el desprestigio de los organismos multilaterales refleja el declive de la ideología dominante, en tanto se han evidenciado como instituciones al servicio de las grandes potencias y de los intereses de las corporaciones transnacionales.

La confrontación Norte-Sur que se manifestó en Cancún puede ser la expresión de una fractura en el poder alimentario de los países desarrollados, en la medida en que enfrentan ahora fuertes dificultades para reglamentar el injusto comercio que imponen en el mundo.

La oposición de países y organizaciones que se empieza a construir en el ámbito mundial constituye una posibilidad de transformar la situación de millones de productores rurales que enfrentan la exclusión desestructurante de las empresas transnacionales.

Como reza el lema de Vía Campesina, este movimiento pretende globalizar la lucha y la esperanza.

15. Petras, James: "La política comercial de Estados Unidos después de Cancún". *La Jornada*, 4 de octubre del 2003.

Autores

JAVIER ÁVILA

Candidato a magíster en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Sus principales temas de interés y especialización son: cultura, identidades y globalización; poder y cultura en la sociedad rural; nueva ruralidad; participación ciudadana y concertación.

Correo electrónico: javila@iep.org.pe

LAUREANO DEL CASTILLO

Abogado, egresado de la Maestría de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú con diploma en Derecho Ambiental. Ex profesor en las universidades de San Marcos, de San Martín de Porres y Universidad Nacional Agraria. Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Promoción de la Gestión del Agua (Iproga). Autor, entre otras publicaciones, de *La legislación peruana sobre recursos hídricos producida entre 1969 y 2003* (Lima: Proyecto Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas/GSAAC, Coordinadora Rural de Organizaciones Agrarias, n.º 13, agosto del 2002). Actualmente es responsable del Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural de CEPES.

Correo electrónico: laureano@cepes.org.pe

RODRIGO SALCEDO

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Ha trabajado como analista en la Oficina de Programación e Inversiones del Ministerio de Agricultura, donde evaluó proyectos de inversión en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública y tuvo participación activa en el desarrollo de herramientas de evaluación dirigidas al sector agropecuario. Luego integró el equipo del Departamento de Economía Agraria del Instituto Nacional de Economía Agraria (INIA), donde formuló proyectos de inversión pública dirigidos al desarrollo de tecnologías agropecuarias y realizó estudios de la coyuntura

agrícola nacional e internacional. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el Área de Economía y Desarrollo Rural del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
Correo electrónico: rsalcedo@grade.org.pe

ENRIQUE STIGLICH

Estudió Economía en la Universidad del Pacífico, de la cual egresó en el año 2002. Presentó como tesis de bachiller un análisis acerca de la existencia de abuso de poder de dominio en el mercado de arroz cáscara en los valles del Bajo Piura y Chancay-Lambayeque. Desde marzo del 2003 trabaja como consultor en el Área de Consultoría de Negocios de Apoyo Consultoría, donde ha participado en el desarrollo de diversos estudios de dinámica competitiva, así como en el rediseño y optimización de procesos y la implementación de mejores prácticas. Asimismo, es miembro fundador de la Red para el Desarrollo de Pamplona, asociación civil que realiza proyectos educativos en San Juan de Miraflores.

Correo electrónico: EStiglich@APOYOConsultoria.com

MANUEL APARICIO

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente está cursando estudios de maestría con mención en Proyectos de Inversión en la Universidad Nacional de Ingeniería y se desempeña como funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Desarrollo. Ha participado en investigaciones en temas de mercado laboral, agricultura y salud en el Instituto Apoyo. Laboró como funcionario en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Sus áreas de interés profesional son las políticas públicas, sociales y de regulación.

Correo electrónico: maparicio@mincetur.gob.pe

HÉCTOR MALETTA

Sociólogo y economista. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, Buenos Aires (Argentina), y con frecuencia consultor de la FAO en temas agrarios y alimentarios.

Correo electrónico: hmaletta@fibertel.com.ar

MIGUEL URIOSTE

Licenciado en Economía por la Universidad Católica Boliviana (UCB La Paz, Bolivia). Obtuvo una especialización en Desarrollo Rural en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y un año sabático en el Institute of Latin American Studies (ILAS), London University (Londres, Inglaterra). Fundador e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y de QHANA. Fue ministro de Estado en 1984 y diputado nacional durante ocho años (1989-1997). Actualmente es director de la Fundación TIERRA. Autor de varios libros, conferencias, ensayos y consultorías sobre economía agrícola, desarrollo rural y participación popular.

Miembro del Comité Directivo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.

Correo electrónico: dirtierr@caoba.entelnet.bo

BORIS MARAÑÓN

Investigador en aspectos participativos de la gestión del agua en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina (Lima, Perú). Posee una maestría por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México D.F.) y un doctorado en Estudios Latinoamericanos (CELA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM). Autor de artículos y libros sobre agroexportación y la problemática del agua.

Correo electrónico: bolin88@servidor.unam.mx

MAGDA FRITSCHER

Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, en la ciudad de México; posee el doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autora de libros y artículos, cuyas áreas temáticas centrales son las políticas estatales para el campo en México, los procesos de integración agrícola en Norteamérica, el comercio mundial de alimentos y el debate multilateral en torno del comercio agrícola.

Correo electrónico: Mfm2002@yahoo.com

BLANCA RUBIO

Doctora en Economía por la UNAM. Actualmente es investigadora titular "C" definitiva de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México. Ha publicado, entre otros: *Resistencia campesina y explotación rural en México* (México: Ed. ERA, 1987); *Explotados y excluidos: Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal* (1ª edición: México: Editorial Plaza y Valdés, 2001; 2ª edición: México: Editorial Plaza y Valdés, julio del 2003). Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (Alasru) 2002-2006.

Correo electrónico: blancaa@servidor.unam.mx

Publicaciones recibidas

Nacionales

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE/SEPIA X.

Editado por Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart. Lima: SEPIA, 2004.

DESPUÉS DE TODO, SOLO SOMOS SERES HUMANOS.

Luis Felipe Calderón Moncloa. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, 2004. 223 pp.

EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2004. 406 pp.

GENERACIÓN DE CONSENSOS EN SITUACIONES DE CONFLICTO: LA EXPERIENCIA IBERO-AMERICANA.

Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2004. 220 pp. (Democracia n.º 8).

MANUAL DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA CONSERVACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ.

Pedro Solano, Miriam Cerdán. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), 2004. 214 pp.

MANUAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL.

Javier Alfaro Limaya. Lima: Fecat, 2004. 548 pp.

GÉNERO Y MANEJO SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES: UNA EXPERIENCIA DE CAPACITACIÓN.

Gina Arnillas Traverso, Luis Dávalos Torres, María Amelia Trigoso Barentzen. Lima: Grupo Conservación y Género, 2004. 82 pp.

RESULTADO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO DE ÁREA. DEPARTAMENTO: HUÁNUCO.

Lima: Ministerio de Agricultura (Minag), 2004. 129 pp.

MERCADO Y GESTIÓN DEL MICROCREDITO EN EL PERÚ.

Carolina Trivelli *et al.* Lima: CIES, 2004. 641 pp.

DEPARTAMENTOS O REGIONES: LINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS Y PROYECTO DE LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES.

Wálter Alejos Calderón. Lima: Propuesta Ciudadana/SER/IAA, 2004. 164 pp.

EL APRENDIZAJE DEL CAPITALISMO: ESTUDIOS DE HISTORIA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PERÚ REPUBLICANO.

Carlos Contreras. Lima: IEP, 2004. 332 pp.

NACIÓN Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DEL PERÚ.

Peter Klaren. Lima: IEP, 2004. 593 pp.

CON EL TLC Y EL ALCA GANAN POCOS Y PIERDEN CASI TODOS.

Campaña Peruana frente al ALCA y el TLC con los EE.UU. Lima: ALCAANO, 2004. 136 pp.

ALPACA: EL GRAN SABOR ANDINO.

Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco), 2004. 133 pp.

PERÚ 1969-1976: MOVIMIENTOS AGRARIOS Y CAMPESINOS.

Élmer Arce Espinoza. Lima: Cedep, 2004. 173 pp.

AGRICULTURA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPACTOS Y LECCIONES DE LA SEGUNDA GENERACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN.

Editado por Luc Mougeot *et al.* Lima: ITDG, 2004. 155 pp.

INDICADORES DE GÉNERO: LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA SU FORMULACIÓN Y UTILIZACIÓN POR LOS PROYECTOS FIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Lima: PREVAL/Progénero, 2004. 57 pp.

COSTA PERUANA PREHISPÁNICA. CONFLICTS OVER COCA FIELDS IN XVI CENTURY PERU.

María Rostworowski. Lima: IEP, 2004. 376 pp. (Obras Completas n.º III).

SUGERENCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN NUEVO REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN DE USUARIOS DE AGUA.

Ramón de la Gala Hidalgo. Lima: s.e., 2004.

EL AGUA DE RIEGO EN EL PERÚ: DOCUMENTO DE EXPOSICIÓN PARA DIRECTIVOS Y TÉCNICOS.

Ramón de la Gala Hidalgo. Lima: s.e., 2004.

DESARROLLO REGIONAL SOSTENIBLE. GESTIÓN INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO COTAHUASI, EN AREQUIPA.

Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD). Lima: PNUD/AEDES, 2004.

AVANCE ECONÓMICO Y SOCIAL REGIONAL: DICIEMBRE 2002-DICIEMBRE 2003.

Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2004.

DIRECTORIO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES PROVINCIALES, DISTRITALES Y DE CENTRO POBLADO MENOR 2003.

Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2004.

ESTADÍSTICAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL 2001-2002 (DATOS PRELIMINARES).

Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2004.

PERÚ: PRINCIPALES INDICADORES REGIONALES 2002-2003.

Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2004. 142 pp.

AVANCE ECONÓMICO Y SOCIAL REGIONAL. DICIEMBRE 2003: RESUMEN EJECUTIVO.

Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2004. 126 pp.

CUCHARAS EN ALTO. DEL ASISTENCIALISMO AL DESARROLLO LOCAL: FORTALECIENDO LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.

Cecilia Blondet Montero, Carolina Trivelli. Lima: IEP, 2004. 62 pp.

USUARIOS, AGUA Y GESTIÓN DE CONFLICTOS: DOCUMENTO TEMÁTICO.

Lima: GSAAC, 2004. 23 pp.

POBREZA Y DESARROLLO EN EL PERÚ: INFORME ANUAL 2003-2004.

Lima: Oxfam GB, 2004. 105 pp. Cuadros, gráficos.

ENCUESTA NACIONAL AGROPECUARIA DE PRODUCCIÓN Y VENTAS EN LOS VALLES DE LA COSTA DEL PERÚ. RESULTADOS 2001-2002 (PARTE I).

Lima: Ministerio de Agricultura (Minag), 2003. Cuadros, gráficos.

LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ: HACIA UN ENFOQUE SISTÉMICO. DIAGNÓSTICO INTERINSTITUCIONAL.

Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2004. 403 pp. Cuadros, gráficos.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y REGIONAL: CONCEPCIÓN, APORTES Y RETOS DESDE LA INTERVENCIÓN DE LAS ONG'S.

Russela Zapata Zapata. Lima: Cope-me, 2004. 161 pp.

DICCIONARIO DE CULTURA SEXUAL: EL ABC DE LA SEXUALIDAD.

Lima: Movimiento Manuela Ramos, 2004. 21 pp.

QUÉ AGRICULTURA EN EL PERÚ...

Macher Mayuri. Lima: s.e., 2004. 84 pp.

PERÚ HOY: LOS MIL DÍAS DE TOLEDO.

Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco), 2004. 237 pp.

EL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN LA REGIÓN HUANCARELICA: SELECCIÓN DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN.

Lima: Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), 2004. 308 pp.

AGRICULTURA ECOLÓGICA EN EL PERÚ: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.

Jorge Chávez Tafur, Cecilia Gianella, Urbina Urbina. Lima: ETC/Hivos, 2004. 94 pp.

KAMAYOQ: PROMOTORES CAMPESINOS DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS.

Carlos de la Torre Postigo. Lima: ITDG LA, 2004. 197 pp.

CARAVANEROS Y TRASHUMANTES EN LOS ANDES MERIDIONALES. POBLACIÓN Y FAMILIA INDÍGENA EN LA PUNA DE JUJUY, 1770-1870.

Raquel Gil Montero. Lima: IEP, 2004. 320 pp.

INICIATIVAS CONCERTADAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. VOLUMEN I: DESARROLLO REGIONAL, AGRICULTURA.

Gobierno Regional de Lambayeque. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004. 271 pp.

INICIATIVAS CONCERTADAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. VOLUMEN II: MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO PESQUERO.

Gobierno Regional de Lambayeque. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004. 112 pp.

INICIATIVAS CONCERTADAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. VOLUMEN III: TURISMO Y ARTESANÍA, EXPORTACIONES Y COMPETITIVIDAD.

Gobierno Regional de Lambayeque. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004. 173 pp.

DIEZ CLAVES DE ÉXITO PARA EL DESARROLLO RURAL BASADAS EN LAS EXPERIENCIAS DE LOS PROYECTOS FEAS, MARENASS, CORREDOR Y SIERRA SUR.

Lima: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2004. 273 pp.

GUÍA PARA LA VIGILANCIA CIUDADANA.

Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004.

PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL EN LOS PAÍSES ANDINOS.

Raúl Mendoza Cánepa. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2004. 86 pp.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Lima: Grupo Propuesta Ciudadana,

2004. 57 pp. (Cuadernos Descentralistas n.º 11).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EXPERIENCIAS EN COLOMBIA, BOLIVIA Y BRASIL. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004. 66 pp. (Cuadernos Descentralistas n.º 12).

ILAVE: DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN.

Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004. 59 pp. (Cuadernos Descentralistas n.º 13).

COMPENDIO ELECTORAL PERUANO: ELECCIONES COMPLEMENTARIAS 2004.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. Lima: ONPE, 2004. 491 pp.

TEJIENDO LOS LAZOS DE UN LEGADO. QHAPAQ ÑAN-CAMINO PRINCIPAL ANDINO: HACIA LA NOMINACIÓN DE UN PATRIMONIO COMÚN, RICO Y DIVERSO, DE VALOR UNIVERSAL.

Lima: Unesco, 2004. 131 pp.

SUMANDO ESFUERZOS: 12 EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN LOCAL 2003.

Jorge Bracamonte, Armando Millán, Víctor Vich. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2004. 273 pp.

EFFECTOS DEL TLC CON EE.UU. SOBRE EL EMPLEO.

Bruno Seminario de Marzi, Oswaldo Molina Campodónico. Lima: PNUD/Mitra, 2004. 38 pp. Cuadros.

MEJORANDO LA COMPETITIVIDAD Y EL ACCESO A LOS MERCADOS DE EXPORTACIONES AGRÍCOLAS POR MEDIO DEL DESARROLLO Y APLICACIÓN DE NORMAS DE INOCUIDAD Y CALIDAD: EL EJEMPLO DEL ESPÁRRAGO PERUANO.

Tim O'Brien, Alejandra Díaz Rodríguez. Lima: IICA, 2004. 27 pp. Cuadros, gráficos.

ANUARIO ESTADÍSTICO: PERÚ EN NÚMEROS 2004.

Richard Webb, Graciela Fernández Baca. Lima: Cuánto, 2004. 1178 pp.

BONANZA MACROECONÓMICA Y MALESTAR MICROECONÓMICO: APUNTES PARA EL ESTUDIO DEL CASO PERUANO, 1988-2004.

Jürgen Schuldt. Lima: Universidad del Pacífico, 2004. 502 pp.

LA BATALLA POR PUNO: CONFLICTO AGRARIO Y NACIÓN EN LOS ANDES PERUANOS 1866-1995.

José Luis Rénique. Lima: IEP/SUR Casa de Estudios del Socialismo/CEPES, 2004.

CHACCHADORES DE HOJA DE COCA: ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DEVIDA-INEI SOBRE CONSUMO TRADICIONAL DE LA HOJA DE COCA.

Fernando Rospigliosi. Lima: IEP, 2004. 35 pp.

ENTRE PRÓJIMOS: EL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y LA POLÍTICA DE LA RECONCILIACIÓN EN EL PERÚ.

Kimberly Theidon. Lima: IEP, 2004. 283 pp. (Estudios de la Sociedad Rural n.º 24).

Internacionales

U.S.-EU FOOD AND AGRICULTURE COMPARISONS.

Mary Anne Normile, Susan E. Leetmaa. Washington D.C.: USDA, 2004. 97 pp. (Agriculture and Trade Report n.º WRS-04-04).

ALCANZANDO LAS METAS DEL MILENIO: UNA MIRADA HACIA LA POBREZA RURAL Y AGRÍCOLA.

Martine Dirven. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 57 pp.

ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN 2003-04. LABIOTECNOLOGÍA: ¿UNA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LOS POBRES?

Roma: FAO, 2004. 227 pp.

ENABLING PRODUCTIVE BUT ASSET-POOR FARMERS TO SUCCEED: A RISK FINANCING FRAMEWORK.

Eugene Gurenko, Olivier Mahul. Washington: Banco Mundial, 2004 (World Bank Policy Research Working Paper n.º 3211).

ANALYSIS OF THE 2003 CAP REFORM.

París: OCDE, 2004. 48 pp.

OECD AGRICULTURAL POLICIES 2004 AT A GLANCE: HIGHLIGHTS.

París: OCDE, 2004. 76 pp.

LA TRAMPA DE LA POBREZA RURAL.

Tom Lines, Gonzalo Fanjul, Penny Fowler, Céline Charvériat. s.l.: Oxfam International, 2004. 26 pp.

AMÉRICA LATINA Y EL (DES)ORDEN GLOBAL NEOLIBERAL: HEGEMONÍA, CONTRAHEGEMONÍA, PERSPECTIVAS.

Compilado por José María Gómez. Buenos Aires: CLACSO, 2004. 334 pp.

INFORMACIÓN SOBRE RIEGO EN EL MUNDO Y EN LA ARGENTINA.

Susana Parían, Paula Russo. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján, 2004.

NUEVA HEGEMONÍA MUNDIAL: ALTERNATIVAS DE CAMBIO Y MOVIMIENTOS SOCIALES.

Editado por Atilio Borón. Buenos Aires: CLACSO, 2004. 208 pp.

HEGEMONÍAS Y EMANCIPACIONES EN EL SIGLO XXI.

Compilado por Ana Esther Ceceña. Buenos Aires: CLACSO, 2004. 224 pp.

EL AGRO COLOMBIANO FRENTE AL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS.

Bolsa Nacional Agropecuaria. Bogotá: Bolsa Agropecuaria de Colombia, 2004. 194 pp.

LAS EXIGENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: DERECHOS

ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC).

Editado por Maribel Wolf. Barcelona: Icaria, 2004. 409 pp.

MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. INFORME ANUAL 2003.

Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. 28 pp.

EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2004. 113 pp.

SEARCHING FOR INNOVATIONS IN GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION FOR POVERTY REDUCTION: CONCEPTS, EXPERIENCES AND LESSONS FOR THE FUTURE.

Naciones Unidas. New York: UN, 2004. 139 pp.

SISTEMA COMUNAL: UNA PROPUESTA ALTERNATIVA AL SISTEMA LIBERAL.

Félix Patzi Paco. La Paz: CEA, 2004. 199 pp.

POLÍTICAS AGRARIAS PARA COLOMBIA.

s.l.: ILSA, 2004. 98 pp.

DERECHO A LA TIERRA: CONCEPTOS, EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS.

Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2004. 337 pp.

BIBLIOTECAS VIRTUALES PARA LAS CIENCIAS SOCIALES.

Dominique Babini, Jorge Fraga. Buenos Aires: CLACSO, 2004. 120 pp.

AGRICULTURAL DEVELOPMENT POLICY: CONCEPTS AND EXPERIENCES.

Roger Norton. Sussex: FAO, 2004. 528 pp.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2004: LA LIBERTAD CULTURAL EN EL MUNDO DIVERSO DE HOY.

Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. 299 pp. Cuadros.

PERÚ: MONITOREO DE CULTIVOS DE COCA EN EL PERÚ 2004. s.l.: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2004. 57 pp.

LAS METAS DEL MILENIO Y LA IGUALDAD DE GÉNERO: EL CASO DE PERÚ.

Rosa Bravo. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 85 pp. (Mujer y Desarrollo n.º 55).

UNA APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE GÉNERO Y ETNICIDAD EN AMÉRICA LATINA.

Elizabeth Peredo Beltrán. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 69 pp. (Mujer y Desarrollo n.º 53).

ENTENDER LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. 70 pp. (Mujer y Desarrollo n.º 52).

Sitios web especializados en agricultura

Encuentros para Eliminar la Pobreza Rural Fidamérica (América Latina)

Textos del I y II Encuentros de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural, que incluyen secciones dedicadas a pueblos indígenas, generación de ingresos, financiamiento, asistencia técnica, manejo de recursos naturales, descentralización, gestión de proyectos e igualdad de oportunidades de género.

<<http://www.fidamerica.cl/seccion.php?seccion=356>>

Femur: El portal de la mujer rural

Federación de la Mujer Rural (España). Información sobre Femur y secciones especiales de enlaces, prensa, empleo y texto completo de la revista *Mujeres Rurales*.

<<http://www.femur.es/es800600/index.htm>>

Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería Conacami (Perú)

Información sobre Conacami, su plataforma, noticias sobre conflictos mineros, galería de fotos, enlaces de interés y campañas.

<<http://www.conacami.org/>>

Observatorio Agrocadenas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia)

Concentra la información pública sobre las cadenas agroproductivas colombianas; entre ellas, algodón, arroz, azúcar, banano, cacao, café, caucho, cereales, avicultura, porcicultura, cítricos, forestal, frutales de exportación, ganado bovino, guadua, lácteos, oleaginosas, panela, papa, plátano, tabaco y agricultura ecológica.

<<http://www.agrocadenas.gov.co/>>

Cadenas productivas en el sector agrícola. Ministerio de Agricultura (Perú)

Información sobre las cadenas productivas de algodón, arroz, azúcar, café, espárrago, papa y maíz.

<<http://www.portalagrario.gob.pe/productivas.shtml>>

Centro de Estudios en Economía Aplicada CEPEA (Brasil)

A través del estudio de las cadenas agroindustriales de más de diez productos, CEPEA elabora indicadores económicos para azúcar, alcohol, algodón, café, cítricos, hortofrutícolas, leche, maíz, soya, trigo y otros.

<<http://www.cepea.esalq.usp.br/ocepea/index.php?id=3>>

Infoagro IICA (Bolivia)

Información sobre cadenas productivas de algodón y textiles, avícola, bananos y plátanos, bovinos de carne, camélidos, castañas, cuero, habas, madera, palmito, quinua, soya, trigo, turismo y uva.

<<http://www.infoagro.gov.bo/>>

Proyecto SICA. Cadenas agroindustriales. Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ecuador)

Información sobre las cadenas productivas de algodón y textiles, arroz y piladoras, azúcar y confitería, banano, cacao y elaborados, café e instantáneos, carne y subproductos, frejol, leche y derivados, maíz y avicultura, oleaginosas y aceites, papa, soya, trigo y molinería.

<<http://www.sica.gov.ec/cadenas/index.html>>

Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay (MAG-Paraguay)

Este sitio muestra información sobre marco jurídico, plan nacional de reactivación de la agricultura familiar, plan de desarrollo agrario rural, programas y proyectos, documentos, datos estadísticos, biblioteca, entre otros.

<<http://www.mag.gov.py/>>