

29  
30

# DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

---

## Editorial

***E**n el segundo semestre de 1999 se inicia en el Perú un período político que culminará con la elección presidencial y parlamentaria del primer trimestre del año 2000, el cambio de administración gubernamental tendrá lugar en julio próximo. En las campañas electorales del pasado, las propuestas de planes de gobierno de las organizaciones políticas en competencia han tenido escaso efecto sobre la orientación de los votantes. La campaña actual puede ser diferente, pues hay un problema que preocupa a toda la población y al propio Gobierno, y que exige respuestas sólidas y fundamentadas: la existencia de un amplísimo porcentaje de desempleo y subempleo, causa principal de la inmensa pobreza que existe en el país. La magnitud del problema vuelve inapropiados los límites en los que se ha enfrascado la discusión sobre la economía y las políticas económicas, a saber, si corresponde al Estado o al mercado la función de desarrollar el país. Hoy parece obvio que no es posible prescindir de una estrecha e inteligente relación entre ambas instituciones.*

*Por otro lado, existe un cierto consenso respecto de que en el Perú el sector agrario y las actividades rurales tienen una importante potencialidad de creación de puestos de trabajo, y que cualquier estrategia destinada a reducir de manera significativa el desempleo debe suponer obligadamente un gran y sostenido esfuerzo por la modernización de la economía, no sólo agraria, sino rural. Estas estrategias deben ir más allá de las preocupaciones del actual Gobierno por incrementar las exportaciones agrarias sobre la base de grandes y medianas empresas modernas, cuyos efectos en la modernización de la vasta ruralidad del país son extremadamente modestos.*

*Este número doble de Debate Agrario plantea una serie de temas y problemas de crucial importancia para una discusión amplia sobre qué estrategia debería adoptar un nuevo gobierno con voluntad política real de modernizar el mundo rural*

*El artículo de Fernando Eguren e Ignacio Cancino ofrece un amplio panorama de lo ocurrido en el sector agrario del Perú en los años de administración del presidente Fujimori, y distingue ciertos procesos que, de continuar, pueden ser fuente de tensiones extremadamente graves. Los autores anotan, en particular, que la polarización social y económica que existía en el campo antes de la reforma agraria, basada en la desigual distribución de la tierra, ha sido en términos generales superada, pero se estaría produciendo una renovada polarización sustentada en nuevas bases, en la distribución desigual de las inversiones, de los avances tecnológicos y las condiciones de acceso a los mercados*

*Sostienen los autores que la modificación de estas tendencias excluyentes exigiría cambios en las opciones estratégicas de desarrollo del país, y no solamente del sector agrario, que se requerirían políticas diferenciadas que favorezcan a la pequeña agricultura, que también son indispensables transformaciones en la propia organización del Estado, comenzando por la descentralización de las decisiones en las regiones y continuando con nuevas estrategias educativas que mejoren cualitativamente el capital humano. Sería necesaria, igualmente, la consolidación de las instituciones públicas, como el Poder Judicial, los centros de investigación y difusión tecnológica, las universidades, etcétera*

*Argumentan finalmente que correspondería al Estado un doble papel, ambos fundamentales. En primer lugar, la definición e implementación de políticas diferenciadas para los pequeños agricultores y campesinos, destinadas a superar las carencias mencionadas. En segundo lugar, un cambio radical de actitud del Gobierno sobre la relación Estado-sociedad*

*En efecto, la intervención del Estado no supone repetir experiencias de pasadas décadas que mostraron ser ineficaces, en algunos casos deberá intervenir directamente, pero en otros muchos habrá de estimular y lograr sinergias con el sector privado, con asociaciones y gremios de agricultores, con organizaciones no gubernamentales, con la cooperación internacional, etcétera. De este modo se refuerzan tres objetivos: el logro de un desarrollo más equitativo y*

*menos excluyente, un desarrollo más participativo y fortalecedor de la sociedad civil, y, finalmente, un desarrollo que requiere mucho menor inversión pública (y, por tanto, menor endeudamiento), pues utilizaría las energías y capacidades del conjunto de la sociedad*

*De otro lado, Héctor Maletta analiza la diferencia entre las políticas agrarias "tradicionales", que fueron muy comunes desde los años 60 en adelante, y aquéllas que corresponden a una situación en la que el Estado asume una responsabilidad más promotora que ejecutora, que ha predominado en los 90. Los principios de las políticas agrícolas tradicionales se basaban en la extracción de excedentes económicos del campo para subsidiar el desarrollo industrial en la ciudad, en la intervención y control estatal en inversión, asistencia técnica y extensión, producción de insumos, control del comercio y fijación de precios, y en la prioridad otorgada al mercado interno. Estas políticas entraron en crisis aguda en los años 80*

*De acuerdo con los nuevos principios de las políticas agrícolas, el Estado aparece como regulador y no como productor. Según Maletta, las políticas estatales no se basan en principios de comando sino de incentivos, razón por la cual se dirigen a agentes económicos privados que actúan en el mercado. Estas políticas requieren ser financieramente sostenibles y, por lo tanto, deben ser fiscalmente austeras y tener garantizados recursos para su implementación, en lo posible no expuestos a las contingencias de las finanzas públicas. Otros rasgos de estas políticas son el involucramiento del sector privado, la subordinación de las políticas sectoriales al marco macroeconómico, la prioridad del consumidor, finalmente, el mercado como mecanismo para la implementación de políticas*

*Es precisamente esto último lo que analizan Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev a propósito de la experiencia del mercado de aguas en Chile. El tema tiene especial importancia para el Perú y particularmente para la costa, dado que en esta región la totalidad de la actividad agrícola depende de riego artificial, y es reconocido el hecho de que la gestión del agua es deficiente*

*El estudio realizado por Dourojeanni y Jouravlev muestra las dificultades de desarrollar mercados de recursos naturales como el agua. Uno de los problemas más importantes que generó la aplicación del Código de Aguas en Chile fue la asignación original de los*

*derechos de agua, dados los frecuentes casos de especulación, de acaparamiento y de poder sobre los mercados Surgieron problemas también derivados de la inadecuada consideración de los efectos externos en la constitución de los nuevos derechos y de las transferencias de los derechos existentes Los autores analizan también los factores que explican la escasa actividad del mercado del agua y sus efectos, los logros más importantes del Código y, finalmente, dan a conocer el debate, poco divulgado, que se ha generado en Chile en torno a la modificación de éste*

*Pero desarrollo agrario y rural no sólo se refieren al crecimiento y a las realizaciones materiales la dimensión social es igualmente importante Un impactante recordatorio es el que nos ofrece Hale E Sheppard, quien analiza en su artículo la gravedad del trabajo infantil en las áreas rurales de América Latina y específicamente del Perú, y propone maneras de enfrentarlo, con plena conciencia de las dificultades existentes dada la pobreza generalizada en las áreas rurales de la región La dimensión del problema del trabajo infantil, sin embargo, “al ser cada vez menos herméticas las fronteras nacionales se está convirtiendo rápidamente en un fenómeno transnacional” Por eso, a las iniciativas enfocadas únicamente en el país en que ocurre el trabajo infantil es fundamental que se agreguen –argumenta el autor– algunos esfuerzos con una visión más mundial, como por ejemplo el uso de un sistema de etiquetas De lo contrario, con fundamento en la vasta experiencia derivada de los programas nacionales iniciados en numerosos países latinoamericanos, la erradicación del trabajo infantil quizá pueda transformarse en una meta inalcanzable*

*La publicación de éstos y los demás artículos de este número doble de Debate Agrario –en los que se analiza la demanda de créditos por la pequeña agricultura costeña (Trivelli), se discute el significado y pertinencia de la ecología política (Bedoya) y se muestra una infrecuente (por exitosa) experiencia de transferencia tecnológica hacia campesinos (Dinar y Keynan)– es con seguridad un aporte importante al período político iniciado con el proceso electoral Nuestro propósito es afirmar la necesidad de invertir esfuerzos en la elaboración de planes de gobierno creativos pero sustentados en el conocimiento y la experiencia*

---

# Fernando Eguren, Ignacio Cancino

## AGRICULTURA Y SOCIEDAD RURAL EN EL PERÚ\*

**E**n este artículo hacemos notar que ha habido procesos de cambio muy profundos en la agricultura y en el mundo rural en el Perú, y que se configura un escenario problemático para el desarrollo de ese sector

Las políticas diseñadas y ejecutadas desde 1990 han tenido efectos contradictorios. Por el lado positivo, la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, la pacificación del país y la relativa estabilidad de las nuevas reglas de juego económicas han permitido a los productores agrarios tomar decisiones con perspectivas hacia el futuro. Esto es cierto no sólo para los grandes inversionistas, sino también para pequeñas y medianas empresas agrarias. El incremento de la producción agropecuaria desde 1992 es presumiblemente una expresión de ello. Pero, por otro lado, la posibilidad de acceder a recursos y servicios necesarios para la producción —desde créditos y nuevas tecnologías hasta información de mercados— es muy diferente, de manera que la pequeña agricultura y la economía campesina quedan en gran parte marginadas. La distribución de las tierras por la reforma agraria y los cambios posteriores disminuyeron las grandes polarizaciones en la propiedad de ese recurso, pero esta polarización se está reproduciendo en la distribución de las inversiones y avances tecnológicos, y se está prolongando, bajo otras formas, un estilo excluyente de desarrollo.

Una modificación de estas tendencias excluyentes exige cambios estratégicos en las opciones de desarrollo del país, y no solamente en las políticas sectoriales. Se requieren políticas diferenciadas que favorezcan a la pequeña agricultura, pero también son indispensables transformaciones en la propia organización del Estado, comenzando por la descentralización de las decisiones en las regiones y continuando con nuevas estrategias educativas que mejoren cualitativamente el capital humano, la consoli-

\* Versión actualizada del artículo del mismo nombre presentado al Consorcio Secretariado Rural en La Paz, 1998

ción de las instituciones públicas –como el Poder Judicial, los centros de investigación y difusión tecnológica, las universidades, etcétera– La naturaleza de las relaciones del Estado con la sociedad civil –asociaciones de todo tipo, centros educativos privados, organizaciones no gubernamentales, gremios– debe también cambiar sustancialmente, con el fin de lograr sinergias para la consecución de objetivos comunes. Por lo demás, un importante porcentaje de campesinos minifundistas, imposibilitados de asegurarse una vida aceptable por la escasez de sus recursos, aun con políticas agrarias acertadas, sólo encontrarán oportunidades nuevas si se crean empleos productivos de manera masiva, lo cual implica, como ya se mencionó, una estrategia de desarrollo incluyente y descentralizada.

El papel de la sociedad civil en el logro de esta gran transformación estratégica es vital, pues es a partir de su influencia que pueden lograrse esos cambios. En el actual contexto peruano, la aplicación de un estilo de desarrollo excluyente por el gobierno se debe precisamente, en buena parte, a la debilidad negociadora y propositiva de la sociedad civil y a la precariedad de sus instituciones. No cabe duda de que la crisis de los partidos y de los gremios ha contribuido a esa precariedad.

## LA POBLACIÓN

El agro y la sociedad rural están en constante cambio. Dedicaremos esta primera sección a presentar, en apretado resumen, los cambios demográficos y sociales más característicos ocurridos en el Perú.

### LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

#### *La urbanización*

Dos son los cambios destacables. En primer lugar, *la urbanización de la población*, como resultado, principalmente, de masivas y constantes migraciones del campo a las ciudades. En 50 años los pesos relativos de la población urbana y rural se han invertido: mientras en 1940 la población rural era 65% de la población total, en 1993 sólo 30% de los habitantes del país vivían en las áreas rurales. En ese período la población urbana creció seis veces, y la rural lo hizo sólo tres. Esta tendencia continúa.

El segundo cambio demográfico importante es el *relativo despoblamiento de la sierra* –la región propiamente andina– en favor, en primer lugar, de la región costera, donde se ubican las principales ciudades y la agricultura más moderna y, en segundo lugar, de la selva alta amazónica, área de colonización. La población de los departamentos serranos del centro (Ayacucho<sup>1</sup>, Huancavelica, Apurímac y Pasco) ha perdido impor-

1 Es destacable el crecimiento demográfico negativo del departamento de Ayacucho (-0,3%), único en el país producto de la violencia política de los 80 y la primera mitad de los 90.

tancia relativa, mientras que la han ganado los departamentos de la región selvática (San Martín, Loreto y Ucayali)<sup>2</sup> Pero algunas ciudades de la sierra central y sur tuvieron altas tasas de crecimiento<sup>3</sup>

Según el último censo nacional, realizado en 1993, la población peruana alcanzó los 22 639 443 habitantes, tres veces más que a inicios de los años 40. Luego de incrementos en la tasa de crecimiento durante las décadas del 40 a los 70, en los últimos tres lustros ésta ha ido reduciéndose (cuadro 1)<sup>4</sup>

Los ritmos de crecimiento variaron significativamente en las ciudades y el campo. En el período intercensal 1981-1993, la población urbana se incrementó en 39,4%, con una tasa promedio anual superior al 3%, en tanto que la población rural censada lo hizo en un modesto 11,4%, con una tasa promedio anual inferior a 1% (cuadro 2)<sup>5</sup>

El proceso migratorio, que ha transformado la distribución espacial de la población de manera radical, se debe a varias causas. Merece mencionarse como un factor de atracción la concentración de los servicios públicos —principalmente la educación— en las ciudades y, en general, la existencia de mejores y mayores oportunidades en el área urbana.

**Cuadro 1**  
**Población y tasa de crecimiento poblacional anual intercensal**

	1940	1961	1972	1981	1993
Poblacion	7 023 111	10 420 357	14 121 564	17 762 231	22 639 443
Tasa de crecimiento	—	1,9	2,8	2,6	2,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos nacionales respectivos.

2 En algunas áreas de la selva la economía de la coca y los lavaderos de oro han desempeñado un papel primordial como factor de atracción.

3 MONGE, Carlos. Transformaciones en la sociedad rural", en Oscar Dancourt, Enrique Mayer y Carlos Monge editores *Peru. El problema agrario en debate/SEPIA V* Lima SEPIA/UNAS/CAPRODA 1994. Véase también CABALLERO, Víctor. Urbanización de la sociedad rural puneña: crecimiento y cambios en las comunidades campesinas', en *Debate Agrario* N° 14 Lima CEPES, 1992, pp 107-120. Algunas ciudades serranas crecieron bruscamente debido a la población desplazada por el terrorismo durante la década de los 80 y comienzos de los 90.

4 PONCE, Ana. "Peru. Perfil sociodemográfico (1972-1993)", en Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcarcel, editores *El Peru frente al siglo XXI* Lima Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo Editorial, 1995 p 127.

5 *Ibid* p 42.

**Cuadro 2**  
**Poblacion urbana y rural segun los censos de 1940 a 1993**  
**(Porcentajes)**

<b>Año</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
1940	35,4	64,6
1961	47,4	52,6
1972	59,5	40,5
1981	65,2	34,8
1993	70,1	29,9

*Fuente* INEI Censos nacionales de 1940 1961 1972 1981 y 1993

Se suma a ello, como factor de expulsión de la población rural, la desaparición, desde mediados de este siglo, de las condiciones sociales que mantenían a los campesinos atados al campo. Las migraciones fueron facilitadas por el desarrollo de las vías de comunicación y, en general, estimuladas por la expansión de los medios de comunicación de masas que fueron modificando radicalmente las expectativas de vida de los campesinos, particularmente de los jóvenes. La difusión misma de la educación escolarizada en las áreas rurales contribuyó con este fenómeno.

El proceso general de urbanización demográfica ha tenido variaciones. En particular, las migraciones, antes dirigidas hacia las ciudades mayores, fueron alimentando ya desde los años 70 la población de ciudades intermedias y centros poblados menores<sup>6</sup>. En algunos casos esta relativa descentralización del proceso de urbanización puede constituir un factor que imprime dinámica a los mercados regionales y locales, así como de estímulo de la economía y mercados rurales. Compensando de algún modo las tendencias distorsionantes generadas por el crecimiento desmesurado de unas pocas ciudades, podría estar preparando mejor el campo a una inserción diversificada y más eficiente de los agentes productivos en el mercado.

Si bien en términos agregados la población peruana es mayoritariamente urbana, un acercamiento a las divisiones político-administrativas —departamentos y provincias— muestra que en la mayoría de estas últimas predomina la población rural (cuadro 3).

<sup>6</sup> Es posible que la capacidad de recepción de las grandes ciudades se haya saturado y que estas ofrezcan cada vez menos, en cantidad y calidad, de los servicios ansiados por los potenciales migrantes.

**Cuadro 3**  
**Clasificación de las provincias del Perú**  
**según porcentaje de población rural**

Provincias	Nº de provincias	(%) provincias
Con población rural mayoritaria (50% o más)	115	60,8
Con población rural mayor al promedio nacional (29,9-50%)	34	18,0
Con población rural menor al promedio nacional (menos de 29,9%)	40	21,2
Total	189	100,0

Fuente: INEI IX Censo Nacional de Población 1993  
 Elaboración: Marcel Valcárcel<sup>7</sup>

### *Estructura de edades*

Como toda sociedad con altas tasas de crecimiento, la peruana muestra una mayoría de población joven. La pirámide demográfica sigue teniendo una base amplia y una cúspide estrecha. Sin embargo, debido al lento descenso de la tasa de fertilidad, se espera que en los próximos 30 años esta estructura se transforme significativamente hasta adoptar una forma similar a la que tienen actualmente los países desarrollados. El promedio de edad ha pasado de 18 años en 1972 a 21 en el censo de 1993. Entre los años 1990 y 2000 la población total aumentará en 22%, pero el grupo de menores de 15 años lo hará tan sólo en 9%, el crecimiento más rápido se dará en los mayores de 65 años, quienes, en ese lapso, han de aumentar en 46%<sup>8</sup>.

No hay datos analizados para el ámbito rural con relación a este proceso, pero todo indica que también se estaría dando, sobre todo porque la mayor parte de migrantes son jóvenes. El proceso que señalamos tendrá repercusiones significativas en la composición de la mano de obra agrícola y rural en general, y en la tasa de dependencia económica —la cantidad de personas que no laboran en relación con la que sí lo hacen—, dato que merecería un análisis más exhaustivo.

### *Composición por sexo*

En lo que atañe a la composición de la población por sexo, la situación es homogénea y estable. La población masculina es ligeramente menor que la

<sup>7</sup> VALCARCEL, Marcel "Sociedad rural y agricultura en el Perú", en *El Perú frente al siglo XXI*, ob. cit.

<sup>8</sup> PONCE, Ana, ob. cit. pp. 127-128.

**Cuadro 4**  
**Tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más, por área y sexo, 1972 y 1993**

Año censal	Urbano		Rural		Total		Total (absoluto)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1972	5,9	19,1	34,3	69,2	16,7	38,2	2 062 870
1993	3,4	9,8	17,0	42,9	7,1	18,3	1 784 281

*Fuente* INEI *El analfabetismo en el Perú* Lima INEI 1995 Tomado de Eguren Fernando Janet Cano y Alberto del Aguila *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú* Lima Accion Ciudadana 1997

femenina (49,7%) No hay variación en esta estructura poblacional por sexo cuando consideramos la diferenciación rural/urbana

## LA EDUCACION

Desde la década de los 50, la educación pública se extendió no sólo en las ciudades sino también en las áreas rurales<sup>9</sup> Los avances más importantes se dieron en la reducción del analfabetismo de la población rural, tanto entre hombres como entre mujeres (cuadro 4)<sup>10</sup>

No obstante, los avances no han sido uniformes Las diferencias entre hombres y mujeres son todavía importantes –en 1993 los porcentajes de analfabetismo respectivos eran 17 y 42%–, sin embargo, esta distancia se ha reducido notablemente en los grupos de edad más jóvenes También hay diferencias regionales de los 13 departamentos con porcentajes de analfabetismo mayores, 11 son de la sierra central y sur del país Finalmente, hay diferencias de calidad educativa entre las áreas urbanas y rurales

Así como ha habido una reducción importante del analfabetismo, el incremento de la tasa de escolaridad (porcentaje de niños y jóvenes en edad escolar que asisten a la escuela) ha sido notable en las áreas rurales, como lo ha sido asimismo la elevación promedio del número de años cursados También aquí hay diferencias importantes mientras que en Lima Metropolitana el promedio de años escolares cursados es cercano a los 10, en departamentos de población predominantemente rural de la sierra apenas si

9 Las presiones de los campesinos y de sus comunidades por contar con infraestructura y servicios educativos fueron un contenido permanente de sus reivindicaciones y un factor importante para que la educación escolar se generalizase

10 Esta sección se apoya mucho en el capítulo sobre la educación de *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, por Fernando Eguren, Janet Cano y Alberto del Aguila Lima Accion Ciudadana, 1997

supera los cuatro años. Las mayores tasas de escolaridad, de años promedio cursados y de calidad educativa se encuentran en las áreas urbanas de la costa.

Sin embargo, esta importante mejora de condiciones en el campo no ha significado una mejora en la calidad de la educación. No hay en el país un sistema de medición de la calidad educativa, pero estudios parciales coinciden en constatar la existencia de las deficiencias<sup>11</sup>.

En resumen, a pesar de los esfuerzos por ampliar la cobertura de la educación, subsisten problemas graves:

- el alto porcentaje de mujeres analfabetas en áreas rurales (44% en promedio, pero más de 50% en departamentos predominantemente rurales de la sierra centro-sur)
- alrededor de 20% de los conductores de predios rurales son analfabetos
- cerca de 13% de los niños con edades de entre 6 y 12 años no asisten a la escuela, y en la misma situación se encuentra 29% de los adolescentes de 13 a 17 años
- en las áreas en las que la actividad agropecuaria es importante para la economía familiar, niños y niñas asumen desde temprana edad responsabilidades que obstaculizan su posibilidad de asistir regularmente a la escuela, al punto que se registra un porcentaje muy alto de deserción escolar.

## LA SALUD

Así como en la educación, en términos generales las condiciones de salud han tendido a mejorar en todo el país. También en este caso es el ámbito rural el que presenta aún desventajas marcadas en relación con el ámbito urbano, y la sierra y la selva resultan desfavorecidas si se las compara con la costa. Por otro lado, si bien, en general, los indicadores han mejorado, la posición del país en relación con otros países de América Latina y en términos generales deja mucho que desear.

La esperanza de vida es uno de los indicadores más expresivos de las modificaciones de la situación de la salud de una población. Tanto en las áreas rurales como en las urbanas, la esperanza de vida ha aumentado en alrededor de 10 años en un cuarto de siglo, tanto para hombres como para

11 Un informe de la Misión Piloto sobre Reforma Socioeconómica del Banco Interamericano de Desarrollo publicado en 1995 revela que existen fuertes diferencias regionales en relación con el *desempeño educativo*: el porcentaje de estudiantes debajo del desempeño esperable era, en Lima, de 63% en matemáticas y 7% en lenguaje, en la sierra, que como sabemos, es mayoritariamente rural de 94 y 24% respectivamente en la selva de 93 y 20% (BID *Challenges for Peace Towards Sustainable Social Development in Peru*. Informe de la Misión Piloto sobre Reforma Socioeconómica. Washington, D.C., abril de 1995. Citado en Eguren y otros, ob. cit. pp. 88-89).

mujeres. A pesar de este notable mejoramiento, la población urbana vive actualmente, en promedio, 10 años más que la rural (cuadro 5)

Como es de esperar, la tasa de mortalidad infantil también disminuyó desde la década de los 70. Sin embargo, el ámbito rural presenta tasas que doblan los porcentajes para el ámbito urbano: 71/000 y 35/000 respectivamente. Las diferencias regionales son notables: la mortalidad infantil duplica en la selva y triplica en la sierra a aquélla de la costa (cuadro 6)

**Cuadro 5**  
Esperanza de vida promedio en el Perú por quinquenios  
(Años de vida)

Quinquenio	Áreas urbanas		Áreas rurales		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1970-75	57,7	61,5	49,4	52,3	53,9	57,3
1980-85	63,3	67,9	54,1	57,9	56,5	63,8
1990-95	67,9	72,8	58,9	63,3	64,4	69,2

Fuente: INEI. *Proyecciones departamentales de la población 1995-2015* en Eguren y otros, ob. cit. p. 113

**Cuadro 6**  
Mortalidad infantil por cada mil niños nacidos vivos,  
según lugar de residencia, grado de urbanización  
y región natural, 1996

Característica	Mortalidad infantil (por cada mil)
<i>Residencia</i>	
Urbana	35
Rural	71
<i>Grado de urbanización</i>	
Lima Metropolitana	23
Otras ciudades grandes	42
Resto urbano	44
Rural	71
<i>Región natural</i>	
Lima Metropolitana	23
Resto de costa	41
Sierra	69
Selva	52

Fuente: ENDES 1996. Informe preliminar. INEI

Otro importante indicador de la situación de salud es el grado de desnutrición de la población. La desnutrición infantil es realmente dramática en el ámbito rural. 40% de los niños menores de 5 años presenta desnutrición crónica. En cambio, en el ámbito urbano el porcentaje de desnutridos crónicos es de 16,3% (cuadro 7)

En setiembre de 1993 se realizó el Primer Censo Nacional de Talla, el que reportó que 48% de la población escolar presentaba desnutrición crónica. En las áreas rurales, 67% de los niños censados se encontraba en esa situación. Los porcentajes alcanzaron niveles extraordinariamente altos en algunos departamentos serranos: Cusco, 68%, Cajamarca, 69%, Huancavelica, 73%

Información más reciente señala que, en general, la desnutrición crónica en la sierra es casi cuatro veces mayor que en Lima, y en la selva es tres veces mayor<sup>12</sup>. El acceso a servicios, que redundaría en las condiciones de salud de la población, es peor en las zonas rurales que en las urbanas (cuadro 8)

Estas deficiencias explican en gran medida las tendencias migratorias esbozadas anteriormente, y son consecuencia de la marginación que sufre el campo con respecto a la ciudad, y la sierra y la selva respecto a la costa. Por otro lado, los progresos alcanzados en salud, al igual que en educación, pueden deteriorarse como producto de la crisis económica y la recesión que afectan actualmente el país y las economías de la mayoría de la población, y entre éstas, principalmente, a la población rural y serrana.

**Cuadro 7**  
**Prevalencia de desnutrición en los niños de cero a cinco años,**  
**1984 y 1991-92**  
**(Porcentajes)**

	Nacional		Urbano		Rural	
	1984	1991-92	1984	1991-92	1984	1991-92
Deficit talla/edad						
desnutricion cronica	38,2	36,5	23,5	25,9	54,7	53,4
Deficit peso/edad						
desnutricion aguda	14,3	10,8	7,1	6,4	22,9	17,8

Fuentes: ENSA 1984 y ENDES 1991-92 en Eguren y otros ob. cit. p. 115

<sup>12</sup> INEI. *Peru. Encuesta demografica y de salud familiar 1996. Informe preliminar*. Lima: INEI, 1997.

**Cuadro 8**  
**Disparidad entre zonas rurales y urbanas Poblacion con**  
**acceso a servicios, 1993**  
**(Porcentajes)**

<i>Agua potable</i>	
Urbano	82,3
Rural	6,9
<i>Servicios higienicos</i>	
Urbano	80,2
Rural	24,7
<i>Alumbrado</i>	
Urbano	79,9
Rural	8,0

*Fuente* Instituto Nacional de Estadística e Informática Censo Nacional de Población y Vivienda 1993 en Eguren y otros ob cit

## PROCESOS DE CAMBIO EN EL ÁMBITO RURAL

En este acápite se hace una revisión resumida de las políticas de ajuste, problemas de largo plazo, el nuevo marco legal agrario y del problema de la seguridad alimentaria

### LAS POLITICAS DE AJUSTE

Las políticas de ajuste económico y de cambios estructurales, ejecutadas a partir de 1990, fueron una respuesta a una sucesión de medidas económicas desacertadas de gobiernos anteriores, particularmente entre 1980 y 1990, caracterizadas por un intervencionismo estatal excesivo orientado por fines políticos de corto plazo y que estimuló la corrupción y el dispendio (conjunto de circunstancias que han dado en llamarse "populistas") Las nuevas políticas también se diseñaron y ejecutaron bajo las presiones de las organizaciones financieras multilaterales, y en un contexto de una real guerra interna

Similares a las políticas aplicadas en otros países, las medidas de ajuste buscaron –y lograron– corregir los principales desequilibrios macroeconómicos En cuanto a las medidas estructurales, se dirigieron a disminuir el papel económico directo del Estado y al estímulo de la economía de mercado, fortaleciendo la función del sector privado y liberalizando los diferentes mercados

Ambos tipos de medidas –de ajuste y de cambios estructurales– han tenido importantes efectos en el sector agrario En el siguiente cuadro resumen se señalan las principales transformaciones derivadas del cambio de la función del Estado, enfatizando sus efectos sobre todo en la pequeña agricultura

Rubros de cambios	Antes de las medidas de ajuste y de cambios estructurales	Luego de las medidas de ajuste y de cambios estructurales
Financiamiento agrario	Banco Agrario estatal de fomento, con bajos intereses y un regimen laxo de cobranzas Principal fuente de financiamiento formal de la pequeña agricultura y tambien principal canal de subsidio	Se liquida el Banco Agrario La banca comercial mucho mas selectiva y rigida margina a la pequeña agricultura Surgen pequeñas instituciones financieras rurales por iniciativa de ONG u otras (cajas rurales) El financiamiento informal se generaliza
Investigacion agraria y difusion de tecnologías	Realizada en muy pequeña escala tanto por el Estado como por el sector privado	Practicamente eliminada El supuesto –no cumplido– es que la iniciativa privada la asumirá ONG y algunos programas especiales asumen esta responsabilidad en pequeña escala Las universidades y facultades especializadas mantienen perfil bajo
Acceso y derechos sobre la tierra	Mercado de tierras restringido por normas legales y ambiente sociopolitico Limites a los tamaños de la propiedad Tierras de comunidades campesinas protegidas por la Constitucion	Liberalizacion de los mercados de tierras por cambios en la legislacion Eliminacion de limites al tamaño de la propiedad Posibilidad de transferir las tierras comunales a terceros Programas para la regularizacion de titulos A diferencia de experiencias pasadas las nuevas tierras ganadas por obras de irrigacion son transferidas a la mediana y gran agricultura
Administración y derechos del uso de aguas	Regulados por el Estado, con tendencia a transferirlos a las juntas de regantes	Tendencia mas acusada a transferir la administración a las juntas de regantes Inminencia de promulgación de una ley tendiente a la creacion de un mercado de aguas
Determinación de los precios	Intervención del Estado en la fijación de algunos precios de productos alimenticios de consumo masivo	Liberalización de los precios Intervención ocasional y erratica a través de PRONAA para cultivos andinos Establecimiento de sobretasas arancelarias para un grupo de productos alimenticios



➤ Rubros de cambios	Antes de las medidas de ajuste y de cambios estructurales	Luego de las medidas de ajuste y de cambios estructurales
Comercialización	Intervención del Estado a través de empresas públicas en la comercialización interna de algunos productos de producción masiva Regulación de la importación de alimentos Subsidio a alimentos importados para favorecer a consumidores en perjuicio de productores domésticos	Liberalización de la comercialización interna y externa Supresión de subsidios Liberalización de las importaciones Imposición de sobretasas a la importación de los productos que están subsidiados por sus países de origen para evitar la "competencia desleal (La subvaluación del dólar, sin embargo, neutraliza en parte sus efectos) Intervención ocasional de PRONAA para cultivos andinos
Programas especiales	Programas de generación de empleo temporal	Importantes inversiones en infraestructura vial Ampliación de la red energética Ampliación de la red telefónica (privada) Incremento de la inversión privada en cultivos para exportación y agroindustria
Inversiones	Pocas inversiones públicas y privadas por escasos recursos fiscales	Se crean algunos programas redistributivos de 'compensación (FONCODES), de distribución de alimentos (PRONAA), de expansión de la infraestructura educativa (INFES) de salud Se mantiene un importante programa de manejo de recursos naturales en sierra (PRONAMACHCS)

En general, puede afirmarse que la liberalización de los mercados y la reducción de la intervención del Estado han creado condiciones más favorables a aquellos productores y regiones que ya estaban sólidamente articulados a los diferentes mercados —financieros, de insumos, de productos—, y que tenían acceso privado a servicios —información económica, tecnológica, etcétera—

Algunos economistas sostienen que las políticas de estabilización han sido negativas para el sector agrario tomado en conjunto, pues han deterio-

rado los términos de intercambio campo-ciudad. Las razones serían la disminución generalizada de la demanda interna (por la ampliación del desempleo y la reducción de los ingresos), la continuación del retraso cambiario (que reduce competitividad a los sectores expuestos a la competencia externa) y el alto costo del transporte<sup>13</sup>

Sostienen, asimismo, que el principal canal de transmisión de los efectos del programa de estabilización ha sido el sistema de precios<sup>14</sup>, por lo tanto, los efectos de la estabilización en los diversos sectores sociales agrarios van a depender del grado de integración de éstos en el mercado. En este sentido, los campesinos serían el sector relativamente menos afectado de manera directa, en la medida en que su vinculación con el mercado es más tenue y que pueden, hasta cierto punto, reducir aún más estas vinculaciones, intensificando su economía doméstica (agraria y artesanal) y recurriendo más al trueque que al intercambio monetizado. Debe tomarse en consideración, sin embargo, que aproximadamente 60% de sus ingresos son monetarios, y que, por lo tanto, su capacidad de "sustraerse" totalmente del mercado, aun de manera temporal, es improbable.

Sin embargo, debe destacarse el hecho de que la supresión de la mayor parte de los subsidios a partir de 1990<sup>15</sup> ha contribuido al mejor alineamiento de los precios relativos, sumamente distorsionados en las décadas anteriores y, en este sentido, crea condiciones más reales de funcionamiento de la economía.

Es difícil establecer relaciones causales claras entre el resultado de las políticas mencionadas y el desempeño de la agricultura —positivo durante los últimos años, tomando como criterio el crecimiento del producto bruto agropecuario (cuadro 9)—, en buena parte por la variedad de circunstancias que escapan al control de las políticas. Un ejemplo ilustrativo es la relación entre la producción y la violencia política que asoló vastas regiones del país rural durante la década de los 80 y comienzos de la presente. La derrota de los grupos terroristas, definitiva a partir de fines de 1992, tuvo presumiblemente efectos positivos sobre la producción, pues el campo fue pacificado. Esto contribuyó a crear condiciones favorables a las inversiones y, en general, a poder anticipar el futuro y tomar decisiones en consecuencia. El crecimiento del sector agrario después de 1992 ha sido constante. Las condiciones climáticas también juegan un papel importante, pues fueron favorables después de dicho

13 DANCOURT, Oscar y Waldo MENDOZA "Agricultura y política de estabilización en el Perú, 1990-1992", en Oscar Dancourt, Enrique Mayer y Carlos Monge, editores, ob cit, pp 243-269

14 DANCOURT, Ó y W MENDOZA, ob cit, p 255

15 Aunque estos emergen, en menor proporción, de otras formas más disimuladas, a través de programas de diferente tipo que están en la frontera entre la inversión pública y una política de captación de clientelaje político

**Cuadro 9**  
**Variación porcentual anual del PBI agropecuario**

Período	Variación porcentual
1980-1985	-0,4
1985-1990	-1,9
1990-1991	2,7
1991-1992	-7,9
1992-1993	8,7
1993-1994	13,8
1994-1995	7,4
1995-1996	5,6
1996-1997	4,9
1997-1998	2,4

*Fuente* INEI Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

año<sup>16</sup> La confluencia de todos estos hechos, en un contexto de cambios de políticas económicas, ha dado como resultado un incremento constante de la producción global agropecuaria. Tampoco es fácil discernir los sectores de productores concretos y las áreas concretas responsables de este incremento, dada la gran heterogeneidad social, geográfica, tecnológica y cultural del agro peruano y la escasez de estudios que faciliten conclusiones contundentes<sup>17</sup>

Están pendientes estudios que den respuesta a los interrogantes mencionados. Es muy importante, asimismo, analizar la evolución de la productividad física –rendimientos por unidad de superficie–, la productividad laboral –producción por trabajador– y la productividad del capital –valor agregado por unidad de inversión en capital– para conocer no sólo dónde se están dando cambios positivos, sino también cuáles son las áreas críticas<sup>18</sup>

16 En cambio los efectos de El Niño de 1997-1998 han sido adversos al crecimiento de la producción agropecuaria en una parte importante del país

17 Esto no contradice el hecho, ya mencionado antes, de que los cambios en las reglas de juego iniciados en 1990 tienden a beneficiar a la agricultura empresarial en desmedro de la pequeña agricultura y de la agricultura campesina

18 Por ejemplo, se sabe que la relación entre los niveles educativos formales de los campesinos y la introducción de tecnologías modernas es positiva (vease FIGUEROA, Adolfo *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina* Rio de Janeiro Programa ECIEL, 1985, y COTLEAR, Daniel *Desarrollo campesino en los Andes* Lima IEP 1989). No cabe duda de que el bajo nivel educativo de la población rural es uno de los factores que inciden en su atraso tecnológico

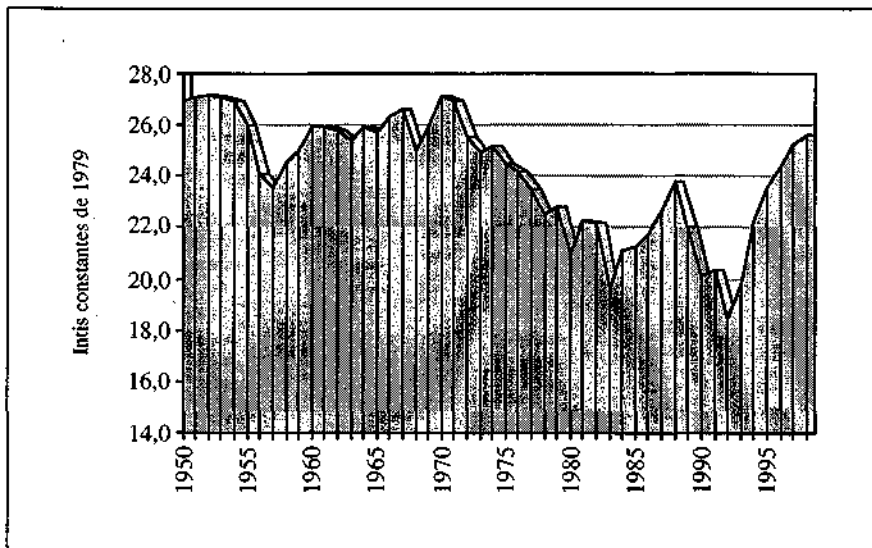
**ALGUNOS PROBLEMAS DE LARGO PLAZO**

Una revisión inicial de las tendencias de largo plazo de nuestra agricultura nos permite ubicar algunos de sus principales problemas. Dada la ya mencionada heterogeneidad social, geográfica y económica del país y, específicamente, del sector agrario, estas tendencias globales ocultan procesos diversos de escala menor, pero aun así son las que ponen de relieve la magnitud del problema agrario.

1. La evolución del valor de la producción agropecuaria, tomando en cuenta la evolución de la población, ha sido negativa, a pesar de la recuperación observable en el último quinquenio (gráfico 1).

En 1997, el producto bruto interno agrario per cápita estaba por debajo de los niveles alcanzados hace medio siglo. Este decrecimiento y la recuperación reciente caracterizan el conjunto de la economía y no sólo el sector agrario. En el gráfico 1 puede observarse que hubo un repunte del PBI agropecuario de 1986 a 1998, fenómeno interesante pues se produjo como una reacción al rápido incremento de los ingresos en los primeros años del gobierno de Alan García. Este hecho sugiere que el agro tiene una rápida capacidad de respuesta al aumento de la capacidad adquisitiva del mercado interno. La recuperación a partir de 1993 probablemente encuentre un retroceso coyuntural en 1998, debido a los efectos del fenómeno El Niño.

**Gráfico 1**  
**Evolución del PBI agropecuario per cápita, 1950-1998\***



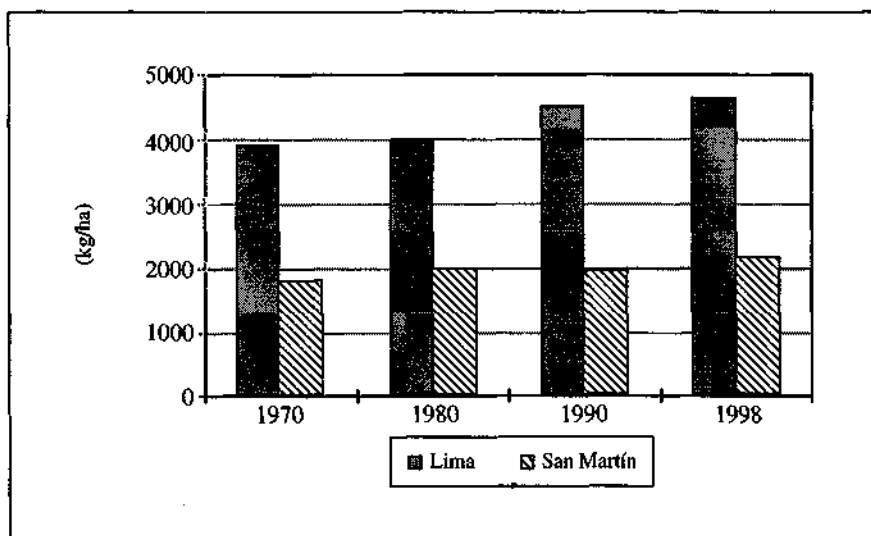
Fuente: INEI.

Elaboración: AgroData-CEPES.

2. Una de las principales razones por las que el valor de la producción no ha seguido el ritmo de crecimiento de la población es que el último cuarto de siglo los rendimientos de los cultivos, o no se han elevado, o lo han hecho modestamente. Este hecho es indicativo de que ha habido escasos cambios tecnológicos y, en general, de que la modernización de la agricultura está procediendo de una manera muy lenta. Sin embargo, existen diferencias de rendimientos muy grandes entre regiones, como se aprecia en los gráficos correspondientes a tres cultivos: maíz amarillo duro, arroz y papa (gráficos 2, 3 y 4). Si bien existen diferencias en las calidades de los suelos y en las características topográficas y climáticas que explican diferentes rendimientos, éstos también están determinados por importantes diferencias en el grado de adopción de tecnologías modernas, en la capacidad de gestión de las explotaciones, en el acceso a medios y servicios necesarios para la producción y en los niveles educativos y de información de los conductores de esas explotaciones.

El Censo Agropecuario de 1994 nos ofrece valiosa información sobre los bajos niveles tecnológicos de nuestra agricultura. Señala que: (a) 94% de las unidades agropecuarias (UA) censadas (total: 1 755 180 UA) no recibieron créditos; (b) 96,9% de las UA no tienen maquinaria propia; (c) 84% de las UA no utilizan tractores; (d) 82,6% de las UA no usan semillas mejoradas; (e) 92,2% de las UA desconocen el uso del control biológico;

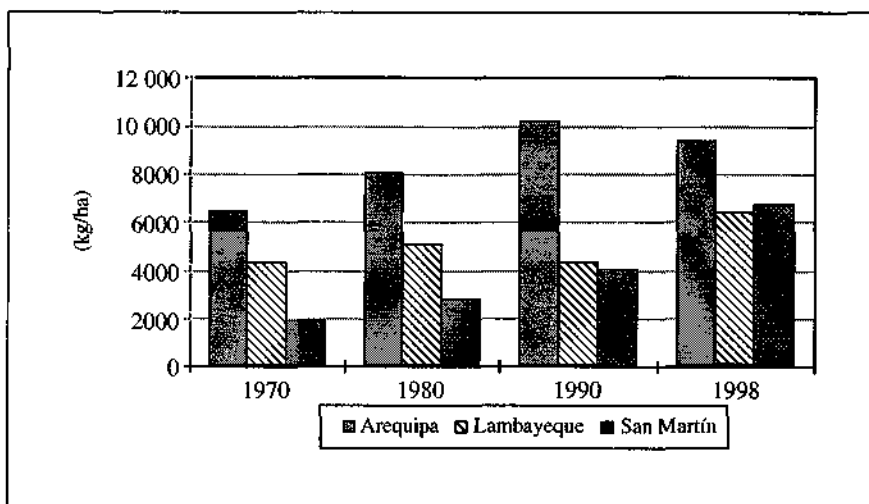
**Gráfico 2**  
**Rendimiento del cultivo de maíz amarillo duro, 1970-1998**



Fuente: MINAG-OIA.

Elaboración: AgroData CEPES.

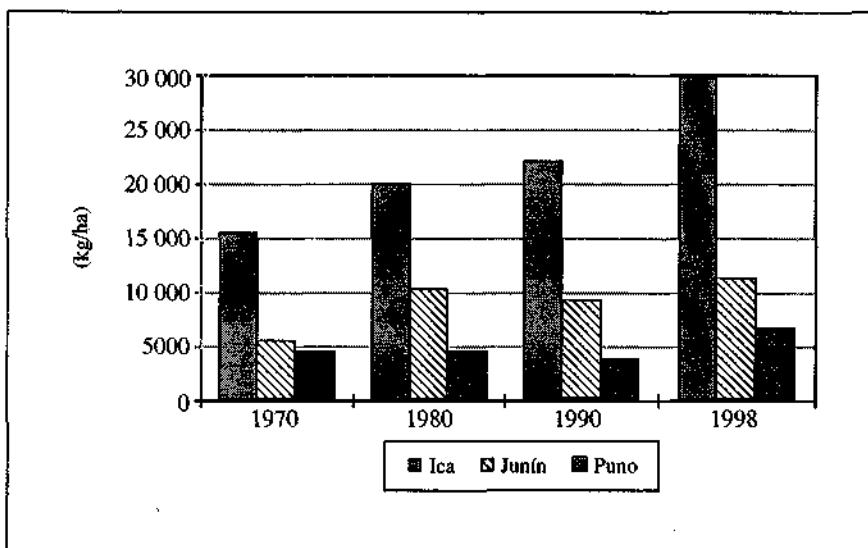
**Gráfico 3**  
**Rendimiento del cultivo de arroz, 1970-1998**



Fuente: MINAG-OIA.

Elaboración: AgroData CEPES.

**Gráfico 4**  
**Rendimiento del cultivo de la papa, 1970-1998**



Fuente: MINAG-OIA.

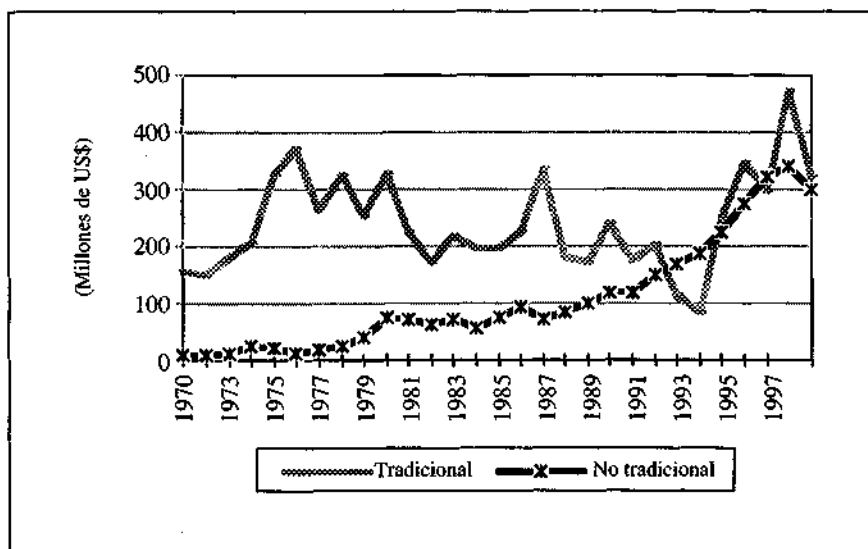
Elaboración: AgroData CEPES.

(f) 52,8% de las UA dependen exclusivamente de la energía humana para las actividades agrícolas; y, (g) 91% de las UA no recibieron asistencia técnica, aun cuando 79% consideró que ésta era necesaria.

3. A pesar del pobre desempeño de la agricultura en general, existe un mayor dinamismo en algunos cultivos de exportación. Aproximadamente desde mediados de la década pasada fue cimentándose en importantes sectores de opinión la idea de que la salida para el relativo estancamiento de la agricultura eran los mercados internacionales para productos para los que la costa es especialmente ventajosa: espárragos, hortalizas, frutas, en menor medida leguminosas, llamados cultivos no tradicionales. En esto tuvo una fuerte influencia el ejemplo dado por el éxito de la agricultura de exportación chilena. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la producción de los cultivos no tradicionales no ha sido impresionante, y no han logrado todavía alcanzar los valores de exportación de los cultivos tradicionales. El café sigue siendo el principal producto agrícola de exportación (gráfico 5).

4. El relativo escaso dinamismo de la agricultura, particularmente su incapacidad de mantenerse igual o por encima del crecimiento de la población, ha tenido como resultado una creciente dependencia de las importaciones para el abastecimiento del mercado interno de alimentos. Las importaciones, sin cesar en aumento, representan una pesada carga para las cuentas externas —una de las principales dificultades del progra-

**Gráfico 5**  
**Exportaciones agropecuarias, 1970-1998**



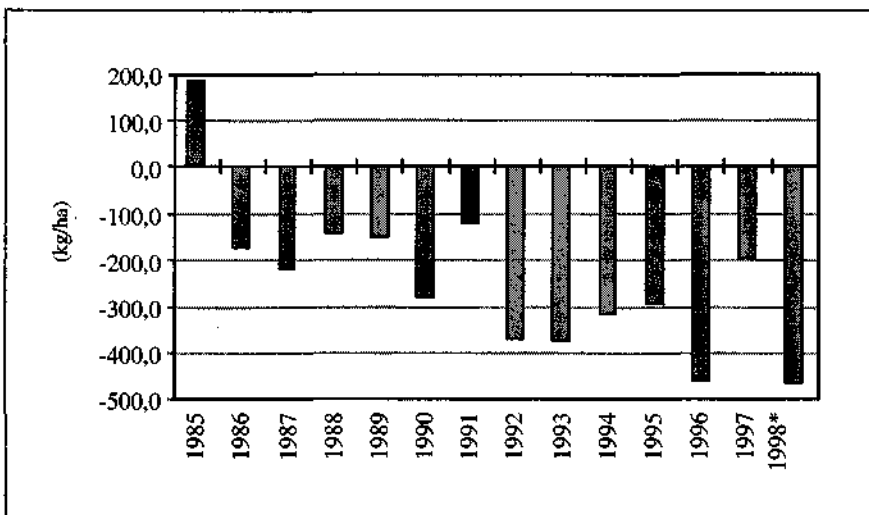
Fuente: BCRP.

Elaboración: AgroData-CEPES.

ma económico del gobierno— y agudizan el problema de la seguridad alimentaria (gráfico 6).

5. El cambio de políticas públicas, definido y ejecutado a partir de 1990, fue necesario para restablecer equilibrios macroeconómicos, superar las distorsiones de los precios relativos —extraordinariamente alterados durante los últimos cinco años de la década pasada— y reducir la presencia directa del Estado en el manejo de la economía agraria. Uno de los propósitos de estas medidas —y de otras, como dar mayores garantías a los derechos de propiedad de la tierra— fue recuperar la confianza de los inversionistas en la economía (y en el agro en particular). Sin embargo, la eliminación de algunas formas de apoyo del Estado a la agricultura —como el crédito— dejó importantes vacíos que capitales privados no han reemplazado como se esperaba una vez que fuera liquidado el Banco Agrario. El financiamiento de la actividad agraria por fuentes institucionales formales se ha reducido de manera notable, particularmente aquél dirigido a la pequeña agricultura. Ni las cajas rurales, ni las múltiples experiencias de organizaciones no gubernamentales, ni los esporádicos intentos gubernamentales han logrado satisfacer la demanda crediticia del sector agrario. No es de extrañar que diferentes sectores de agricultores reiteren una y otra vez la necesidad de que el Estado intervenga de una u otra forma para restablecer el flujo necesario de créditos, aun

**Gráfico 6**  
**Balanza comercial agropecuaria, 1995-1998**



\* Preliminar.

Fuente: MINAG-OIA.

Elaboración: AgroData-CEPES.

reconociendo que no puede ni conviene repetir una experiencia igual a la del Banco Agrario (gráfico 7).

Algunos de estos temas serán retomados más adelante.

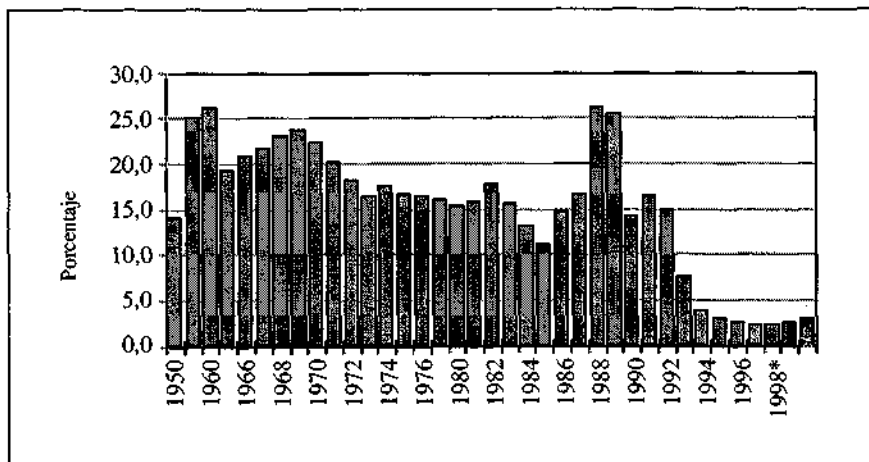
## EL NUEVO MARCO LEGAL AGRARIO

### *La legislación de tierras*

Durante más de diez años, el marco legal normativo de la propiedad agraria fue la Ley de Reforma Agraria N° 17716, promulgada en junio de 1969, que prohibía el latifundio, la conducción indirecta de los predios, limitaba el tamaño de éstos, establecía restricciones a la compra y venta de tierras y precisaba las causas –múltiples– por las que las tierras podían ser expropiadas. A fines del año 1980, el gobierno del presidente Fernando Belaunde –el primero elegido después del gobierno militar– inició la promulgación de una serie de normas, continuada por los gobiernos posteriores, todas dirigidas a liberalizar paulatinamente el mercado de tierras. El decreto legislativo 653, promulgado en 1991, derogó la Ley 17716 de reforma agraria. La Constitución de 1993 eliminó de su articulado toda referencia a la reforma agraria –considerada por la Constitución anterior, de 1979, como “un proceso permanente”–, a la función social de la tierra y a la protección de las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas. En julio de 1995 la Ley de Tierras precisó los

Gráfico 7

Participación de la agricultura en las colocaciones de la banca, 1950-1998



\* Preliminar

Fuente: INEI-SBS.

Elaboración: AgroData-CEPES.

alcances de la Constitución eliminó los límites de tamaño a la propiedad y estableció sin ambigüedades la posibilidad de que las tierras comunales fuesen incorporadas a un mercado libre de tierras, lejos de hacer alguna mención a la función social de la tierra, estableció que éstas podían ser utilizadas para cualquier fin, agrario o no

El nuevo marco legal, cuyo propósito es estimular las inversiones garantizando a los inversionistas sus derechos de propiedad y facilitando la concentración de tierras, ha tenido algunos efectos en ese sentido. Sin embargo, no ha estimulado realmente un mercado de tierras, en la medida en que la actividad agraria todavía no es lo suficientemente rentable como para atraer inversiones masivas. Muchos pequeños agricultores perciben este nuevo marco legal con sentimientos encontrados pues, por un lado, temen perder las tierras (dadas sus dificultades para hacer rentable la actividad agraria por las razones ya expuestas: falta de acceso a créditos, servicios, tecnologías mejoradas, etcétera), pero, por otro, tienen la posibilidad de confirmar sus derechos de propiedad acogiéndose a las campañas de regularización legal y titulación de la propiedad promovidas por el gobierno<sup>19</sup>

En las comunidades campesinas ocurre otro tanto: por un lado, existe el temor de que la posibilidad de los propios comuneros de privatizar y vender las tierras comunales pueda debilitar la comunidad y eventualmente llevarla a su liquidación, pero, por otro, abre a los comuneros la expectativa de confirmar sus derechos de posesión sobre la o las parcelas familiares a través de un título de propiedad.

Es previsible que el mercado de tierras se torne más dinámico en la medida en que la actividad agraria sea más atractiva para las inversiones (por ejemplo, si aumentan las exportaciones agrarias como resultado de una eventual apreciación del dólar, o si se incrementan sostenidamente los ingresos de la población y, por tanto, la demanda de alimentos). Pero esta "dinamización" ocurrirá sobre todo en las áreas que están ya más integradas a los mercados interno y externo.

### *La legislación de aguas*

Las irrigaciones tienen en el Perú más importancia para la agricultura que en muchos otros países. La región costera, donde se ubican las mejores tierras agrícolas, depende enteramente del riego, pues no existen las lluvias, salvo excepcionalmente en algunos valles cuando ocurre el fenómeno

19 Según el INEI del total de 5.7 millones de parcelas existentes en el Perú 4.094.000 (71,6%) son conducidas por sus propietarios, de estas 2.350.000 (57,4%) tienen título de propiedad 1.729.000 (42,2%) no lo tienen, y 15.000 parcelas son comunales (0,4%). Siempre según el INEI, de las 2.350.000 parcelas tituladas 971.000 tienen título registrado (41,3%) y 1.379.000 están por registrar.

El Niño Las culturas prehispánicas de la costa desarrollaron técnicas de riego muy sofisticadas, y han dejado obras de ingeniería hidráulica muy complejas e imaginativas. En la sierra, las áreas irrigadas han ido aumentando para compensar las irregularidades de las temporadas de lluvias. Por estas razones, las normas que precisan los derechos sobre el uso y la gestión del agua han sido muy importantes en el país.

En 1991 se modificó parcialmente la Ley General de Aguas. Esta fue dada en 1969 como complemento de la Ley de Reforma Agraria, y establecía el derecho del Estado sobre los recursos hídricos y sobre su administración. Por el decreto legislativo 653 de 1991 (conocido como Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario) se trasladó la administración del agua para uso agrícola a los propios agricultores organizados en juntas de usuarios o de regantes.

Los cambios en las normas, sin embargo, fueron más rápidos que en las prácticas, pues en la mayor parte de los casos las juntas no cuentan ni con los recursos económicos, ni con los técnicos, organizativos y humanos para desempeñar eficientemente las nuevas responsabilidades. Los administradores técnicos de aguas, principales nexos entre el Estado y las organizaciones de usuarios, han ido perdiendo a lo largo del tiempo funciones y capacidad administrativa por falta de recursos económicos. A ello hay que agregar los numerosos casos de corrupción. Existen, pues, muchos problemas de gestión, y son pocos los casos en los que se ha logrado un manejo aceptable. Posiblemente sea ésta la principal causa —junto con la desactualización de los registros de regantes— por la que los tan anunciados y discutidos proyectos de privatización de los derechos de uso del agua (la organización de mercados del agua) no logran convertirse en ley.<sup>20</sup>

A los problemas mencionados se suma el hecho de que la infraestructura de riego fue establecida, en gran parte, a escala de la gran propiedad agraria. Las cooperativas creadas por la reforma agraria mantuvieron esas escalas pero, debido a su posterior parcelación en predios familiares, el sistema de canales, bocatomas y drenes ha tendido a complicarse de manera extraordinaria, lo que ha aumentado la ineficiencia en la utilización del agua y los conflictos por ella.

### *Otros cambios en la legislación*

En lo que va de corrido este año, se han dado algunas normas de promoción de la actividad agropecuaria, sobre todo de orden impositivo, reduciendo los

20 Los esfuerzos gubernamentales por titular las tierras muestran hasta ahora lentitud, y no están exentos de problemas. A las incoherencias de los procedimientos de titulación y la engorrosa situación jurídica creada por la reforma agraria se suman la enorme cantidad de conflictos por tierras y juicios pendientes, y la ausencia de catastros prediales.

impuestos a la renta y al valor agregado. Sus efectos, sin embargo, resultan muy pequeños, pues, en la práctica, son pocos los productores que están incluidos en el régimen tributario.

Están pendientes la discusión y aprobación de otras normas vinculadas al mundo rural y agrario. Se mencionó ya que hay en espera más de un proyecto de ley de aguas, también está pendiente una nueva ley forestal, que modificará aquella dada por el gobierno del general Velasco hace más de dos décadas.

## EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Una de las funciones que cumple la agricultura en los países es la de constituir la base para la seguridad alimentaria de sus habitantes. Desde por lo menos hace tres décadas, el Perú requiere incrementar anualmente el porcentaje de alimentos en relación con la producción doméstica para satisfacer la demanda interna. Esto ocurre a pesar de que los niveles de ingresos de los peruanos no crecen perceptiblemente, un incremento sostenido de los ingresos —y, por tanto, de la demanda de alimentos— pondría bajo una tensión aún mayor a la agricultura nacional.

En la Cumbre sobre Alimentación, organizada por la FAO y realizada en Roma en noviembre de 1996, se dio a conocer, para vergüenza del país que, después de Haití, el Perú era el país americano con los peores problemas de nutrición. Múltiples estudios avalan la gravedad del problema. La evidencia agregada muestra una caída importante en el consumo calórico per cápita a partir de la década de los 70, y se nota una cierta inestabilidad en el indicador a partir de la década de los 80, a pesar de que se mantiene la tendencia negativa.

En el Perú existe un problema tanto de oferta como de demanda de alimentos. El problema de la demanda está relacionado con la incapacidad de amplios sectores de la población de acceder a los alimentos necesarios principalmente por la insuficiencia de los ingresos, es decir, por la extensión y profundidad de la pobreza. Las medidas dirigidas a paliar este problema —desde los comedores populares autogestionarios hasta las políticas públicas de apoyo alimentario— son importantes pero no ofrecen una solución definitiva, la que sólo puede lograrse con la disminución progresiva y completa de la pobreza.

La otra fuente de inseguridad alimentaria es la *insuficiencia* o la *precariedad* de la oferta.

### *Insuficiencia y precariedad de la oferta*

Dados los actuales niveles de la demanda de alimentos en el país, no hay en realidad un problema de abastecimiento insuficiente de alimentos, pues el déficit de producción doméstica es compensado con importaciones y donaciones. Lo que ocurre en el Perú, sin embargo, es una precariedad de la

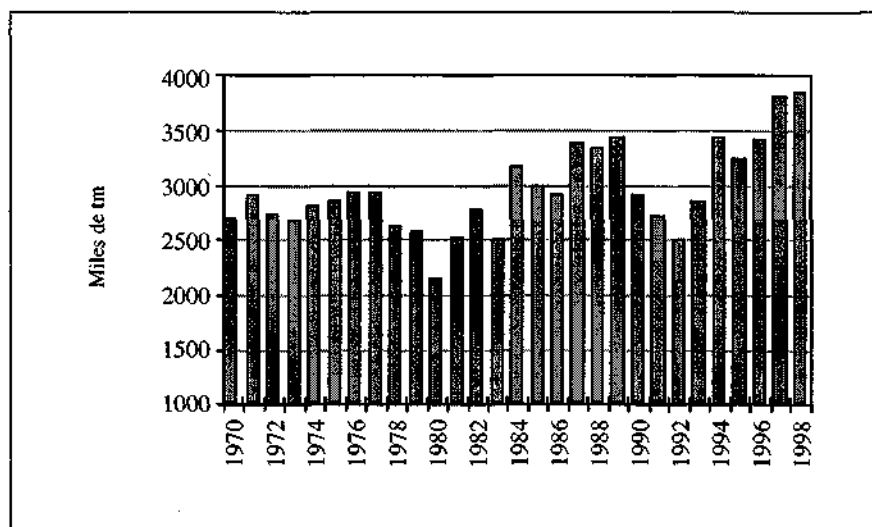
oferta, es decir, una dependencia creciente de las importaciones –compradas o donadas– debido a un prolongado estancamiento relativo de la producción interna de alimentos.

En las condiciones hoy imperantes, el abastecimiento de alimentos depende no de la capacidad productiva del país, sino de su capacidad de generar divisas para importar los alimentos faltantes. Esta precariedad es tanto mayor cuanto más se acentúan en el mediano plazo las perspectivas de que los precios de los alimentos obtenidos en el mercado internacional suban debido a la reducción de los *stocks*. Por lo tanto, la capacidad de importación del Perú se verá aún más presionada, dado que uno de los puntos más débiles del modelo económico que se aplica desde comienzos de la década es el déficit del comercio exterior. Los previsibles aumentos en los precios de los productos alimenticios importados afectarán, a su vez, los precios internos, elevándolos y alejándolos de la población con menores recursos.

La precariedad de la oferta de alimentos está a su vez relacionada con el relativo estancamiento del sector agropecuario, principal fuente de alimentos, y la falta de una política que aproveche para la alimentación popular la inmensa riqueza pesquera de nuestros mares.

La producción per cápita de alimentos ha ido disminuyendo a través de los años. A inicios de los 70, la agricultura peruana producía cerca de 400 kg de alimentos per cápita al año; en 1993 la producción per cápita fue de

**Gráfico 8**  
**Producción de alimentos en el Perú, 1970-1998**



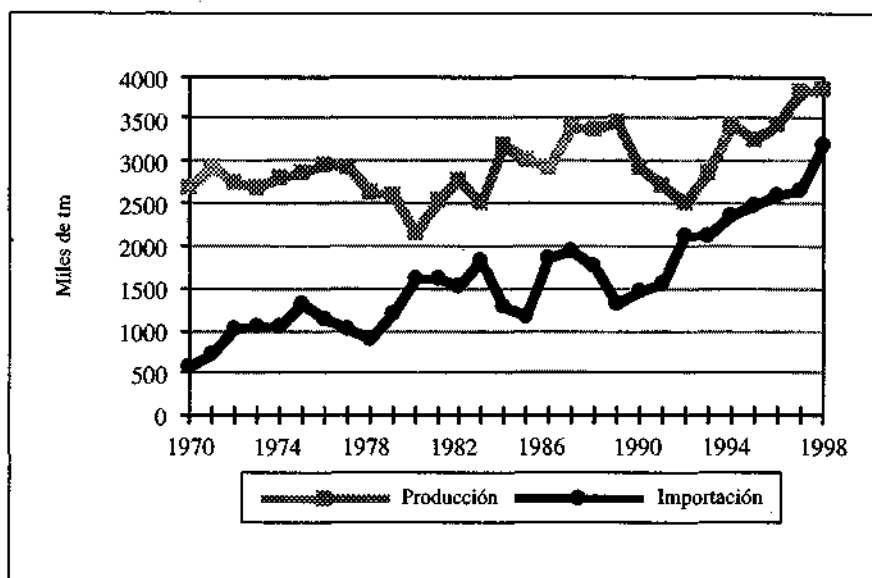
Fuente: BCRP-MINAG.

Elaboración: AgroData-CEPES.

250 kg. En consecuencia, las importaciones aumentaron, al punto que en 1993 representaron 27% de la oferta total de alimentos.

A ello hay que sumar las donaciones de alimentos realizadas al Perú, cuyo volumen se ha ampliado enormemente en esta década. Las donaciones son necesarias en períodos de emergencia. Convertidas en práctica sistemática, sin embargo, pueden desestimular la producción interna de alimentos, contribuyendo a mantener bajos los ingresos de pequeños agricultores y campesinos y agravando así un problema que las donaciones precisamente tratarían de resolver.

**Gráfico 9**  
**Producción e importación de principales alimentos, 1970-1998**



Fuente: BCRP-MINAG.

Elaboración: AgroData-CEPES.

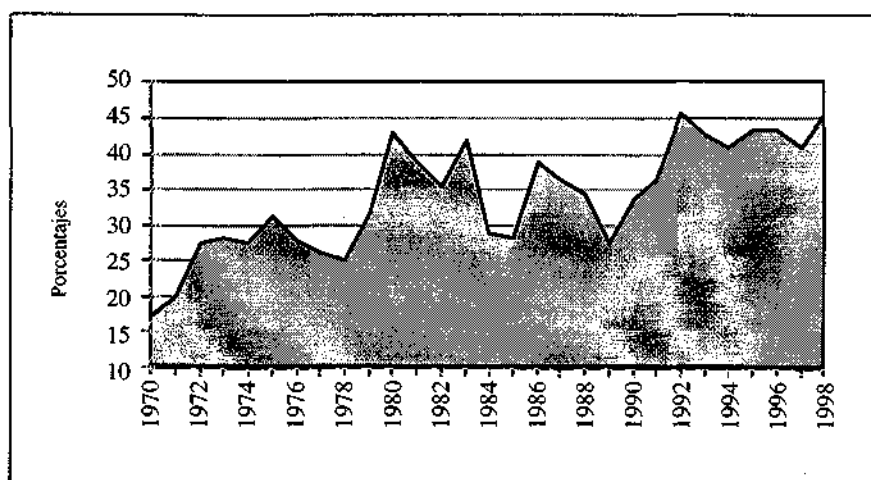
### *El índice de precariedad*

El resultado final del estancamiento de la producción de alimentos relativo al crecimiento de la población es, pues, el agravamiento de la precariedad de la oferta de alimentos en el Perú. El *índice de precariedad* (el porcentaje de importaciones más donaciones respecto a la oferta total de alimentos) no ha cesado de crecer, como lo muestra el gráfico 10.

Las perspectivas a futuro pueden ser más graves si no se toman decisiones radicales respecto a la profundidad de la inseguridad alimentaria. El fomento que en los tiempos recientes se viene dando a

algunos cultivos andinos es sin duda encomiable. Sin embargo, la magnitud del problema es de tal naturaleza que merece una completa revisión de las políticas agraria y pesquera. En ambos casos la preocupación actual está volcada fundamentalmente al fomento de las exportaciones, mas no a mejorar la provisión de alimentos para la población. Esta revisión no supone tomar opciones excluyentes —entre producir para exportar o para el mercado interno—, sino lograr un equilibrio entre ambos objetivos.

**Gráfico 10**  
**Índice de precariedad de la oferta de alimentos, 1970-1998**



Fuente: BCRP-MINAG.

Elaboración: AgroData-CEPES.

La articulación creciente de las economías nacionales entre sí y la ampliación de los espacios económicos supranacionales hacen ilusoria e inconveniente, si no imposible, la búsqueda de la autarquía en materia de alimentación. Sin embargo, la seguridad alimentaria sigue siendo un terreno considerado como estratégico tanto por los países desarrollados como para muchos de los que están en desarrollo, pues está referido a la necesidad primera del hombre para su supervivencia: el de la nutrición. Las experiencias traumáticas creadas por desastres causados por el hombre, como las guerras, o por la naturaleza, como sequías e inundaciones, han conducido a los estados a implementar estrategias de seguridad alimentaria que a menudo pasan por subsidios y estímulos a las actividades productoras de alimentos, principalmente a la agricultura, no otorgados a otros sectores económicos.

Desde otra perspectiva, los países con déficit crónicos en la producción doméstica de alimentos son susceptibles a las presiones políticas de aquéllos que tienen excedentes exportables, por lo que se establece una

relación de dependencia. Son éstas las razones que conducen a la necesidad de establecer un "colchón" mínimo necesario de producción doméstica de alimentos que permitan que el país tenga la posibilidad de definir con autonomía sus niveles de seguridad alimentaria.

### *Medidas adoptadas por el Estado*

La política principal —y casi exclusiva— del Estado ha sido la implementación de programas de emergencia social que tratan de enfrentar tan sólo los síntomas del problema, con el objetivo nunca cumplido de asegurar una dieta mínimamente aceptable.

Las tradicionales intervenciones en los problemas de alimentación, nutrición y salud, salvo excepciones, han parcelado por lo general la problemática y se han traducido en programas y proyectos con enfoques y manejos sectoriales. El sector Salud ha sido el principal ejecutor de acciones orientadas básicamente a la complementación alimentaria y la atención básica de salud.

Estos programas de alimentación-nutrición-salud no han logrado resolver en un nivel apreciable la problemática que nos afecta. Tienen dos limitaciones básicas: su cobertura restringida a una fracción, aunque significativa, de la población, y, de otro lado, un diseño y ejecución inadecuados expresados en ineficiencia económica, social y administrativa.

Aunque hay una tendencia a la utilización de la producción nacional, en muchos de los casos los productos son importados (lo que genera limitaciones y aumenta la dependencia), no constituyen estímulo para la producción nacional, tienen una baja cobertura, no hay estudios de impacto ni criterios homogéneos de selección de la población objetivo. Además, no se toma en cuenta la organización comunal, lo que debilita la institucionalidad civil.

Por último, debido a que la política del Estado en el ámbito social se ha traducido casi exclusivamente en los programas de emergencia, existe la posibilidad de que esta "política de la pobreza" haga perder de vista una política social institucionalizada, la única que permitiría aliviar los problemas reales de seguridad alimentaria.

Una política social institucionalizada pasaría necesariamente por la promoción del desarrollo rural, no sólo porque se debe ver al sector agropecuario como principal fuente de oferta alimentaria, sino porque es justamente en el ámbito rural donde existe la mayor cantidad de desnutridos y, en general, de pobreza.

## LAS ORGANIZACIONES

### *El nuevo marco institucional público*

Hay tres rasgos principales del nuevo marco institucional público agrario: la subordinación del Ministerio de Agricultura (MAG) al Ministerio de

Economía, el carácter centralista de aquél (como parte de la extrema centralización del Poder Ejecutivo), y la reducción de sus ámbitos de actividad (en relación con la década pasada)

La Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura<sup>21</sup> redefine tanto la finalidad como la competencia del MAG dentro del programa de ajuste estructural que supone la reducción del aparato del Estado y una redefinición de su papel en relación con la sociedad civil

Según esta nueva ley, el MAG será un promotor del desarrollo sostenido del sector agrario dentro de una economía de mercado. Salvo en lo concerniente al papel del Estado en la conservación de los recursos naturales, en lo demás se limita a controlar el cumplimiento de las normas y a promover la libre participación de los agentes productivos y la inversión privada

En la estructura del MAG se establecen los órganos desconcentrados: las Direcciones Regionales Agrarias. Éstas realizan las actividades del MAG en el ámbito regional y promueven las actividades que conciernen al sector productivo agrario. Se dividen, a su vez, en Subdirecciones, éstas en Agencias y las Agencias en Distritos Agrarios

Por último, la Ley Orgánica crea el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA, que reemplaza al Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial, INIAA), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA, que reemplazó a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, ONERN) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). Estos tres organismos deben promover la participación de la inversión privada en los ámbitos que les compete

El INIA, el INRENA y el SENASA absorben casi todos los órganos previamente existentes en el MAG

### *Las organizaciones tradicionales de la sociedad rural*

Las comunidades campesinas y nativas son más de 5500 y poseen más de 40% de las tierras de uso agropecuario del país —37,2% de la tierra las primeras, 4,5% las segundas—, lo que las hace probablemente las instituciones más importantes del Perú rural<sup>22</sup>. La comunidad campesina desempeñó un papel fundamental en la lucha del campesinado por la tierra en las décadas anteriores a los años 80. Una vez conseguida la tierra, y con los procesos de ampliación del mercado, la organización comunal paso a

21 El estado precario de la infraestructura de riego es también, en muchos casos, una barrera a un eventual intento de crear un mercado de aguas. Así, las obras de derivación cuentan con bocatomas o tomas semiestables o simplemente rústicas (91%) la distribución se hace por canales de tierra (90%), y 25% de los canales de derivación carece de infraestructura de control y medición

22 Ministerio de Agricultura. *Legislación sobre el Régimen Agrario*. Lima: Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura, 1994, tomo III pp. 129-135

cumplir papeles secundarios en relación con la lógica de la reproducción individual o, en todo caso, en relación con lógicas de reproducción económica que no pasaban por las instancias organizativas comunales. Esto no ha significado la disolución de la comunidad campesina, que aún hoy goza de privilegios legales significativos y es una instancia de protección e identidad del campesinado. Pero hay una serie de rasgos comunales que parecen no ser ya funcionales a los nuevos desafíos que atraviesa el pequeño productor comunero, lo que hace que en muchos casos la comunidad exista como una entidad formal, sin cumplir ya el destacado papel en la reproducción y organización campesinas desempeñado en otros tiempos.

La pertinencia de las comunidades en un mundo con las características actuales ha pasado a ser un tema de discusión, en contraste con la situación de hace algunos pocos lustros, cuando se daba por descontada la vigencia permanente de las comunidades, más allá de los cambios en el contexto social, cultural, político y económico. No son pocos los que sostienen que las comunidades campesinas atraviesan un proceso de pérdida de importancia para los propios comuneros pero que éstos las mantienen por una suerte de nostalgia de la experiencia pasada, en la que sirvieron para la defensa de sus intereses.

Actualmente las comunidades campesinas, a pesar de su número y del área territorial que controlan, tienen escasa influencia política, poca capacidad de negociación y escaso reconocimiento como interlocutores en todo el país. Sin embargo, es posible que con la consolidación de los municipios distritales en las áreas rurales las comunidades encuentren nuevos espacios de influencia en su relación con los gobiernos locales.

Sus gremios nacionales clásicos, la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA), enfrentan problemas para plantear ante sus bases soluciones a los nuevos desafíos que enfrentan, y no logran tampoco tener un impacto significativo en el debate nacional sobre temas que les conciernen directamente, como las leyes de tierras y aguas.

### *Las organizaciones de agricultores, gremios y asociaciones*

Los cambios reseñados –sociales, económicos, de políticas– han tenido importantes efectos sobre las organizaciones de agricultores y campesinos. En líneas generales, deben destacarse tres procesos. El primero es que el retiro del Estado de su papel de gran redistribuidor de recursos y de interventor directo en los procesos económicos redujo al mínimo la función intermediadora de los grandes gremios nacionales. En efecto, desde fines de la década de los 50, y particularmente durante y después de la reforma agraria de 1969, campesinos y empresas asociativas reclamaban al Estado mejores precios, créditos, subsidios de diferente tipo, etcétera, y los gremios cumplían un papel importante en la articulación de las demandas. La reducción del papel del Estado y el establecimiento de los mecanismos

del mercado como asignador de recursos redujeron dramáticamente la utilidad del papel intermediador de los gremios. Este proceso está reforzado por el carácter autoritario y no participativo del gobierno actual, el que, desde su inicio en 1990 hasta hoy, es renuente al diálogo con instituciones representativas. Especialmente en sus instancias nacionales, los gremios no han logrado redefinir sus roles y relaciones con sus bases y dar respuesta a sus necesidades y aspiraciones en el nuevo contexto de repliegue del Estado y afirmación del mercado.

El segundo proceso que debe destacarse es que las empresas asociativas creadas por la reforma agraria fueron liquidadas por los propios trabajadores para constituir predios familiares independientes. Al hacerlo se liquidó también la existencia de colectivos de trabajadores que caracterizó a las haciendas modernas y que sustentó la formación de sindicatos, los que fueron reemplazados por el trabajo familiar y por estrategias individuales de reproducción, esto debilitó instancias colectivas como los gremios. Actualmente los asalariados y semiasalariados rurales carecen de organizaciones por cuatro razones importantes: porque la mayor parte de empresas empleadoras son relativamente pequeñas y emplean pocos trabajadores, y la mayoría carece de estabilidad en el trabajo, lo que hace más difícil su organización, porque la evolución de la legislación laboral ha ido sesgándola en favor de los empleadores y ha recortado muchos de los derechos laborales —incluido la estabilidad— antes vigentes, porque los gremios actuales son demasiado débiles y carecen de la fuerza necesaria para impulsar campañas de sindicalización (en todo caso, estos gremios son más representativos de pequeños empleadores que de trabajadores asalariados sin tierras), finalmente, porque la oferta de mano de obra es superior a la demanda, y los trabajadores compiten entre sí por lograr un empleo.

El tercer proceso es que la sociedad rural se ha diferenciado. Hoy está compuesta por una diversidad de actores locales: campesinos comuneros y parceleros, medianos productores, comerciantes, transportistas, funcionarios públicos, etcétera. Esta sociedad rural, además, incluye ahora gran número de centros poblados menores e intermedios que le imprimen un nuevo dinamismo, y que han diversificado las actividades económicas rurales más allá de la actividad agraria.

En esas condiciones, las organizaciones más activas de los pequeños agricultores —que también incorporan a los propietarios de predios mayores— son quizá las juntas de regantes, pero éstas cumplen funciones eminentemente técnicas y administrativas, no reivindicativas.

Las comunidades nativas amazónicas —1145 registradas, con una población aproximada de 240 000 personas— no participan de la CNA y la CCP, históricamente afincadas en la costa y la sierra. En las últimas tres décadas, como respuesta a la colonización de su territorio por migrantes provenientes de la sierra y a la presencia de empresas madereras, petroleras y mineras, se han organizado. Actualmente existen más de sesenta organizaciones de carácter regional, y dos entidades interfederativas: la Asocia-

ción Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) Estas organizaciones, además de ciertas reivindicaciones, han logrado en muchos casos plantear propuestas de mayor alcance (control territorial, manejo de sus recursos naturales, representación en los gobiernos locales, etcétera)<sup>23</sup>

Los empresarios agrarios, en cambio, han podido formar un gremio con mayor influencia que la que correspondería al número de afiliados Se trata de la Asociación de Empresarios Agrarios, que representa a los que podrían ser considerados como los agricultores medianos más modernos Tienen alguna influencia en la definición de políticas sectoriales En el Perú no hay un gremio empresarial con la influencia de los existentes en países como Bolivia o Chile, precisamente como una consecuencia de la expropiación de las haciendas y de la liquidación legal, en 1972, de la Sociedad Nacional Agraria, muy influyente durante la primera mitad de siglo

## PRINCIPALES TENDENCIAS EN CURSO

### LOS RECURSOS

En el Perú existe una gran diversidad de recursos De acuerdo con la clasificación de L R Holdrige (1947), en el Perú se encuentran 84 de las 104 "zonas de vida" existentes en el planeta, ubicadas sobre todo en los niveles medios y altos de los Andes<sup>24</sup> Cada "zona de vida" es una particular combinación del clima y de formaciones vegetales adaptadas, que dependen de la biotemperatura, la precipitación y la humedad ambiental

Esta diversidad climática, unida a la variedad de los recursos naturales, es la base de la diversidad ecológica expresada en la flora y la fauna del país En el Perú se utilizan 3140 especies de plantas nativas, de las cuales 1005 son cultivadas y 2135 silvestres En el mundo, el Perú ocupa el primer lugar en variedades de insectos y el segundo en aves, la mayoría ubicados en la Amazonia

Pero más allá de esta diversidad, el suelo agrícola es el recurso más escaso en todo el país Según la clasificación hecha por la hoy ya inexistente ONERN en 1982, de las 128 millones de hectáreas que comprende su superficie total, sólo 7,6 millones (6%) son apropiadas para fines agrícolas A estas cifras se deben añadir 17,9 millones de hectáreas (14%) de pastizales utilizados para la producción ganadera (cuadro 10)

23 Vease el acápite de estructura agraria

24 MORA, Carlos y Alonso ZARZAR 'Comunidades nativas en la Amazonia peruana', en *Amazonia peruana comunidades indígenas conocimientos y tierras tituladas Atlas y base de datos* Lima GEF/PNUD/UNOPS 1997

Las tierras aptas para cultivos se hallan además distribuidas en forma muy fragmentaria y dispersa. Las áreas de mayor concentración son en primer lugar la costa, luego los valles interandinos, las laderas bajas entre 3000 y 3600 msnm y algunos sectores de relieve topográfico suave (cuadro 11)

En los últimos 30 años, y como consecuencia de una mayor presión demográfica, muchas laderas de cerros con pendientes superiores a 60% y cercanas a ciudades de la sierra están siendo cultivadas sin ninguna medida de conservación, con los consiguientes —y muy graves— problemas de erosión que llegan a una pérdida anual de hasta 15 tm de suelo por

**Cuadro 10**  
**Potencial de uso del suelo en el Perú, 1982**

Capacidad principal de uso	Superficie (en millones de ha)	%
Cultivos anuales	4,9	4
Cultivos permanentes	2,7	2
Pastos	17,9	14
Producción forestal	48,7	38
Protección	54,3	42
Total	128,5	100

Fuente: ONERN 1982

**Cuadro 11**  
**Distribución de las tierras aptas para cultivos**  
**según su calidad agrologica, 1982**

Nivel/calidad agrologica	Localización	Superficie (en miles de ha)
Alta	Costa	990
Media, con riego	Valles interandinos, planicies costeras	450
Media, seco, con limitaciones de suelo y clima	Selva alta, ribereña Sierra, laderas suaves	2030
Media, con limitación de clima	Sierra, andenes	600
Baja, con limitación de clima	Sierra, suni	750
Baja, riesgo de inundación	Selva	650
Total		5470

Fuente: ONERN 1982

hectárea. La erosión se produce también en la vertiente oriental de los Andes, en la llamada selva alta, región receptora de migrantes provenientes de la sierra. La quema de los bosques para destinar los suelos a la agricultura ha significado la deforestación de más de cinco millones de hectáreas. Un alto porcentaje de esas tierras se transforman en improductivas al cabo de algunos pocos años de explotación. A ello hay que agregar la deforestación causada por la explotación de maderas comerciales<sup>25</sup>.

En la costa del país el problema es otro: por causa de técnicas inapropiadas de riego, del cultivo de variedades que exigen grandes volúmenes de agua y de los sistemas de drenaje insuficientes e inadecuados, los suelos se salinizan, lo que disminuye su fertilidad. Aunque en ninguno de los casos mencionados de degradación de los suelos se mantiene una información adecuada, hace ya más de dos décadas se estimaba que más de un tercio de las tierras agrícolas de la costa tenía un grado mayor o menor de salinización. Es razonable pensar que la situación se ha agravado con el tiempo, pues nunca se tomaron medidas a escala de la magnitud del problema.

Por otro lado, la generalización del minifundio y la pequeña propiedad, junto con el crecimiento demográfico, aunados a las características físicas del territorio y su baja calidad productiva, han hecho que el recurso suelo, principal activo de las familias campesinas, sea escaso. Además, el uso frecuente de tecnologías inadecuadas agrava la escasez del recurso, pues deteriora su calidad y reduce las áreas utilizables.

En muchas zonas hay problemas de erosión genética, incremento de plagas y enfermedades, elevado costo de los insumos de producción y degradación general de sistemas de microcuencas.

La conclusión paradójica es que siendo el Perú un país con relativamente poca tierra, no existen políticas sistemáticas dirigidas a evitar su deterioro. Muchas organizaciones no gubernamentales y algunos organismos de gobierno ejecutan proyectos destinados a recuperar o a evitar la degradación de los recursos, pero su escala local es netamente insuficiente para contrarrestar tendencias de gran escala.

## PAPEL ECONOMICO DEL SECTOR AGROPECUARIO

### *La economía agraria*

Durante mucho tiempo la agricultura y la minería fueron las principales actividades económicas del país. A través de las décadas recientes, el agro ha ido reduciendo su importancia en relación con la economía

25 SANCHEZ BARBA, Juan "Tecnología y conocimiento campesino en los Andes del Perú. Bases para una propuesta agroecológica", en *Boletín Agroecológico* N° 49, año VII Lima CIED, 1996 p. 2

global, el valor de las exportaciones y el abastecimiento interno de alimentos (cuadro 12)

Actualmente el PBI agropecuario es de alrededor de 13% del PBI total (cuadros 12 y 13) Las exportaciones de origen agropecuario representaban, en 1995, 9,2% del valor total exportado Finalmente, desde los inicios de la década de los 80 existe una tendencia decreciente en la producción agropecuaria per cápita, particularmente de alimentos Las importaciones de alimentos superan los 600 millones de dólares anuales

**Cuadro 12**  
**Indicadores sobre el peso de la economía agraria**  
**en la economía nacional, 1998**

	Porcentajes	US\$ (millones)
PEA rural	28,1	
PBI agropecuario	12,6	
Exportaciones agropecuarias	10,9	624,6
• <i>Tradicionales</i>	5,6	322,6
• <i>No tradicionales</i>	5,3	302,0
Importaciones agrarias para consumo*	9,5	779,3

\* Arroz azúcar carnes lácteos maíz industrial soya trigo

Fuente INEI/BCRP Memoria 1998

**Cuadro 13**  
**Tasas de crecimiento porcentual del PBI nacional y agropecuario**  
**y participación del agro en el PBI**

Período	PBI nacional	PBI agropecuario	Participación en PBI nacional
1950-1960	5,7	2,3	19,6
1960-1970	5,3	3,4	14,8
1970-1980	3,8	0,1	12,2
1980-1990	-1,1	1,6	11,3
1990-1998*	4,1	4,2	12,2
1950-1998*	3,6	2,3	14,0

Fuente Ministerio de Agricultura OEA/INEI en Vasquez Absalón<sup>26</sup> *Los desafíos del agro en la década del noventa* Lima Ministerio de Agricultura 1993

\* BCRP Memoria 1998

26 Según el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en cuatro años entre 1990 y 1993 se reforestaron 52 654 hectareas área irrisoria comparada con el ritmo de deforestación

*La producción*

Los incrementos de la producción agropecuaria han sido lentos tomando como referencia la evolución desde la década de los años 50 (1,7% anual), ésta ha sido positiva, pero a una tasa inferior al crecimiento de la población (2,5% anual) De manera sistemática, el crecimiento agropecuario ha sido menor que el crecimiento del conjunto de la economía

Esta tendencia general esconde, sin embargo, ritmos diferentes, según los cultivos y las regiones, como se indica a continuación

- La importancia relativa de los cultivos campesinos ha ido disminuyendo en favor de cultivos comerciales destinados a los mercados urbanos
- Regionalmente, los cultivos y la actividad pecuaria de la costa del país –de lejos la región agrícola más moderna, con mejores recursos y con mejores perspectivas de desenvolverse en una economía internacionalmente más interdependiente– son bastante más dinámicos que los de la sierra, predominantemente campesina (cuadro 14)

**Cuadro 14**  
**Tasa de crecimiento de la producción según su procedencia**  
**(Promedio anual)**

	1967-1989	1990-1998*
<i>De costa rural</i>		
Arroz cáscara	5,08	5,38
Carne de ave	8,92	8,01
Leche fresca	0,59	2,82
Carne de porcino	1,94	3,51
<i>De sierra rural</i>		
Papa	0,57	9,40
Maíz amiláceo	-0,03	4,81
Trigo	-0,45	4,37
Frijol de grano seco	-0,05	4,35
Carne de vacuno	1,56	0,63
Carne de ovino	-0,57	-0,57

Fuente Ministerio de Agricultura<sup>27</sup>

\*Fuente MINAG OIA Bensa dic 1998

27 Elaborado a partir de VASQUEZ, Absalón *La agricultura peruana en el siglo XXI Retos y oportunidades* Lima Ministerio de Agricultura 1995

- Los cultivos de las partes altas de la cuenca amazónica, particularmente arroz y maíz de uso industrial, son importantes, aunque la retirada del apoyo del Estado, vigente hasta fines de los 80, ha debilitado económicamente a la región (y contribuido indirectamente a la expansión del cultivo de cacaos). Algunos cultivos tropicales, particularmente el café, tienen una gran importancia económica regional, y éste sigue siendo el cultivo de origen agrario –al menos entre los legales– más importante por el valor de exportación, en vastas zonas de la selva alta el cultivo económicamente más destacado es la hoja de coca, utilizada como insumo para la fabricación ilegal de pasta básica y de clorhidrato de cocaína, cuyos montos exportados superan posiblemente a todos los cultivos legales juntos.
- Desde mediados de los 80 hay un crecimiento importante, pero aún lento, de cultivos “no tradicionales” de exportación (espárragos, frutas), algunos de ellos procesados industrialmente, asentados sobre todo en la costa.

Una de las consecuencias del pobre desempeño de la producción agropecuaria es el aumento incesante de las importaciones de alimentos, ya sea para consumo directo o como insumos para la agroindustria (oleaginosa, láctea y harinera). Esta consecuencia fue reforzada durante muchos años por políticas pro urbanas de subsidio a los alimentos importados, las que provocaron una paulatina consolidación de patrones de consumo de alimentos poco adecuados a las aptitudes agrarias del país. A partir de la década de los 90, los subsidios fueron suprimidos, a pesar de algunas sobretasas arancelarias que supuestamente deben compensar los subsidios que otorgan los países exportadores a sus productos agrícolas para, así, proteger al productor peruano, el hecho es que la subvaluación del dólar estimula las importaciones de alimentos, que sobrepasan los 600 millones de dólares anuales.

No toda la producción agropecuaria es destinada al mercado, por lo que en los datos que presentamos no se refleja el comportamiento de los productos para el autoconsumo o las transacciones no mercantiles. El comportamiento de estos productos es fundamental para el entendimiento de la economía campesina, sobre todo en épocas de crisis y ajuste estructural en las que los campesinos se refugian en los cultivos no mercantiles.

### *Empleo e ingresos rurales*

Hasta hace algunas décadas, el sector agrario concentraba más de la mitad de todos los trabajadores del país. Cambios en la economía y las masivas migraciones hacia las ciudades han ido reduciendo su participación hasta en alrededor de 30% del total de la PEA, y la tendencia continúa hacia una mayor disminución. Aun así, el sector agrario sigue siendo la principal actividad en términos de ocupación de mano de obra.

La reforma agraria ejecutada durante los años 70 produjo varios efectos en la estructura del empleo. Por un lado, con la transformación de las haciendas en cooperativas y de los obreros asalariados en una curiosa combinación de propietarios-asalariados, casi todos los sindicatos principales del sector agrario moderno desaparecieron. La disolución de la mayor parte de cooperativas convirtió, en tiempos más recientes, a los propietarios-asalariados de las cooperativas en pequeños productores familiares. De tal modo que la mayoría de los asalariados actuales carecen de organización y de tradición sindical. La dimensión menor de las actuales empresas agrarias, además, favorece su dispersión y la inestabilidad en el trabajo, e inhibe la formación de nuevos sindicatos. Estas tendencias son fortalecidas por la sobreoferta de mano de obra. Si a todo ello se agrega una política laboral extremadamente liberal y desprotectora, queda en evidencia la enorme debilidad de los asalariados para negociar el nivel de sus salarios y las condiciones de trabajo. Ambos son, por lo general, inferiores a los existentes en las ciudades. Esto es cierto aun en las nuevas empresas modernas agrarias vinculadas a exigentes mercados internacionales. No parecen haber contradicciones en la coexistencia de una modernidad tecnológica y de gestión con relaciones laborales propias del período previo de la conquista de las ocho horas en las primeras décadas de este siglo.

## ESTRUCTURA AGRARIA

Una de las principales características de la estructura agraria es cómo está distribuida la tierra de uso agropecuario. La reforma agraria, iniciada en 1969 y ejecutada durante poco más de un lustro, profundizó, aceleró y desvió procesos más lentos que estaban ocurriendo desde los años 40. En breve síntesis, expropió todo latifundio y adjudicó las tierras y demás bienes a cooperativas de producción de propiedad de los trabajadores estables de dichas haciendas. Por razones que no es del caso analizar aquí, la casi totalidad de esas cooperativas fueron divididas entre sus copropietarios, lo que dio lugar a la aparición de parcelas familiares e independientes. Este proceso fortaleció el peso cuantitativo que ya tenía la pequeña agricultura en el país.

La precisión cuantitativa de esta predominancia fue dada por el Censo Nacional Agropecuario aplicado en 1994. 70,4% de las unidades agropecuarias son menores de 5 ha. Sin embargo, estos productores agrarios sólo poseen 5,8% de toda la superficie agrícola. Se trata de campesinos independientes y pequeños agricultores. Al otro extremo, 77,6% de las tierras son poseídas por 2,9% de unidades agropecuarias (cuadro 15).

Hay dos comentarios muy importantes que relativizan grandemente la significación de esta información: el primero es que las comunidades campesinas poseen la mayor parte de las tierras que el censo clasifica como mayores de 50 ha, pues abarcan cerca de 40% de todas las tierras agropecuarias del país. El segundo comentario es que existe una inmensa diferen-

**Cuadro 15**  
**Numero de unidades agropecuarias y superficie que ocupan,**  
**según tamaño**

<b>Tamaño de la unidad agropecuaria</b>	<b>Número de UA (%)</b>	<b>Superficie (en ha) (%)</b>
Menores de 5 ha	1 228 342 (70,4%)	2 071 994,1 (5,8%)
De 5 a 9,9 ha	246 183 (14,1%)	1 631 771,04 (4,6%)
De 10 a 19,9 ha	135 684 (7,8%)	1 778 581,81 (5,0%)
De 20 a 49,9 ha	83 916 (4,8%)	2 434 809,37 (6,9%)
De 50 a más ha	51 648 (2,9%)	27 464 652,49 (77,6%)
<b>Total</b>	<b>1 745 773</b> <b>(100%)</b>	<b>35 381 808,81</b> <b>(100%)</b>

Fuente INEI III Censo Nacional Agropecuario 1994

cia de calidades de las tierras. La mayor parte de las tierras censadas corresponden a áreas cubiertas de pastos naturales con baja densidad económica. Una mejor apreciación de la estructura de distribución debe considerar estas diferencias de calidad.

Tomando en cuenta estas diferencias, la estructura de distribución aparece muy distinta. Las UA menores de 5 ha poseen 38,9% de las tierras de cultivo bajo riego, y 25,7% de las tierras de cultivo de secano. Aquéllas de 5 a 20 ha de extensión poseen más de un tercio de las tierras irrigadas (36,5%) y de las de secano (35,9), mientras que las mayores de 100 ha poseen, respectivamente, 12,1 y 11% (cuadro 16).

Simplificando, puede considerarse que una hectárea de tierras de cultivo bajo riego equivale económicamente a dos de cultivo de secano, y a cien de pastos naturales. Estandarizadas de este modo las tierras (llevadas a su equivalente en hectáreas de cultivo bajo riego), las UA menores de 5 ha poseen 30% de las tierras, mientras que aquellas UA mayores de 5 pero inferiores a 20 ha poseen más del tercio restante (cuadro 17).

Hacia adelante, es razonable la hipótesis de que la estructura de propiedad y tenencia de la tierra será más cambiante en aquellas áreas donde predominan las tierras de cultivo bajo riego, de manera particular en la costa, pues son las más atractivas económicamente (por su mayor productividad, disponibilidad de agua, cercanía a las vías de transporte y a los principales mercados urbanos, etcétera).

**Cuadro 16**  
**Distribución de la tierra, por rangos de superficie y tipos de tierra,**  
**1994**  
**(Porcentajes)**

Rango de superficie (en ha)	Tierras de cultivo bajo riego		Tierras de cultivo en seco		Pastos naturales		Montes y bosques	
	UA	Ha	UA	Ha	UA	Ha	UA	Ha
Menores de 5	79,2	38,9	66,4	25,7	53,8	1,2	36,7	1,0
De 5 a 20	17,9	36,5	24,8	35,9	31,5	3,7	41,8	6,0
De 20 a 100	2,4	12,5	7,8	27,4	11,0	7,2	18,5	14,3
Mas de 100	0,4	12,1	1,1	11,0	3,8	87,8	2,9	78,7
Total (en miles)	792	1729	1173	3748	551	16 906	361	9054

*Fuente* Elaboración a partir del cuadro 30 de los resultados nacionales del III CENAGRO

**Cuadro 17**  
**Distribucion de las tierras en hectáreas**  
**estandarizadas, 1994**

Rango de superficie (en ha)	Distribución del área estandarizada (%)
Menos de 5	30,65
De 5 a 20	34,75
De 20 a 100	19,66
Más de 100	14,94
Total	100,00

*Fuente* III CENAGRO

Es también razonable la hipótesis según la cual, ante la dinamización creciente de la agricultura moderna ligada a la agroindustria y a los mercados externos y mercados internos masivos, y frente a la ausencia de políticas de apoyo a la pequeña agricultura, la expansión de estas empresas modernas se hará muy probablemente no sólo sobre nuevas tierras irrigadas —como es el caso de la irrigación de Chavimochic—, sino sobre las tierras en posesión de la pequeña agricultura, para consolidar explotaciones de escala mayores a las 20 hectáreas

### El coeficiente de Gini y la distribución departamental de las tierras

Cuando vemos la distribución de las tierras agrícolas por departamentos utilizando el coeficiente de concentración de Gini, los resultados indican que el departamento de Pasco, en el centro del país, es el de mayor concentración en la distribución de la propiedad agrícola con un Gini de 0,63. Luego sigue Ica con 0,59 y, en tercer lugar, Lambayeque. Los que muestran la mayor equidad son los departamentos de Loreto y Madre de Dios, con índices de 0,26 y 0,31 respectivamente.

Es interesante observar que los departamentos con mayor equidad son los de selva, lo que podría deberse a que la agricultura es practicada básicamente por pequeños colonos y comunidades indígenas.

Los departamentos costeros de extremo norte y extremo sur también tienen índices relativamente bajos, lo que podría señalar un comportamiento común en la organización agrícola en las regiones costeras de frontera. Estos departamentos son Tumbes, Piura, Moquegua y Tacna.

Arequipa y Cajamarca tienen un índice de concentración parecido y ubicado en la media departamental (0,5). Este parecido tal vez refleje una relación entre ganadería y propiedad agrícola, ya que estos dos departamentos tienen en común el ser ganaderos.

Asimismo, el alto índice de concentración en Pasco podría indicar que la propiedad agrícola está ligada a la minería, pues este departamento se caracteriza por ser minero.

#### Coeficiente de Gini de concentración de la tierra

Departamento	Coeficiente de Gini
Pasco	0,63
Ica	0,59
Lambayeque	0,55
Huanuco	0,54
La Libertad	0,50
Arequipa	0,50
Cajamarca	0,49
Ucayali	0,46
San Martín	0,46
Tacna	0,45
Callao	0,45
Ancash	0,45
Amazonas	0,39
Tumbes	0,37
Piura	0,37
Moquegua	0,34
Madre de Dios	0,31
Loreto	0,26

Fuente: INEI Censo Nacional Agropecuario  
Elaboración: Lorenzo Eguren

Los pequeños propietarios y los campesinos —independientes o comuneros—, mayoritarios y omnipresentes en el escenario rural, están bastante diferenciados entre sí en términos de su inserción en los diversos mercados agrarios, de sus niveles de productividad y eficiencia y de la cobertura de sus necesidades básicas (salud, educación y alimentación) Pero más allá de las diferencias, la mayoría de campesinos independientes y comuneros en el Perú presentan una pobre dotación de recursos (en calidad, cantidad o ambas) y bajos niveles tecnológicos Muchos de ellos se ven obligados a participar de actividades no agrícolas en torno a la unidad agropecuaria o fuera de ella

Los campesinos dedican la mayor parte de su producción al autoconsumo Así lo hace más de 60% de las unidades agropecuarias, al mismo tiempo, 60% de sus ingresos son monetarios, provenientes de transacciones mercantiles

También distingue a la economía campesina la cantidad de parcelas promedio de las unidades productivas La parcelación de la unidad productiva responde a una lógica de diversificación propia de economías campesinas de montañas que privilegia el autoconsumo y, de paso, no permite el desarrollo de economías de escala en la unidad productiva, básicas para la participación ventajosa en los mercados agrarios Las unidades productivas del país tienen, en promedio, 3,2 parcelas También en el nivel nacional, unidades productivas que sobrepasan ese promedio son justamente las que poseen de 0,5 a 10 ha

Los medianos propietarios, en cambio, tienen una ubicación estratégica en la producción de bienes de consumo masivo urbano<sup>28</sup> Su relación con los diversos mercados rurales es profunda y extensa Prácticamente no utilizan otra forma de reproducción que no sea la mercantil-capitalista Además de orientar su producción a la satisfacción de las demandas del mercado interno urbano, la mediana propiedad —al menos una parte de ella— posee un alto nivel tecnológico

Parte de esta mediana agricultura sigue los pasos de lo que podría llamarse un pequeño pero pujante sector de “gran agricultura”, en la que el término “grande” no se refiere principalmente a la extensión superficial, sino a la magnitud de inversiones por unidad de superficie y a su estrecha vinculación con la agroindustria de exportación Esta “gran agricultura” posee, además, una característica novedosa en la agricultura peruana, a saber, que los inversionistas provienen de conglomerados económicos —grupos ligados al mundo financiero, comercial, de inmobiliarias, industrial, etcétera— y no del propio sector agrario Son estos sectores —la mediana agricultura moderna y la gran agricultura— los que tienen mayor influencia en la definición de las políticas agrarias

28 EGUREN Fernando “Los nuevos grupos dominantes en la agricultura peruana”, en *Debate Agrario* N° 13 Lima CEPES, 1989 pp 11-32

## TECNOLOGIA, CREDITO, COMERCIALIZACION, CAPACITACION

El tercer Censo Nacional Agropecuario, realizado en 1994, da valiosa información sobre el acceso de pequeños agricultores y campesinos al crédito y a servicios necesarios para la producción. Nos hemos detenido sobre todo en los agricultores con unidades agropecuarias de entre 0,5 y 4,9 ha de extensión.

### *Disponibilidad de tecnologías mejoradas y asistencia técnica*

Según los resultados censales, las UA de media a cinco hectáreas usan como principales insumos la semilla mejorada, el abono orgánico y fertilizantes químicos. Sin embargo, 40% de ellas no utilizan semillas mejoradas. El 59% de las UA no acceden al uso de abono orgánico ni a otros insumos. Sólo 23% en este rango estaría haciendo uso pleno de los insumos agrícolas, únicamente 7% declaró tener conocimiento de prácticas de control biológico.

En la actividad pecuaria, apenas un poco más de la mitad de UA realiza, cuando menos, una práctica tecnológica mejorada. El 43% de este grupo aplica vacunas, y el 28% efectúa dosificaciones. Las prácticas de preparación de alimentos balanceados y de inseminación están seriamente restringidas a menos de 5% del total de UA.

Otra forma como los pequeños productores muestran el escaso uso de tecnologías mejoradas es la identificación de sus principales fuentes de energía. Las más utilizadas son la animal y humana, apenas acceden a la energía eléctrica y mecánica.

Una limitación para la adopción de nuevas tecnologías son los bajos niveles de educación de los productores. Al respecto, según datos del Censo Agropecuario, del total de UA en el grupo mayoritario de 0,5 a 4,9 ha, 22% no tiene ningún nivel de educación y 37% apenas cuenta con estudios de primaria incompleta.

Habría que agregar que el bajo nivel de uso de las tecnologías mejoradas no significa que los productores no estén interesados en adoptarlas. El mencionado censo registra que más de las dos terceras partes de las UA pequeñas consideran necesaria la asistencia técnica. En promedio, no más de 10% de las UA del país reciben asistencia técnica, la que proviene principalmente del Estado y en menor medida de profesionales independientes y de las organizaciones no gubernamentales.

Esta información revela, al mismo tiempo, que existe un gran déficit en la atención a la pequeña agricultura, y una demanda importante por recibirla.

### *Escasa disponibilidad de crédito*

Un reducido porcentaje —alrededor de 10%— de campesinos y pequeños agricultores accedieron al crédito de fomento cuando existía el Banco Agrario. Los mayores montos se destinaron a la mediana agricultura y a cultivos de consumo masivo y/o de exportación, como arroz, azúcar, algodón y maíz amarillo duro. Los agricultores con menores recursos estaban obligados a recurrir al sector informal, a tasas de interés significativamente más altas.

Según datos del III Censo Agropecuario, más de 90% de las UA, por razones que lamentablemente no se mencionan en esta fuente, no gestionaron crédito. Como ya se mencionó, el crédito de fomento prácticamente ha desaparecido del campo. En reemplazo del Banco Agrario han surgido las Cajas Rurales de Crédito, que muestran una limitada capacidad en materia de recursos financieros y organización. Acá también, como en el aspecto tecnológico, los diversos actores productivos del campo presentan demandas insatisfechas.

El crédito de la banca comercial no tiene mayor importancia en el campo, salvo para los sectores más modernos de la agricultura de la costa, sobre todo aquellos vinculados a la agroindustria.

### *Formas y estrategias de comercialización ineficientes*

Al enfrentar restricciones en el financiamiento de sus actividades, los pequeños productores se ven obligados a vender su producción en situación desventajosa, en la medida que necesitan conseguir capital de trabajo o requieren pagar sus deudas. Además, no poseen adecuados sistemas de información de mercados. Con frecuencia los productores desconocen el uso de técnicas que podrían mejorar sustancialmente sus niveles de productividad y calidad de su oferta. Tampoco conocen las tecnologías orientadas a la reducción de pérdidas en la poscosecha: selección, clasificación, empaque, embalaje, etcétera, que, en conjunto, representan pérdidas superiores a 40%.

Existen diversos problemas en la comercialización de los bienes agrícolas que impactan diferencialmente en los diversos sectores productivos del campo. El principal punto que diferencia a los diversos productores agrarios es su acceso a capital que les permita enfrentar con éxito la comercialización de sus productos. Más allá de esto, existen una serie de problemas que rebasan las economías privadas de los productores y que tienen que ver con la infraestructura que permite una comercialización eficiente. El gobierno actual no le ha prestado mayor atención a este asunto, a pesar de que la inversión en infraestructura de diversa índole ha sido uno de los rasgos más marcados de la inversión estatal en el campo.

Como ya se ha señalado, las empresas estatales dedicadas a la comercialización de bienes agrícolas (ECASA y ENCI) han sido desmanteladas, lo

que ha afectado sobre todo a los productores de bienes de consumo urbano interno

### *Procesos y mecanismos de democratización*

Los principales procesos de democratización en el campo se dieron antes de los años 90, con la ampliación de la cobertura educativa, la distribución de las tierras, la prohibición de relaciones laborales semifeudales, la liquidación del poder gamonal, el desarrollo de las organizaciones campesinas, el acceso de los analfabetos al voto en las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales. La violencia política, la crisis económica y el retro del Estado producto de las políticas de ajuste estructural y estabilización provocaron en la segunda mitad de los 80 y en la década actual una baja en los procesos de participación política de carácter nacional en la sociedad rural.

En este escenario, la gestión local, tanto distrital como provincial, cobra una importancia mayor para la participación ciudadana. Los gobiernos municipales son casi los únicos espacios democráticos en los que los pobladores rurales participan activamente. Es necesario apuntar que la participación de los pobladores en el gobierno local se realiza sin la intermediación de los partidos políticos, inmersos en una crisis profunda.

En ello no sólo ha influido la transformación del Estado desde fines de los 80, sino también el hecho de que actualmente los gobiernos locales reciben mayor cantidad de recursos que antes.

Esta presencia relativamente mayor de los gobiernos locales no logra compensar, sin embargo, la marcada tendencia a la centralización de las decisiones en el aparato estatal. La experiencia de gobiernos regionales iniciada en 1989 fue liquidada por el gobierno actual en 1992, lo que puso fin a un importante —aunque controvertido— intento de descentralización. A través de distintas medidas y reorganizaciones del aparato estatal, la indiscutible tendencia ha sido la de la concentración del poder en manos del núcleo central del Poder Ejecutivo. Esta concentración es negativa para el desarrollo rural, pues sustrae de las regiones la facultad de tomar decisiones adecuadas a las realidades, los recursos y las necesidades locales y regionales —indispensables para el desarrollo rural en un país tan heterogéneo y de difícil comunicación—, y las somete a intereses que tienen poco o nada que ver con un desarrollo descentralizado.

Uno de los puntos críticos en el ámbito rural es la inequidad de género. Las diferencias que se observan en la sociedad urbana en el Perú en materia de educación, por ejemplo, son más dramáticas en el campo. Las mujeres de las áreas rurales tienen menos educación que los hombres. Pero aun en este terreno, la tasa de disminución del analfabetismo entre las mujeres es superior que entre los hombres. Debe destacarse también el hecho de que tanto en las ciudades como en las áreas rurales se han multiplicado, en los últimos lustros, diferentes tipos de organizaciones de mujeres, obligadas en primera instancia por la búsqueda de maneras de

afrontar el empobrecimiento de las familias (creación de comedores populares, clubes de madres, etcétera), pero que en muchos casos han evolucionado hacia expresiones de autoafirmación y de conquista de espacios antes reservados a los hombres

## PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Como se mencionó en distintas partes de este documento, las políticas diseñadas y ejecutadas desde 1990 han tenido efectos contradictorios. Por el lado positivo, la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, la pacificación del país y la relativa estabilidad de las nuevas reglas de juego económicas han permitido a los productores agrarios tomar decisiones con consecuencias futuras. Esto es cierto no sólo para los grandes inversionistas, sino también para pequeñas y medianas empresas agrarias. El incremento de la producción desde 1992 es presumiblemente una expresión de ello. Pero, por otro lado, la posibilidad de acceder a recursos y servicios necesarios para la producción —desde créditos y nuevas tecnologías hasta información de mercados— es muy diferente, razón por la cual gran parte de la pequeña agricultura y la economía campesinas quedan marginadas. La distribución de las tierras por la reforma agraria y los cambios posteriores disminuyeron las grandes polarizaciones en la propiedad de ese recurso, pero esta polarización se está reproduciendo en la distribución de las inversiones y avances tecnológicos<sup>29</sup>.

Dada la magnitud del problema, es necesaria una decidida y sostenida intervención del Estado para lograr un desarrollo que evite la profundización de las brechas entre una agricultura empresarial articulada a mercados internos y externos muy dinámicos, y una pequeña agricultura que apenas puede reproducir sus precarias condiciones. Esta intervención tendría características distintas de aquellas modalidades —propias de

29 A conclusiones similares que se desprenden del análisis de la situación en 16 países latinoamericanos y el Caribe llega un estudio realizado por la CEPAL y la FAO, conducido por Alejandro Shejtman. En el sector agropecuario, en lo inmediato, las nuevas condiciones han sido aprovechadas fundamentalmente por unidades que poseen tierras de mayor potencial para la producción de exportables capaces al mismo tiempo de acceder al crédito, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, lo que ha dado lugar a un significativo crecimiento de las exportaciones sobre todo de rubros no tradicionales. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica, debe admitirse, sin embargo, que entraña el riesgo de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha caracterizado el proceso de modernización agraria de la región en las últimas décadas, como quiera que tal dinámica se concentra en determinados productos y en determinadas zonas aparte de favorecer fundamentalmente a los agricultores medianos y grandes. Ello hace aconsejable, por consiguiente, adoptar medidas para evitar la acentuación de esta tendencia. (*Agroindustria y pequeña agricultura. Vinculos potencialidades y oportunidades comerciales*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ/FAO 1998, p. 20)

las décadas pasadas— cuya mala administración y falta de orientación estratégica dieron sustento y justificación a las triunfantes posiciones liberales que restringieron las responsabilidades del Estado frente al desarrollo

Tomando en cuenta la difundida y enconada resistencia a que el Estado asuma de manera directa ciertas funciones, éste debería diseñar políticas de estímulo a instituciones privadas (empresas, universidades, organizaciones no gubernamentales, consultoras, etcétera) para que éstas, a través de contratos, licitaciones y otras formas, realicen investigaciones, difundan tecnologías apropiadas, creen servicios financieros y sistemas de información de mercados, y mejoren los mecanismos de comercialización para la pequeña agricultura<sup>30</sup> Una segunda línea de opciones estratégicas para lograr un desarrollo rural más equilibrado es, como se sugirió antes, descentralizar el Estado, regionalizar el país y distribuir mejor los recursos. Las características centralistas y autoritarias del gobierno actual, sin embargo, son contradictorias con esas líneas de acción, más aun cuando la propia agricultura tiene muy escasa capacidad de ejercer presión para lograr políticas a su favor

Algunos de los desafíos que deben ser enfrentados, tanto por el Estado como por la sociedad civil, son los siguientes

1 *Agroecología y gestión del espacio* Lo primero que se requiere del Estado es la voluntad para diseñar y ejecutar una política ambientalista (que no es sino una parte de una propuesta de desarrollo sostenible y equitativo) Piezas importantes de esta política son las siguientes

- Información No hay un sistema de seguimiento de los problemas ambientales (evolución de la erosión, situación de las aguas, etcétera) Debe crearse tal sistema
- Educación La población debería ser educada en temas ambientales, en el uso de tecnologías que no deterioren los ecosistemas y para comprender que el problema y las responsabilidades competen no sólo al Estado sino a la sociedad civil
- Investigación Debería promoverse la investigación sobre tecnologías adecuadas a las características de los recursos en el país
- Normas Las normas no sólo deben ser dadas, es preciso que sean realmente aplicables
- Fiscalización El Estado debería vigilar el cumplimiento de las normas ambientales y sancionar su violación
- Estimular la generación y difusión de alternativas agroecológicas, tanto aquéllas realizadas por las organizaciones no gubernamentales como por el sector privado y los propios programas gubernamentales Respecto de estos últimos, se nota algún avance con programas como PRONAMACHCS y SENASA

30 Algunos países, como Chile aplican medidas de este tipo

Salvo en el caso de la dación de normas y de la aplicación de sanciones, la sociedad civil debería participar en todas las demás funciones

2 *Transformación productiva, acceso a recursos y mercado* Corresponde al Estado un doble papel, ambos fundamentales. En primer lugar, la definición e implementación de *políticas diferenciadas* para los pequeños agricultores y campesinos, destinadas a superar las carencias mencionadas. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, un cambio radical *de actitud* del gobierno sobre la relación Estado-sociedad. En efecto, la intervención del Estado no supone repetir experiencias que ya mostraron ser ineficaces en décadas pasadas, en algunos casos deberá intervenir directamente, pero en otros muchos deberá *estimular y lograr sinergias* con el sector privado, con asociaciones y gremios de agricultores, con organizaciones no gubernamentales, con la cooperación internacional, etcétera. De este modo se refuerzan tres objetivos: el logro de un desarrollo más equitativo y menos excluyente, un desarrollo más participativo y fortalecedor de la sociedad civil, y un desarrollo que requiere, finalmente, mucho menor inversión pública (y, por tanto, menor endeudamiento), pues utilizaría las energías y capacidades del conjunto de la sociedad.

Ante la desaparición de la presencia estatal en el financiamiento de la actividad agraria, de la investigación y difusión de tecnologías y el mejoramiento de la calidad del capital humano, las organizaciones no gubernamentales han ido asumiendo, dentro de los límites de sus recursos, varias de estas funciones, en muchos casos —no en todos— han desplegado una creatividad poco esperable en las instituciones públicas, además, han cumplido un papel pionero en la introducción de dos criterios fundamentales antes prácticamente inexistentes en la conciencia de la población y las autoridades: la necesidad de la sostenibilidad ambiental y la atención de las diferencias de género.

Gran parte de la ciudadanía está convencida de que la descentralización es una condición necesaria, aunque no suficiente, para un desarrollo equilibrado y equitativo. Sin embargo, un nuevo ímpetu descentralista desde el Estado sólo puede venir, o de un giro radical de la política de la actual administración gubernamental —improbable para todos los efectos prácticos—, o de un cambio de gobierno que opte por políticas descentralistas, lo que abre también un gran signo de interrogación.

La ciudadanía, además de mostrar iniciativas que la conducen a organizarse para sobrevivir, va encontrando en los gobiernos locales espacios valiosos de participación.

---

# Carolina Trivelli, Hildegardi Venero

## DEMANDA DE CRÉDITO RURAL: RACIONAMIENTO Y AUTORRACIONAMIENTO<sup>1</sup>

**D**esde principios de esta década, el mercado de crédito para actividades agropecuarias ha venido ajustándose al nuevo entorno económico e institucional. Una serie de políticas públicas han definido el ritmo de este ajuste y sus consecuencias. Evidentemente, la desaparición del Banco Agrario del Perú (en adelante BA) y la liberalización de los mercados financieros, de tierras y productos a principios de esta década han delineado el marco del ajuste en cuanto a cobertura y volumen de recursos destinados al ámbito rural y a la agricultura. Este nuevo contexto ha dejado fuera del mercado formal de créditos a gran parte de los agricultores, sobre todo a los más pequeños, que solían trabajar con el BA, aun en el caso de aquellos productores que cuentan con garantías reales (título de propiedad de su tierra) y que están ubicados en zonas modernas y altamente integradas a los mercados de productos y factores.

En este artículo discutimos, a partir de un estudio de caso, las opciones adoptadas por los demandantes potenciales de crédito para la agricultura en el actual contexto, con el fin de mostrar las razones por las que un conjunto mayoritario de los demandantes potenciales se abstiene de participar en el mercado por decisión propia. Como se discute a continuación, si bien se espera que los intermediarios formales racionen el crédito con el fin de otorgar recursos a los mejores clientes, encontramos más bien que la mayor parte de los demandantes potenciales se autorrationa y no llega a participar del mercado.

1 Este artículo resume las secciones 2, 3 y 5 del informe de investigación «Crédito rural. Coexistencia de prestamistas formales e informales. Racionamiento y autorrationamiento», preparado por los autores con el apoyo del IDRC-ACDI en el marco del CIE durante el periodo 1997-1998.

El artículo está organizado en cuatro secciones. La primera revisa la situación del mercado de créditos para la agricultura y el medio rural. En la segunda sección se presenta una breve revisión de la teoría en la que se basó el trabajo de campo y una discusión de la composición de la demanda potencial. Los resultados del análisis empírico se muestran en la tercera sección. Finalmente, en la cuarta se presenta una serie de conclusiones.

## EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CRÉDITO PARA LA AGRICULTURA Y EL ÁMBITO RURAL

Como se ha señalado en trabajos previos, el acceso al crédito en el Perú, y en especial en el ámbito rural, es reducido tanto en términos absolutos como en comparación con otros países de la región<sup>2</sup>. Además, como ha sido discutido, luego de la desaparición del BA el crédito formal en el medio rural, especialmente para actividades agropecuarias, se redujo de manera significativa<sup>3</sup>. A pesar de ello, a partir de 1994 el volumen de fondos prestados por los agentes privados y el número de transacciones de crédito creció de manera significativa. En el cuadro 1, elaborado a partir de la información recogida por las ENNIV (Encuestas Nacionales de Niveles de Vida), se puede apreciar el porcentaje de hogares que tuvo crédito en 1994 y 1997. En términos agregados para todo el país (urbano y rural), sólo 16,6% de los hogares obtuvo algún crédito en 1994, mientras que, en 1997, 32% de los hogares del Perú contó con crédito. Este importante incremento, que casi duplica la proporción de hogares con crédito en sólo tres años, se debe especialmente al rápido aumento del crédito en el ámbito urbano. Tal como puede apreciarse, en 1994 el porcentaje de hogares urbanos con crédito era similar al de los rurales con crédito, a diferencia de lo que ocurrió en 1997, cuando 38% de los hogares urbanos obtuvo crédito mientras que en el ámbito rural sólo lo consiguió 22%.

A pesar de que el incremento en el acceso al crédito se da en mucha mayor magnitud en el medio urbano, en el medio rural se observa un crecimiento importante considerando la situación de estancamiento o deterioro económico de la mayor parte de las zonas rurales del país. El mayor acceso al crédito en el ámbito rural, como era de esperarse, se observa con mayor intensidad en la costa rural, donde los hogares con crédito pasan de 18,2% a 29,3% entre 1994 y 1997, reflejo, probablemente, del relativo mayor dinamismo económico de estas zonas gracias a su mayor desarrollo y conexión con centros urbanos. En los casos de las zonas rurales de la sierra y la selva, el crecimiento en el número de hogares con acceso a

2 ALVARADO J y F UGAZ *Retos del financiamiento rural. Construcción de instituciones y crédito informal*. Lima: CEPES/CES Solidaridad/CIPCA/IAF, 1998. TRIVELLI, C. «Crédito en los hogares rurales del Perú» *Investigaciones Breves* 4. Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1997. TRIVELLI, C. «Intermediación financiera en la agricultura en el Perú 1994-1997» Documento de Trabajo N° 90. Lima: IEP, mayo de 1998.

3 TRIVELLI ob. cit. 1998.

credito es menor. Como se sabe, la porción mas importante de hogares rurales se sitúa en la sierra (47% del total de hogares rurales encuestados en la ENNIV 1997), donde apenas 18,3% tuvo algún crédito.

La fuente de los créditos recibidos por los hogares resulta un tema importante para el análisis, pues los oferentes tienen prácticas diferentes para evaluar y canalizar las solicitudes de crédito que reciben. En el caso peruano, el grueso de los hogares tiene crédito de fuentes informales, sea ésta individual o institucional. Como puede apreciarse en el cuadro 2, en 1994 el 12,2% de los hogares con crédito lo obtuvieron de una fuente formal (bancos o cooperativas), mientras que el resto de hogares que obtuvo crédito lo hizo de una fuente informal (individuos, en primer lugar, otros, en segundo lugar, y tiendas y bodegas, en tercer lugar).

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de hogares con crédito, 1994 y 1997**

Region	ENNIV 1994			ENNIV 1997		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Recibieron crédito	16,6	16,7	16,4	32,0	38,1	22,1
Costa (% de obs)	13,0	12,0	18,2	36,0	38,7	29,3
Sierra (% de obs)	17,9	22,1	14,9	25,7	36,7	18,3
Selva (% de obs)	22,2	25,0	18,0	30,2	37,6	22,6

Fuente: ENNIV 1994 y 1997

Elaboración: IEP

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de hogares con crédito según fuente, 1994 y 1997**

Región	ENNIV 1994			ENNIV 1997		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Individuo	33,1	29,8	38,8	13,6	11,2	19,7
Banco	7,0	10,3	1,4	26,7	33,9	7,2
Cooperativa	5,2	7,3	1,4	5,0	5,8	2,9
Empresa	12,5	16,3	5,9	8,5	11,3	1,1
Tienda o bodega	14,2	20,9	40,2	39,7	29,8	66,9
Otros	28,0	15,4	12,3	6,5	8,0	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ENNIV 1994 y 1997

Elaboración: IEP

En el ámbito rural, en ese mismo año la principal fuente de crédito para los hogares fue “tiendas y bodegas”, que fueron mencionadas como la principal fuente de crédito por 40,2% de los hogares rurales con crédito. Este grupo de oferentes es bastante heterogéneo y diverso, pues agrupa desde pequeños abastos que venden bienes de consumo al por menor, casas comerciales que acopian productos ligados a actividades agropecuarias básicamente, comercios que venden insumos productivos y todo un abanico de casas comerciales que venden productos diversos al crédito (ropa, electrodomésticos, etcétera). Las fuentes formales sólo fueron mencionadas por 2,8% de los hogares con crédito en el medio rural para 1994.

En 1997 la principal fuente de créditos en el nivel nacional siguió siendo “tiendas y bodegas”, las que proporcionaron crédito a cerca de 40% de los hogares con crédito. Este crecimiento, en términos absolutos y relativos, se explica por el rápido desarrollo de los sistemas de ventas al crédito, tanto en el ámbito urbano como en el rural. En segundo lugar se ubicaron las fuentes formales de crédito, que atendieron a 31,7% de los hogares con crédito en todo el país. Este crecimiento en la participación de los intermediarios formales se explica básicamente por la mayor importancia de los bancos en zonas urbanas, donde llegan a convertirse en la principal fuente de crédito de los hogares urbanos (33,9%), superando a las “tiendas y bodegas” en dicho ámbito.

En el medio rural, si bien también hay un crecimiento importante en la presencia de los bancos (que dieron crédito a 7,2% de los hogares rurales con crédito), el grueso del crédito proviene de fuentes informales, allí las “tiendas y bodegas” son la fuente principal, seguida de los prestamistas individuales. En el caso de los hogares rurales con crédito en 1997, las tiendas y bodegas muestran un importante crecimiento, no sólo en términos absolutos sino también relativos<sup>4</sup>.

El nivel de las colocaciones formales en el sector agropecuario, a pesar de su tendencia creciente, se mantiene por debajo de las colocaciones del liquidado BA<sup>5</sup>. Si bien no se conoce la magnitud de la demanda de crédito

4 Si vemos esta misma figura en términos absolutos (número de hogares con crédito de cada fuente), encontramos que en 1994 ambas fuentes –formal e informal– abastecían a un número similar de hogares rurales, mientras que en 1997 las tiendas y bodegas triplicaban el número de hogares atendidos por los prestamistas individuales.

5 A octubre de 1996, el sector formal (bancos CRAC y CMAC) había colocado cerca de US\$ 300 millones en el sector, cifra significativamente menor que las colocaciones promedio del BA en la década pasada (US\$ 500 millones) aun cuando este nivel de colocaciones representa un crecimiento de 31% respecto a 1995 (Superintendencia de Banca y Seguros. Informes mensuales de la banca comercial” varios números Lima SBS, 1995 y 1996. Superintendencia de Banca y Seguros. “Informes mensuales de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito. Varios números Lima SBS 1995 y 1996. Valdivia, M. «Del banco agrario a las cajas rurales. Pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural» *Notas para el Debate* N° 13 Lima GRADE 1995. Trivelli ob. cit. 1997).

para el sector, durante los años 80 se colocaban fondos equivalentes al 20% del PBI agropecuario<sup>6</sup> Los montos colocados en 1996 no alcanzaron el 5% del PBI agropecuario, y luego de un gran incremento en el volumen del crédito y un casi nulo crecimiento en el PBI agropecuario a raíz del fenómeno El Niño, los montos colocados lograron apenas superar el 7% del PBI sectorial en 1998

De esta información se desprende claramente que la estrategia de los bancos y demás intermediarios formales se centra en la captación de nuevos clientes en el ámbito urbano En este sentido, la centralización de las colocaciones formales se ha mantenido y hasta ha aumentado ligeramente entre 1994 y 1997, ubicándose cerca del 80% de las colocaciones en la ciudad de Lima Sin embargo, a pesar del pequeño impacto de la banca en zonas rurales, resulta importante la expansión de estos intermediarios, especialmente en términos absolutos

Dado que en el ámbito rural prácticamente todo el crédito proviene de fuentes informales distintas de tiendas y bodegas, parientes y amigos y otros (ONG, etcétera), es probable que exista poco racionamiento por parte de los oferentes La literatura reciente sobre las relaciones crediticias con este tipo de prestamista señala la importancia de las relaciones de largo plazo, la dotación de información y las señales de confianza exigidas como requisitos para llegar a solicitar un crédito (reputación), por lo que ante una solicitud es probable que se obtenga un crédito y que más bien se dé cierto nivel de racionamiento en las condiciones del crédito (monto, plazo, etcetera) En este sentido, no es descabellado proponer que el grupo que solicita crédito y no lo obtiene sea pequeño en el ámbito rural peruano

Cifras del Censo Agropecuario de 1994 indican que sólo 6,2% de las unidades agropecuarias obtuvo crédito y, lo que es más alarmante aún, que sólo 8% lo solicitó<sup>7</sup> Los resultados del censo muestran que el grueso de los que solicitan crédito lo obtienen, si bien a partir de esta información no podemos afirmar si obtienen el monto solicitado o cantidades menores Reconociendo que la información del Censo Agropecuario de 1994 no es muy precisa en el tema de acceso al crédito, en el caso de los prestamistas informales se encuentra que prácticamente todos los que solicitaron un crédito lo obtuvieron En promedio, los comerciantes, habilitadores, empresas (textiles, desmotadoras, etcetera) y ONG otorgaron crédito a más de 85% de los agricultores que lo solicitaron<sup>8</sup>

6 VALDIVIA, ob cit 1995

7 INEI-MINAG *Resultados definitivos del III Censo Agropecuario* Varios tomos Lima INEI 1995 y 1996

8 Ibid

## MARCO DE ANÁLISIS

Son conocidas las imperfecciones de los mercados de crédito que resultan de la existencia de asimetrías de información, altos costos de transacción, problemas de monitoreo y coacción (*enforcement*), falta de garantías adecuadas, etcétera<sup>9</sup> Estas fallas del mercado de crédito resultan determinantes en la asignación de fondos en el medio rural, donde la dispersión geográfica de los prestatarios eleva los costos de monitoreo y coacción, el problema de las garantías se vuelve altamente restrictivo ante la falta de garantías reales o en ausencia de mercados de tierra activos y seguros, y los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria hacen al sector poco atractivo para las actividades de intermediación financiera<sup>10</sup>

A partir de los trabajos sobre racionamiento crediticio, queda claro que se puede plantear que el mercado de créditos alcanza soluciones de equilibrio en precios y cantidades con exceso de demanda. Esto es consecuencia de las imperfecciones de los mercados financieros, y lleva a soluciones con racionamiento crediticio para reducir riesgos (selección adversa)<sup>11</sup> Por cierto, existen distintos tipos de racionamiento, que están en función de cómo se defina el exceso de demanda, su frecuencia y los factores que causan la reducción en la tasa de préstamos. De esta manera, el racionamiento puede ser por precios (tasa de intereses), por una diferente evaluación del riesgo de morosidad entre ambas partes del contrato de crédito, porque el prestatario tiene mayor riesgo que el que le permite al prestamista cubrir un retorno dado (*redlining*), en cuyo caso no se otorga el crédito, o puede presentarse en su forma "pura", en cuyo caso la diferenciación entre los prestatarios ocurre debido a la existencia de información imperfecta en el mercado de créditos, que impide distinguir a los buenos pagadores de los que no lo son<sup>12</sup>

Por el lado de la demanda, los agentes tienden a basar sus decisiones en función de una compleja combinación de factores que van desde su

9 Visiones globales de las fallas características y funcionamiento de los mercados de crédito pueden encontrarse en STIGLITZ (STIGLITZ, J. «The Role of the State in Financial Markets» *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* Supplement to the World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer 1993 STIGLITZ J y A WEISS «Credit Rationing with Many Borrowers» *American Economic Review* N° 77 vol 3 1987, STIGLITZ, J y A WEISS «Asymmetric Information in Credit Markets and Its Implications for Macro-Economics» *Oxford Economic Papers* N° 44 1992, H, K A BRAVERMAN y J STIGLITZ editores *The Economics of Rural Organization Theory Practice and Policy* The World Bank Oxford University Press, 1993 BESLEY T «How Do Market Failures Justify Interventions in World Bank Research Observer N° 1 vol 9 Washington The World Bank, 1994

10 HOFF, BRAVERMAN y STIGLITZ, editores ob cit

11 STIGLITZ J y A WEISS «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information» *American Economic Review* 75 (3), 1981

12 JAFFEE, D y J STIGLITZ «Credit Rationing» en B M Friedman y F H Hahn, editores *Handbook of Monetary Economics* vol II Amsterdam Elsevier Science B V, 1990

apreciación de las posibilidades de efectivamente conseguir un crédito (percepción de la oferta) hasta factores relacionados con su posición frente al riesgo de no poder honrar la deuda, su situación patrimonial y el tipo de proyecto que desean financiar

Resulta complejo identificar la demanda de crédito. En las transacciones de crédito registradas en el mercado no resulta claro si observamos un punto que pertenece a la función de demanda o de oferta. En el mismo sentido, de conocer las solicitudes de crédito (que se concretan en créditos o no), no podríamos asegurar que aquellos que no solicitan crédito no pertenezcan al conjunto de demandantes potenciales.

Este tipo de complejidades, que impiden determinar la función de demanda de crédito, se explican además por las características propias de los mercados de créditos, que, como ha sido documentado, enfrentan una serie de "fallas", sea por el carácter intertemporal de sus operaciones, sea por la existencia de asimetrías en la información entre prestamistas y prestatarios, que derivan en problemas de selección adversa, racionamiento crediticio y azar moral, entre otros<sup>13</sup>.

Por estas razones, la mayoría de investigaciones se han centrado en la definición y caracterización de las funciones de oferta de créditos y, en mucho menor medida, en el tema de la demanda. En este trabajo buscamos explorar las características de los demandantes (efectivos y potenciales) y establecer, a partir de un estudio de caso, las peculiaridades de los demandantes potenciales y las razones por las que no hacen efectiva su demanda por créditos. Asimismo, buscamos establecer la referencia de las prácticas de racionamiento como mecanismo de ajuste del mercado de créditos.

## LAS DECISIONES QUE ENFRENTAN LOS POSIBLES DEMANDANTES

Resulta útil distinguir las diferentes posibilidades que enfrenta un potencial demandante de crédito en el mercado. Primero, los agentes económicos —individuos, hogares o empresas— que desean obtener un crédito deben partir de la decisión de solicitar el financiamiento deseado o no (gráfico 1). Esta disyuntiva se resuelve a partir de la lectura que cada agente posee sobre sus posibilidades de obtener el crédito solicitado y de su capacidad de solventar los costos involucrados en la solicitud y obtención del crédito. Una porción de los demandantes "potenciales", es decir, aquellos que desean/necesitan un crédito (a en el gráfico), decide no solicitar el crédito deseado (d en el gráfico) porque no está en condiciones de afrontar los costos y riesgos que el solicitar y obtener el crédito demandarán (los costos

13 BESLEY, T. «Saving Credit and Insurance» en J. Behrman y T. N. Srinivasan editores *Handbook of Development Economics*, vol. IIIa. Amsterdam: Elsevier Science B.V., 1995. STIGLITZ y WEISS *ob. cit.* 1981.

de transacción más la tasa de interés) y/o porque considera que de solicitar el crédito los oferentes no se lo van a otorgar (porque no poseen las condiciones para ser sujetos de crédito) A estos agentes los llamaremos "autorracionados" del mercado de crédito Los autorracionados tienden a ser un grupo importante, poco estudiado y sumamente difícil de observar, ya que no participan en las transacciones del mercado, y por tanto no son registrados por el mercado de crédito

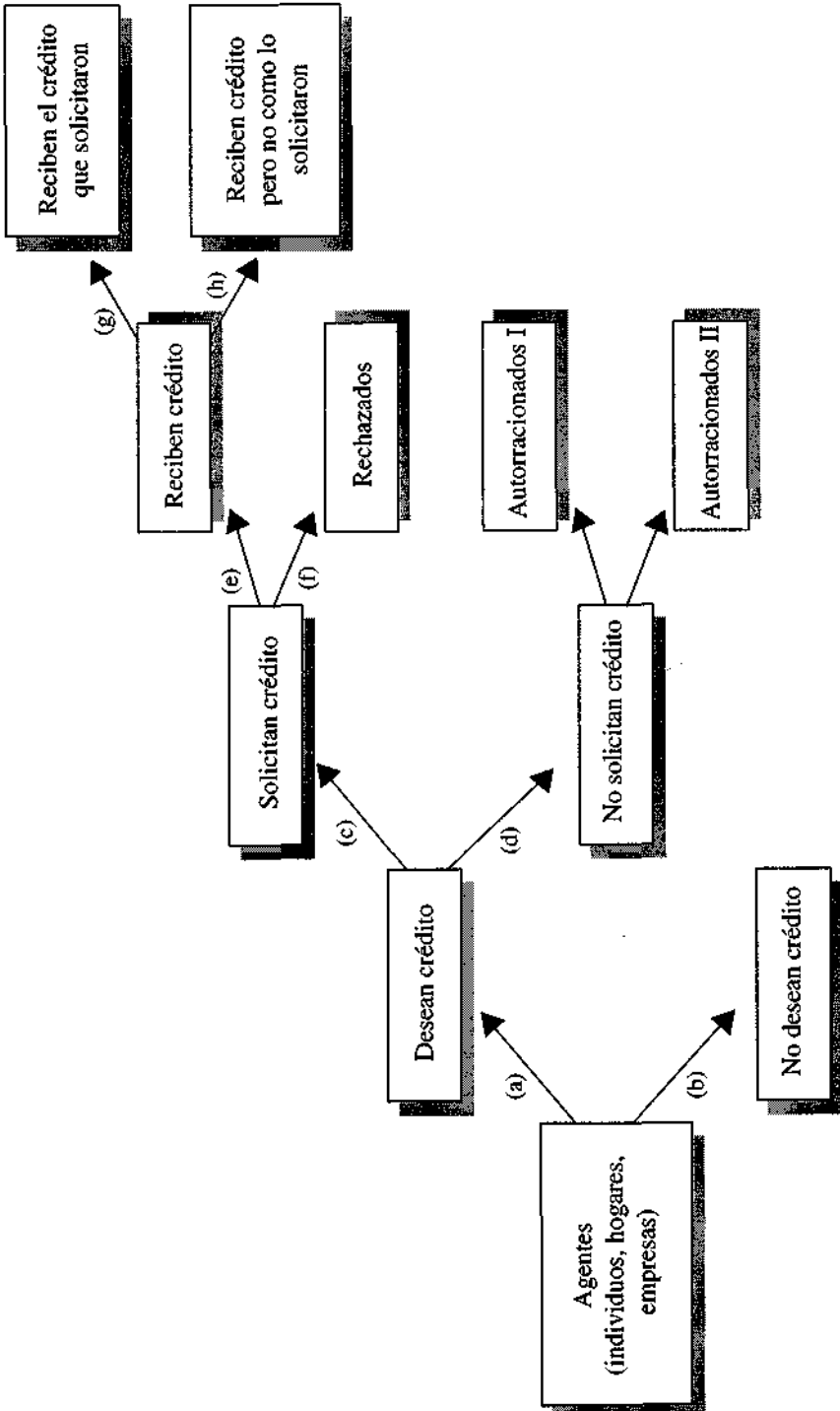
Estos agentes "autorracionados" pueden ser agrupados en dos grandes conjuntos aquellos que creen que no obtendrían un crédito si lo pidiesen, es decir, los que no se consideran "sujetos de crédito" (autorracionados tipo I), y aquellos que consideran que sí obtendrían un crédito de una fuente dada si lo solicitaran (autorracionados tipo II) La diferencia entre ambos tipos de agentes autorracionados radica en la evaluación de cada agente respecto a sus posibilidades de ser sujeto de crédito de una fuente dada

Los agentes que deciden solicitar un crédito (c en el gráfico) constituyen la demanda "efectiva" por créditos, es decir, aquella demanda que se realiza en el mercado Evidentemente, no todos los que solicitan un crédito lo reciben Los que no obtienen el crédito solicitado (f en el gráfico) son los que llamaremos rechazados (racionados tipo II), y son aquellos que no logran satisfacer las condiciones exigidas por los oferentes de crédito (son racionados por distintas razones) En los casos de créditos otorgados por intermediarios informales, este grupo tiende a ser pequeño, debido a la propia dinámica de estos prestamistas, que se basa en relaciones de largo plazo y acceso a información sobre los clientes, que hace que aquellos que no cumplen los requisitos no lleguen siquiera a solicitar los créditos Sin embargo, como discutiremos luego, estos prestamistas no siempre otorgan el crédito en las condiciones en las que éste fue solicitado, y muchas veces practican racionamiento crediticio a través de las condiciones del crédito (monto, plazos, etcetera) y no a través del rechazo al pedido del cliente (racionamiento tipo II)

Finalmente, del grupo que obtiene crédito (e en el gráfico), una parte puede recibir el crédito tal como lo solicitó, es decir, satisfacer adecuadamente su demanda (grupo g en el gráfico), o puede recibir crédito, pero no en las condiciones en que lo había solicitado, es decir, racionado en alguna medida (grupo h en el gráfico) Tanto en el mercado informal como en el formal, este tipo de racionamiento se acostumbra dar a través de reducciones en el monto del crédito

Como suele suceder en los mercados de crédito, las etapas previas a la solicitud de un crédito no son fácilmente observables Es más cuando se realiza una transacción en el mercado de crédito, se transa un monto de crédito a una tasa de interés dada, y no se puede saber si esta transacción ocurre sobre la curva de demanda o sobre la curva de oferta, debido a que el mercado de crédito no opera con ajustes vía precios —tasas de interés— por los problemas de selección adversa, sino más bien por ajustes vía

Gráfico 1



cantidades –racionamiento de cualquier tipo–<sup>14</sup> Esto, unido al proceso secuencial de decisiones de los demandantes, hace que sea sumamente complejo determinar una función de demanda por crédito

Partiendo de un grupo dado de agentes económicos, de conocerse quiénes solicitan un crédito, sabremos quienes decidieron demandar un crédito, sin embargo, los que quedan en el conjunto de agentes que no solicita crédito representan, en realidad, el agregado de aquellos agentes que no solicitan un crédito aun deseándolo (grupo **d** en el gráfico), y aquellos que no desean crédito (grupo **b** en el gráfico) Como veremos luego, la información que se logra recoger a través de encuestas sobre demanda, racionamiento y acceso a crédito no suele permitir discriminar entre estos dos últimos grupos (**d** y **b**) Es más en muchos casos sólo se logra obtener información sobre aquellos que recibieron crédito (**e** en el gráfico), sin poder distinguir a los que no reciben crédito habiéndolo pedido (**f**), los que no solicitan (**d**) o los que no desean un crédito (**b**) Como consecuencia, en este último caso resulta imposible diferenciar a aquellos racionados por los oferentes de aquellos autorrationados Volveremos sobre esto más adelante

A manera de resumen, para conocer la demanda por créditos en sus distintos niveles –potencial, efectiva, realizada y adecuadamente satisfecha– necesitamos examinar el conjunto de grupos detallados en el gráfico 1 No obstante, si bien esto es posible y deseable, no es fácil de conseguir debido a que generalmente la información es fragmentada e incompleta, o por la dificultad de obtener información confiable sobre distintos aspectos de las transacciones crediticias, y sobre todo porque muchas veces los agentes no guardan un registro completo de la secuencia que siguieron para solicitar u obtener un crédito

## ACCESO AL CRÉDITO, RACIONAMIENTO Y AUTORRACIONAMIENTO EN EL VALLE DE HUARAL

El valle de Huaral, situado al norte de Lima, cuenta con más de 20 000 ha de tierras de cultivo De este total, aproximadamente 78% de la tierra está en manos de 5000 pequeños agricultores que en promedio tienen menos de 5 ha Este valle agrícola es uno de los más desarrollados del país, pues cuenta con riego, está cerca del mercado más grande del país (la ciudad de Lima), tiene buenas vías de comunicación, infraestructura de comunicaciones, y una red de agencias de los principales bancos comerciales

Para analizar las cuestiones discutidas en la sección anterior con base en información real, realizamos una encuesta aleatoria a 302 agricultores del valle de Huaral Estos agricultores fueron seleccionados, a través de una estratificación por distritos, de un total de 5256 agricultores registrados en el

14 JAFFEE, D y J STIGLITZ, ob cit , 1990

padrón de la Junta de Regantes de Huaral correspondientes a tres distritos (Aucallama, Chancay y Huaral) El cuestionario buscaba recoger información sobre el acceso real al crédito (de las distintas fuentes), a la vez que capturaba opiniones y percepciones respecto a los distintos prestamistas existentes en el valle La encuesta, por supuesto, incluyó preguntas sobre la situación socioeconómica de los productores y sobre su actividad agropecuaria

## LOS PRODUCTORES DE HUARAL

De acuerdo con los resultados de nuestra encuesta, los productores del valle de Huaral explotan superficies relativamente pequeñas de tierra En promedio, cada agricultor encuestado tiene 4,3 ha de tierra<sup>15</sup> y cosecha alrededor de 3,5 ha Los principales productos agrícolas de la zona son el algodón, el espárrago y los cultivos de frutales (fresa, cítricos, palta, melocotón), cuyo destino es el mercado En promedio, 80% de la producción agropecuaria es vendida Además, 65% de estos agricultores cuenta con el título de propiedad de su tierra

En cuanto a la generación de ingresos, la mayor parte de los agricultores tiene como fuente principal de ingresos su actividad agropecuaria, aunque 60% de los encuestados señaló contar con algún ingreso adicional (no agrícola) Sin embargo, sólo 6% dijo tener un trabajo asalariado y 2% señaló que su cónyuge lo tenía La mayor parte de los ingresos no agrícolas provienen de actividades económicas eventuales (comercio esporádico), pequeños negocios (ligados al comercio) o de fondos de jubilación recibidos por el jefe del hogar

La mayor parte de los agricultores encuestados son bastante mayores, con 57 años de edad en promedio, lo que implica un largo proceso de cambios en sus sistemas productivos y sobre todo en su posición frente a la actividad productiva Mucho se conoce de los cambios que sufrieron los agricultores de esta zona desde los años 50 Muchos de estos agricultores han pasado por diversas situaciones: yanacunas, posesionarios, cooperativistas, parceleros, propietarios, lo que ha reducido su posibilidad de especializarse en un sistema de gestión determinado

Como veremos a continuación, estos productores cuentan con un nivel de acceso al crédito muy por encima del promedio nacional Además de estar situados en una zona privilegiada para el acceso a los distintos mercados, están en un área con gran potencial para las actividades agrícolas De los 302 hogares encuestados, 47% tuvo algún crédito, 115 hogares tuvieron un solo crédito, mientras que el resto tuvo hasta cuatro créditos, haciendo un total de 177 transacciones crediticias registradas en la encuesta De estas 177 transacciones crediticias, como era de esperarse, la mayor parte correspondió a transacciones con prestamistas informales (57%) Esto se deriva del gran

15 Aunque hay productores que poseen hasta 24 ha

número de hogares que trabajó con el sector informal exclusivamente (61% de los hogares con crédito) y/o con ambos tipos de intermediarios (10% de los hogares trabajaron con ambas fuentes de crédito) Dentro de los prestamistas formales, los bancos resultaron ser los intermediarios más importantes Por el lado de los prestamistas informales, fueron los habilitadores informales (comerciantes mayoristas principalmente) los que concentraron el mayor número de transacciones Más adelante discutiremos las diferencias y similitudes entre los créditos formales y los informales En los siguientes cuadros (3a, 3b y 3c) se distinguen los distintos prestamistas con los que trabajan los agricultores de Huaral

De manera complementaria, es útil recordar que los pequeños productores, y en general los pobladores rurales, no suelen utilizar otros servicios financieros proporcionados por el sector formal, no sólo por su inestable situación financiera sino por un problema de desconocimiento y desconfianza Por ejemplo, el grueso de los pequeños productores no está habituado a manejar cuentas bancarias o mantener dinero sin uso por periodos determinados En nuestra encuesta descubrimos que sólo 12,8% de agricultores tiene ahorros depositados en alguna institución financiera Muchos de los encuestados señalaron no confiar en estos intermediarios o no estar dispuestos a "pagar" por guardar su dinero

Dado que existen múltiples fuentes de crédito, no todas formales, resulta complejo hablar de una demanda por créditos en general Parece preferible entonces hablar de la demanda por créditos de una fuente determinada Como veremos, en el caso de Huaral hemos identificado seis tipos de prestamistas relevantes para los agricultores encuestados, tres dentro del sector formal y tres dentro del sector informal A partir de los resultados de un conjunto de preguntas incluidas en nuestra encuesta con pequeños agricultores en Huaral, hemos podido definir la composición de los grupos de demandantes, potenciales y efectivos A continuación presentamos una descripción y análisis de los resultados obtenidos Como veremos, resulta sorprendente la importancia, cuantitativa y cualitativa, de los autorracionados

Entre los prestamistas formales que operan en Huaral, los más importantes son los bancos, instituciones que son muy bien evaluadas por los agricultores como fuente de créditos deseable, luego están las CRAC, dos en el caso de Huaral, y finalmente las cooperativas de ahorro y crédito (Cooperativa San Isidro, la principal) Además de estas instituciones, consideramos inicialmente a las ONG como prestamistas formales, pero luego comprobamos que éstas no colocan fondos, sino que coordinan acciones con los bancos, con lo que el crédito otorgado es en realidad crédito bancario

Por su parte, los prestamistas informales fueron divididos en tres grupos las casas comerciales (comercializadoras de insumos principalmente), las empresas agroindustriales (desmotadoras de algodón, etcétera), y los habilitadores informales (habilitadores, comerciantes mayoristas, transportistas, parientes y amigos, etcétera), que representan el grupo de prestamistas más importante

**Cuadro 3a**  
**Número de créditos en Huaral por tipo de crédito**

<b>Tipo de crédito</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Formal	55	31,07
Informal	122	68,93
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>100,00</b>

*Fuente* Encuesta a prestatarios Huaral  
*Elaboracion* IEP

**Cuadro 3b**  
**Tipo de prestamista formal**

<b>Prestamista formal</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Banco	37	67,30
Caja Rural	12	21,80
Central de Cooperativa	1	1,80
Cooperativa	4	7,30
MINAG	1	1,80
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100,00</b>

*Fuente* Encuesta a prestatarios Huaral  
*Elaboracion* IEP

**Cuadro 3c**  
**Tipo de prestamista informal**

<b>Prestamista informal</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Casa comercial	11	9,00
Agromindustria o distribuidor	23	18,90
Habilitador informal	26	21,30
Mayorista	51	41,80
Pariente	7	5,70
Socio (al partir)	2	1,60
Empresa agropecuaria	1	0,80
Institucion gremial	1	0,90

*Fuente* Encuesta a prestatarios Huaral  
*Elaboracion* IEP

### *Los que piden crédito Racionamiento y acceso*

Aquellos agentes que solicitan crédito pueden, evidentemente, obtenerlo o no. Es decir, la solicitud puede convertirse en acceso al crédito o en rechazo. Si un cliente es rechazado, porque no cumple los requisitos para obtener un crédito o porque los oferentes no cuentan con recursos suficientes y por sus características prefieren a otros sujetos de crédito antes que a este solicitante, estaríamos hablando de un racionado tipo I (solicitud de crédito rechazada).

Por otro lado, de obtener el crédito, hablamos de una transacción registrada en el mercado, donde un oferente de crédito ha considerado al demandante como sujeto de crédito. Sin embargo, esto no necesariamente se traduce en el otorgamiento del crédito en las condiciones en que fue solicitado, pues existen distintas razones por las que puede haber racionamiento. Este tipo de racionamiento se da usualmente a través de recortes en cantidades (se otorga un crédito en menor cantidad que la solicitada). Llamaremos a este tipo de racionamiento, racionamiento tipo II.

Los resultados de la encuesta a prestatarios demuestra que las diferencias entre los agricultores con crédito formal y con crédito informal son mínimas, y están ligadas solamente a dos factores: la extensión de la tierra y la tenencia de título de propiedad registrado de la tierra, es decir, los sujetos de crédito para ambos tipos de prestamistas poseen hogares con características comunes, tal como se aprecia en los cuadros 4 y 5.

Esta relativa homogeneidad entre los sujetos de crédito nos lleva a pensar que no son los prestamistas, a partir de la exigencia de características determinadas en sus clientes, los que discriminan entre distintos grupos de agricultores, sino más bien son los propios prestatarios (grupo relativamente homogéneo) los que por algún conjunto de razones deciden acudir a uno u otro tipo de prestamista.

Tratamos de obtener información directa sobre el número de solicitudes rechazadas (para medir la importancia del racionamiento tipo I), sin embargo, los agricultores parecen desechar rápidamente de su memoria las solicitudes no aceptadas, por lo que obtuvimos poca información al respecto. Sin embargo, utilizando preguntas hipotéticas referidas a las relaciones con cada institución en el pasado, encontramos que un porcentaje pequeño de los agricultores ha sido (o al menos recuerda haber sido) rechazado por las distintas fuentes de crédito. Respecto a los bancos, 71% de los encuestados señaló haber solicitado un crédito a alguna entidad bancaria (lo que incluye al liquidado BA) alguna vez, y sólo 5,14% de ellos mencionó haber sido rechazado en alguna oportunidad. Respecto a las CRAC, que son instituciones nuevas y con poca trayectoria, sólo 12,2% de los agricultores señaló haberles solicitado crédito, 16,2% de los cuales fue rechazado alguna vez. En ambos casos, bancos y CRAC, la principal razón del rechazo de la solicitud de crédito fue la falta de documentación completa. En el caso de los bancos, la segunda razón para el racionamiento del crédito es una evaluación negativa del prestatario como sujeto de crédito. Como puede apreciarse, los bancos son

las entidades a las que más personas han solicitado un crédito, lo que se explica por la importancia que tuvo el liquidado BA en la zona

En el caso de los prestamistas informales, consultamos a los agricultores sobre su historia con los tres tipos de prestamistas ya mencionados. Los resultados indican que 18% de los encuestados señaló haber pedido crédito alguna vez a alguna empresa agroindustrial, y sólo 5,6% de ellos fue rechazado alguna vez. Las razones para el rechazo fueron la falta de información sobre el prestatario o la falta de liquidez de la empresa agroindustrial. Este tipo de prestamista recibe solicitudes de crédito sólo de aquellos productores que trabajan con cultivos que son insumos para estas

**Cuadro 4**  
**Principales variables de los hogares en Huaral, según fuente de crédito**

Variable	Hogares con crédito formal (41)	Hogares con crédito informal (87)	Valor del t estadístico*
<i>Nivel de educación del jefe de familia</i>			
Promedio	6575	5500	1410
Varianza	19,687	13,809	
<i>Edad del jefe de familia</i>			
Promedio	54 800	57 714	-1,140
Varianza	106,978	207,908	
<i>Sexo del jefe de familia</i>			
Porcentaje de varones	0,875	0,845	0,440
<i>Nivel de asalariamiento del jefe de familia</i>			
Porcentaje	7300	6,900	0,090
<i>Nivel de asalariamiento del conyuge</i>			
Porcentaje	0,000	4,600	-1,390
<i>Tasa de dependencia (menores de 12 mayores de 60)</i>			
Promedio	23 238	29 855	-1,320
Varianza	581,292	755,975	
<i>Tuvo ahorro en los últimos 12 meses</i>			
Porcentaje	21,00	11,00	1,47
<i>Otros ingresos</i>			
Porcentaje	20,00	20,33	-0,07
<i>Tienen auto o camioneta</i>			
Porcentaje	16,40	11,90	1,016
<i>Tiene refrigeradora</i>			
Porcentaje	61,80	52,50	1,384

\* No existen variables significativas

Fuente: Encuesta a prestatarios en Huaral

Elaboración: IEP

**Cuadro 5**  
**Principales variables de la producción agropecuaria de los hogares en Huaral, según fuente de crédito**

Variable	Hogares con crédito formal (41)	Hogares con crédito informal (87)	Valor del t estadístico*
<i>Superficie total de explotación agropecuaria</i>			
Promedio	5559	4339	2.48*
Varianza	13.170	3,725	
<i>Superficie cosechada</i>			
Promedio	4842	3644	2.49*
Varianza	12.852	3.244	
<i>Gastos totales en la actividad agrícola (\$/ha)</i>			
Promedio	748.830	527.900	-1,000
Varianza	27.868,940	772.787,870	
<i>Valor de la producción total real (\$/ha)</i>			
Promedio	1.671.400	1.424.650	0.476
Varianza	4.954.699,890	6.943.892,790	
<i>Integración al mercado</i>			
Promedio	58.346	97.890	-0.850
Varianza	2113.149	76.129.087	
<i>Gasto en fertilizantes químicos (\$/ha)</i>			
Promedio	196.170	175.760	0.519
Varianza	38.742.590	635.907.060	
<i>Gasto en pesticidas (\$/ha)</i>			
Promedio	218.420	371.370	-1,177
Varianza	45.034,590	635.907,060	
<i>Gasto en abono orgánico (\$/ha)</i>			
Promedio	87.040	105.700	-0.609
Varianza	11.975.270	31.833,820	
<i>Gasto en transporte (\$/ha)</i>			
Promedio	44.700	33.990	0.461
Varianza	19.261.350	13.096,050	
<i>Hogares con título de propiedad</i>			
Porcentaje	96,000	72.000	3,34*
<i>Cultiva algodón</i>			
Porcentaje	61.000	55,000	0.610
<i>Cultiva frutales</i>			
Porcentaje	34.000	39,000	0,530
<i>Cultiva espárragos</i>			
Porcentaje	0.000	0,000	0,000
<i>Tiene mochila fumigadora</i>			
Porcentaje	76.400	66,300	1.798*
<i>Tiene motobomba</i>			
Porcentaje	23.600	12.900	1,886*
<i>Tiene pulverizadora</i>			
Porcentaje	43,600	30,700	1.957*

\* Significancia al 10%

Fuente: Encuesta a prestatarios en Huaral

agroindustrias, lo que reduce la cobertura de este tipo de prestamista. Lo contrario se observa en el caso de las casas comerciales y los habilitadores informales, que suelen atender a un público más amplio.

En este sentido, 41% de los encuestados pidió alguna vez un crédito a una casa comercial, y 9% de los solicitantes fue rechazado alguna vez. En prácticamente todos los casos rechazados la razón que dio la casa comercial fue la falta de información sobre el cliente o el alto nivel de riesgo de su actividad. Finalmente, 53% de los encuestados pidió alguna vez un crédito a algún habilitador informal y sólo 4,5% de estos fue rechazado, en la mayoría de los casos debido a problemas de liquidez del habilitador.

De esta información se desprende que el rechazo no parece ser una práctica tan común entre los prestamistas formales e informales. Esto se explica, como veremos más adelante, por la importancia del autorracionamiento, que limita la cantidad de solicitudes de crédito a aquellas con mayores posibilidades de ser aceptadas. En general, el grupo de agricultores que llega a solicitar un crédito y es rechazado es reducido, y la mayoría de los que serían rechazados no llega a realizar una solicitud formal de crédito.

Respecto al segundo tipo de racionamiento (tipo II), referido a la obtención de crédito pero en un monto menor al solicitado, encontramos que los prestamistas formales (bancos y CRAC) utilizan este tipo de racionamiento con mayor frecuencia que los informales. De acuerdo con la información sobre los créditos recibidos por los agricultores de Huaral en la campaña 1997/1998, encontramos que en 30% de los créditos que otorgaron los bancos y 50% de los créditos de las CRAC el monto concedido fue menor que el solicitado. La principal razón fue el cobro por adelantado de comisiones, portes y trámites por parte del intermediario, que redujo el monto disponible del crédito, pero no la magnitud de la deuda. Esta situación refleja la importancia de los costos de transacción que deben asumir los agricultores al trabajar con este tipo de prestamista.

Dentro del sector informal, el porcentaje de racionados tipo II fue mucho menor (nunca sobrepasó el 5% de los casos), y la razón siempre fue problemas de liquidez del prestamista. Es claro que existe un comportamiento sustancialmente distinto frente al uso del racionamiento (tipo II) entre los prestamistas formales y los informales, que además tiene que ver con el hecho de que los informales suelen entregar el crédito en varios desembolsos, con lo que van definiendo si racionan o no la cantidad a medida que se ha entregado el dinero.

En suma, podemos afirmar que el racionamiento crediticio no es necesariamente el instrumento que permite que el mercado de créditos opere con excesos de demanda, tal como lo sugiere la teoría. En el caso que hemos analizado, el racionamiento no es una práctica relevante y no necesita serlo, pues el exceso de demanda que puede observarse en el mercado es muy reducido. Como veremos a continuación, este exceso de demanda en el mercado aparentemente no existe, o se diluye a través de mecanismos distintos del racionamiento, en cualquiera de sus formas.

### *Los que no llegan a solicitar un crédito Autorracionados*

Definir las características de aquellos agricultores que desean/necesitan crédito pero no lo solicitan y entender por qué algunos agentes deciden ser parte de este grupo, ha constituido uno de los principales retos de nuestro trabajo. Este grupo, tal como fue discutido, no llega a participar en el mercado de créditos, por lo que son desconocidos para los oferentes. La importancia de este grupo radica no sólo en su magnitud cuantitativa sino especialmente en que son estos agricultores los "clientes potenciales" del mercado de crédito que podrían ser atendidos por determinados oferentes que entendieran o adaptaran sus procesos para satisfacer a este grupo y ganar un valioso segmento de clientes<sup>16</sup>

Como se ha mencionado, constatamos que existen dos grandes grupos dentro de los autorracionados: aquellos que reconociendo necesitar/desear un crédito no lo solicitan por no considerarse sujetos de crédito, y aquellos que, considerándose sujetos de crédito y deseando/necesitando un crédito, no lo solicitan. Hemos llamado autorracionados tipo I a los primeros y autorracionados tipo II a los segundos.

Esta distinción resulta fundamental para fines de recomendación de políticas. Los autorracionados tipo I requieren de apoyo para convertirse en sujetos de crédito, lo que puede darse a través de varios mecanismos: titulación de tierras, innovación tecnológica, asistencia técnica, etcetera, dependiendo de cuál sea la razón por la que estos agricultores no se consideran sujetos de crédito. En el caso de los autorracionados tipo II, la figura es más compleja, pues son los propios agricultores los que se marginan de participar en el mercado de créditos. Este es, evidentemente, el grupo más interesante y complejo, y por ello nos dedicaremos a analizar sus características con mayor detalle.

Queremos indicar de manera resumida cómo definimos a los autorracionados. Partimos de un universo comprendido por todos aquellos que no pidieron crédito y los clasificamos en cuatro grupos, tal como se muestra en el gráfico 2. Desgraciadamente, no pudimos hacer esta figura respecto al agregado de oferentes, pues la información provenía de datos respecto a cada uno de los prestamistas. La información tuvo que ser recogida de esta manera, dadas las diferencias entre los oferentes, y sobre todo las diferentes percepciones que los demandantes tienen de ellos. Es decir, pudimos definir una figura como la presentada aquí respecto de cada oferente (bancos, CRAC, casas comerciales, empresas agroindustriales y habilitadores informales).

16 Cabe señalar que este trabajo representa una primera aproximación a esta categoría y por ello adolece de limitaciones. Como discutiremos a lo largo de esta sección, estas limitaciones aparecen no sólo en la definición de la categoría sino también en las posibilidades de medir su magnitud y características a partir de una encuesta en la cual las oportunidades de repreguntar han sido muy limitadas.

**Gráfico 2**  
**Distribución de los hogares que no piden crédito**

No le darian Sí necesita	No le darian No necesita	No les darian
Sí le darian Sí necesita	Sí le darian No necesita	No les darian
Sí necesitan (autorracionados)	No necesitan	

Del cuestionario de la encuesta se obtiene directamente la información sobre el total de agricultores que no piden crédito, el número de agricultores de este grupo que necesita crédito (ya sea porque lo dice directamente o porque estaría dispuesto a recibir un crédito de la fuente "1" si se lo ofrecieran) y los que consideran que no serían sujetos de crédito de cada una de las fuentes. Esta información nos permitió completar aquella sobre los autorrracionados, que son los que en el gráfico 2 corresponden a las casillas de *sí necesitan* (primera columna, dividida en autorrracionados tipo I y II). Asimismo, la columna *no necesita* representa a los agricultores que no desean/no necesitan un crédito.

Evidentemente, los que se consideran autorrracionados (tipo I y II) respecto a un oferente en particular no necesariamente lo serán respecto a otro, por lo cual es necesario mantener el análisis ligado a un tipo de oferente específico. En el caso de los autorrracionados tipo I, esto resulta más que evidente, pues los oferentes del sector formal suelen exigir más garantías que los del sector informal, permitiendo que sea más fácil determinar a los autorrracionados tipo I (con el sector formal). Por ejemplo, los bancos exigen la hipoteca de la tierra como condición para otorgar un crédito para el sector agropecuario, de ahí que un agricultor que necesita/desea crédito y no tiene el título de propiedad de su tierra automáticamente será autorrracionado tipo I. En el caso de los autorrracionados tipo II no es tan simple identificar las razones/características que definen a los agentes que serán parte de este grupo. Analizaremos ambos casos a continuación.

**Los autorrracionados tipo I Necesitan/desean crédito pero no se consideran sujetos de crédito**

No le darian Sí necesita	No le darian No necesita	No les darian
Sí le darian Sí necesita	Sí le darian No necesita	No les darían
Sí necesitan	No necesitan	

En el cuadro 6 se presenta un resumen de lo hallado para cada uno de los oferentes. La segunda columna incluye el número de casos que se consideran autorrationados tipo I respecto a cada oferente. Respecto a los oferentes formales (bancos y CRAC), la principal razón mencionada por los agricultores para explicar por qué se hallaban en este grupo fue, tal como era de esperarse, la falta de documentación completa sobre su tierra. El 46% de los autorrationados tipo I respecto de los bancos mencionó esta razón, al igual que 40% de los autorrationados respecto a las CRAC. La segunda razón en importancia, en ambos casos, es la existencia de deudas pendientes con el oferente y/o el hecho de haber tenido "malas campañas" agrícolas en los últimos años.

Respecto a los prestamistas informales, era de esperarse que la cantidad de autorrationados tipo I fuese menos importante, dado que estos prestamistas tienden a ser flexibles con el tipo de garantías y exigencias que imponen a sus clientes. En el caso de las empresas agroindustriales, la mayor parte de los autorrationados tipo I señaló no ser sujeto de crédito por tener deudas pendientes o haber tenido malas campañas. La mayoría de los autorrationados tipo I respecto a los habilitadores informales señalaron no ser sujetos de crédito por haber tenido problemas con su producción ("malas campañas"). Finalmente, sorprende la gran cantidad de autorrationados tipo I respecto a las casas comerciales (cuadro 6), lo que nos lleva a pensar que, dentro de los prestamistas informales, éstos tienden a ser los más exigentes en cuanto a garantías o características de sus clientes. Al indagar respecto a las razones que llevan a los agricultores a considerarse dentro de este grupo, la mayoría señaló sus problemas productivos ("malas campañas"), seguido de un grupo

**Cuadro 6**  
**Hogares con y sin crédito por fuente**  
**(N° de casos)**

Intermediario	No necesitan crédito	Auto racionados tipo I	Auto racionados tipo II	Hogares con crédito	No saben, no responden y/o racionados tipo II	Total
Bancos	99	37	117	36	13	302
CRAC	78	45	125	12	42	302
Emp agroindustriales	80	19	120	24	59	302
Casas comerciales	98	62	94	10	38	302
Habilidad informales	71	30	100	75	26	302

Fuente: Encuesta a prestatarios en Huaral  
Elaboración: IEP

importante que dijo no ser sujeto de crédito por no contar con un garante o con otras de las garantías solicitadas por este tipo de prestamista

En general, entonces, podemos decir que existen dos razones fundamentales tras la existencia de este tipo de autorracionamiento la falta de garantías y la presencia de problemas productivos o de rentabilidad en la actividad agrícola<sup>17</sup> Evidentemente, la primera razón es más importante en el caso de los prestamistas formales, mientras que la segunda lo es en el caso de los prestamistas informales En el agregado, la segunda razón resulta más importante, pues un grupo considerable de autorracionados respecto al sector formal menciona como la principal razón problemas ligados a la rentabilidad de sus cultivos Sin embargo, el tener título de propiedad reduce significativamente la probabilidad de ser autorracionado tipo I con el sector formal No ahondaremos en el asunto de la rentabilidad del sector agropecuario, pero este tema sería la pieza más importante para explicar la existencia de este grupo de autorracionados Esto se condice con el hecho de que 16% de los autorracionados tipo I con algún prestamista del sector formal tienen crédito con algún otro prestamista formal, y un 8% adicional tiene crédito tanto con un prestamista informal como con uno formal Es decir, no pertenecen al grupo de autorracionados tipo I por un problema de falta de garantías

Resulta interesante preguntarse cuántos de estos agricultores que se consideran autorracionados tipo I realmente saben que no son sujetos de crédito o simplemente lo suponen Como discutimos antes, un problema fundamental en el mercado de créditos que estamos estudiando es que muchos agentes no llegan siquiera a participar en el mercado y, por ende, no son ni rechazados, ni satisfacen su demanda En el caso de los autorracionados tipo I, encontramos que sólo un agricultor del grupo de autorracionados tipo I respecto a los bancos ha sido alguna vez efectivamente rechazado por este tipo de intermediario Es decir, este agricultor es el único que sabe por experiencia propia (por haber participado en el mercado) que no es sujeto de crédito Igual situación se encontró en el caso de los autorracionados tipo I respecto de las CRAC, donde hay también un único caso que ha sido rechazado por este tipo de institución En el caso del sector informal encontramos entre dos y tres casos por cada intermediario que efectivamente han sido rechazados Esta mayor participación en el mercado en el caso de los intermediarios informales refleja probablemente los menores costos involucrados en solicitar crédito a este tipo de agente En resumen, prácticamente todos los miembros del grupo de autorracionados tipo I suponen o intuyen que no son sujetos de crédito para determinado tipo de oferente, pues no han sido realmente rechazados

17 Lo que implica "malas campañas" y la existencia de deudas impagas, suponiendo que éstas no fueron cubiertas por problemas con la producción en alguna campaña anterior (problemas de morosidad por insolvencia y no morosidad estratégica)

Como se desprende del cuadro 6, este tipo de autorracionamiento no es el más importante en cuanto a cantidad, ya que sólo cerca de 15% de los agricultores que no tienen crédito pertenece a esta categoría. La magnitud del grupo de autorracionados tipo I, y específicamente del subgrupo que reconoce pertenecer a este grupo por un problema de garantías reales (básicamente título de propiedad de su tierra), nos lleva a pensar que el impacto de los programas de titulación de tierras no será significativo en función de su capacidad de ampliar el acceso al crédito de un grupo considerable de agricultores. Si bien la información sobre la cual se basa esta afirmación corresponde a un estudio de caso, recordemos que el estudio de caso fue seleccionado buscando uno de los mejores entornos posibles para el éxito de políticas de este tipo. De ahí que sea razonable dudar del impacto que podría tener una política como ésta en cuanto a ampliación del acceso al crédito formal.

Los autorracionados tipo II Necesitan/desean crédito y se consideran sujetos de crédito

No le darian Si necesita	No le darían No necesita	No les darian
Si le darian Si necesita	Sí le darian No necesita	No les darian
Si necesitan	No necesitan	

Como señalamos, este grupo resulta el más interesante de analizar. Cómo entender la existencia de un grupo de agentes que, considerándose sujetos de crédito y deseando/necesitando crédito de una fuente en particular, deciden abstenerse de solicitar dicho crédito, resulta una cuestión clave para la investigación.

Antes de analizar las características de este grupo, conviene revisar su magnitud. Tal como se desprende del cuadro 6, alrededor de 48% de los agricultores sin crédito de una fuente determinada se consideran autorracionados tipo II, es decir, este grupo es tres veces más grande que el grupo de autorracionados tipo I.

Llama la atención lo homogéneo de este porcentaje respecto a los distintos oferentes. La única distinción, quizá, puede hallarse en el caso de las casas comerciales, donde el porcentaje de autorracionados tipo II respecto del total de hogares sin crédito es menor, situándose en 38%. Probablemente este menor porcentaje se explique porque un grupo relativamente

más amplio de clientes potenciales de estas entidades se considera autorracionado tipo I

De los 117 agricultores considerados autorracionados tipo II respecto a los bancos, lo que representa más de un tercio de la muestra total de agricultores, 40% señaló no solicitar un crédito a esta fuente por razones ligadas al costo y/o a las condiciones de los créditos (plazos, cobros por portes y comisiones, costo de los trámites, etcétera)<sup>18</sup> Un 30% de los miembros de este grupo señaló no pedir crédito por no querer arriesgar su tierra como garantía u otro bien inmueble o mueble que tuviera

Como discutiremos en la siguiente sección, utilizar el título como garantía en ausencia de un sistema de seguros de crédito eleva la percepción del riesgo para los agricultores, quienes son plenamente conscientes de la posibilidad de que se presente un *shock* externo (clima, precios) que los haga perder su(s) activo(s) productivo(s)

Adicionalmente, 12% de los miembros de este grupo señaló no poseer información completa sobre cómo trabajan los bancos Si bien esta razón resulta menos importante en magnitud, revela que incluso en zonas con mercados bastante desarrollados como Huaral y con productores que en su mayoría han trabajado alguna vez con algún banco (aun cuando éste haya sido el desaparecido BA), existe un problema de información considerable Este tema debería ser asumido por los bancos como una vía para captar a estos clientes potenciales (que ya son sujetos de crédito)

En el caso de los autorracionados tipo II respecto a las CRAC, si bien las razones por las que los agricultores no piden crédito a estas instituciones son similares a las señaladas para el caso de los bancos, existe una percepción de los agricultores de que las CRAC son menos estrictas que los bancos y, por ello, implican relativamente menos riesgo para sus activos entregados como garantías En el caso de las CRAC, sin embargo, el problema de desinformación sobre cómo operan y la desconfianza respecto a su solidez resultan razones importantes para decidir abstenerse de solicitarles un crédito

Si definimos a los autorracionados tipo II respecto al sector formal como aquellos agricultores que son autorracionados tipo II con un banco o con una CRAC, encontramos que 55% de ellos tiene algún crédito, en su mayoría con algún prestamista informal Sin embargo, 15,8% de los miembros de este grupo tiene crédito formal, lo que refleja que un grupo importante de agricultores que se considera autorracionado tipo II con un banco, por ejemplo, no se considera autorracionado con una CRAC, y viceversa, asimismo, implica que éstos tienen capacidad de repago de sus créditos

18 Las razones por las que los autorracionados tipo II no piden crédito han sido definidas a partir de preguntas abiertas, que luego fueron codificadas y agrupadas en cuatro categorías: costo y condiciones del crédito, riesgo, información y otros

Si bien hemos dejado de lado la situación de las ONG que intermedian fondos (triangulando fondos de los bancos hacia pequeños productores seleccionados por ellos), antes de pasar a ver la situación de los autorrationados tipo II con el sector informal resulta útil comentar la situación de este tipo de intermediario<sup>19</sup>. Sorprende que la principal razón por la que los autorrationados tipo II no piden crédito a través de las ONG (52% de los casos), por un gran margen respecto a las demás razones, es que no saben cómo operan estas organizaciones o porque desconfían de su sistema de selección. Este resultado debería ser considerado por las ONG que trabajan en esta rama como un indicador de su política de captación de clientes o al menos de potenciales clientes.

En el caso de los informales, a diferencia de lo que sucede con los prestamistas formales, el grupo de autorrationados tipo II no refleja sólo el hecho de que el prestatario, considerándose sujeto de crédito, y deseando/necesitando crédito de determinada fuente, no solicita un crédito a dicha fuente sino que, dadas las características de los intermediarios informales, el crédito deseado no está disponible. Por ejemplo, un agricultor que se considera autorrationado tipo II respecto a las casas comerciales desea un crédito en pesticidas, pero la casa comercial sólo otorga crédito en pesticidas a aquellos que le compran semillas y fertilizantes. En este caso el agricultor se considera autorrationado, porque el producto que desea no está disponible dadas las características del prestamista. Similares situaciones pueden hallarse en casos en los que los cultivos en manos de los prestatarios no son los que le interesan al habilitador o a una empresa agroindustrial. En estos casos el agricultor puede desear/necesitar un crédito y puede considerarse a sí mismo sujeto de crédito, pero no solicitar un crédito porque no encuentra un oferente interesado. La categoría autorrationado tipo II es más difícil de utilizar en el caso del sector informal, por lo anterior, así como por el hecho de que es más difícil para los agricultores definir si serían o no sujetos de crédito de un determinado agente informal.

El punto central de esta discusión es que, sobre todo en el caso de préstamos en especies o ligados a cultivos y calidades específicas (que determinan eslabonamientos con otros mercados para los prestamistas), el concepto de autorrationamiento tipo II no resulta tan útil. Por el contrario, para créditos en dinero y sin eslabonamientos con otros mercados la definición del grupo es clave para entender el funcionamiento de este mercado.

Para ilustrar y presentar lo encontrado en nuestra encuesta, reconociendo las limitaciones que la categoría ofrece en este segmento, podemos decir que los autorrationados tipo II respecto a los prestamistas informales,

19 Decidimos dejar de lado la información recogida sobre este tipo de intermediario porque no es un prestamista en sí en tanto que la deuda que coordinan las ONG es asumida por los agricultores frente al banco directamente.

tal como se observa en el cuadro 6, son relativamente importantes. En el caso de las casas comerciales, el grupo es algo más pequeño. Si bien el tamaño tiende a ser similar, la composición del grupo varía de un prestamista informal a otro. Como se sabe, esta clase de prestamista se especializa en un tipo determinado de cliente asociado a un tipo de producto, por ello, ser autorrationados tipo II respecto de uno de ellos no nos proporciona información relevante respecto a sus relaciones con otros prestamistas.

Las razones que señalan los agricultores para justificar su negativa a pedir crédito de estas fuentes varían significativamente de un prestamista a otro. En el caso de las empresas agroindustriales, las razones más importantes son las referidas al costo y condiciones del crédito, seguidas por falta de información sobre cómo opera este prestamista. Como vimos antes, la percepción de los problemas para solicitar crédito a este intermediario son similares a las señaladas en el caso de los agentes formales: costos e información.

Las razones que explican la existencia de estos autorrationados tipo II respecto a las casas comerciales y a los habilitadores informales son similares a pesar del distinto modo de operar de cada uno. En el caso de las casas comerciales, 25% señaló que era muy arriesgado, debido a que había que firmar documentos o porque no le inspiraba confianza. En el caso de los habilitadores informales estas razones fueron señaladas por 35% de los autorrationados tipo II. En segundo lugar se ubicaron razones ligadas a problemas productivos y, por ende, a su capacidad de repago. En ambos casos hay que destacar que el porcentaje de autorrationados que señala no tener información completa sobre cómo trabajan estos prestamistas es menos importante en comparación con los otros intermediarios.

Con el fin de entender mejor la decisión de los agentes de autorrationarse (tipo II) respecto del sector formal, decidimos estimar un modelo similar al propuesto por Zeller<sup>20</sup>. La estimación se basó en un modelo *probit* para definir la importancia de determinadas características del agricultor, su hogar y su actividad productiva en la probabilidad de ser un autorrationado tipo II. El modelo a estimarse se definió como:

$$P_i (\text{autorrationado II} = 1) = f(\text{edad}, \text{edu}, \text{sexo}, \text{asaljf}, \text{asalcy}, \text{tdepen}, \text{ahorro}, \text{otroy}, \text{yagesp}, \text{titulo}, \text{mdo}, \text{al}, \text{fru})$$

donde

Edad: Edad del jefe de familia (en años)  
 Edu: Años de educación del jefe de familia  
 Sexo: Sexo del jefe de familia

20 ZELLER, M. «Determinants of Credit Rationing: A Study of Informal Lenders and Formal Credit Groups in Madagascar» *World Development*, vol. 22, N° 12, 1994.

Asalj	Asalariamiento del jefe de familia
Asalcy	Asalariamiento del cónyuge
Tdepen	Tasa de dependencia de la unidad de análisis
Ahorro	Ahorros en el sistema financiero
Otroy	Porcentaje de ingresos obtenidos en otras actividades no agrícolas
Yagesp	Ingreso esperado
Titulo	Título de propiedad
Mdo	Grado de integración al mercado de productos
Al	Cultivo de algodón
Fru	Cultivo de frutales

Los resultados obtenidos en la estimación muestran que, en general, la probabilidad de ser un autorracionado tipo II disminuye en la medida que disminuye el riesgo de sufrir insolvencia por un evento externo (clima, precios, etcétera). Los productores tienen más posibilidades de ser autorracionados tipo II a medida que crece el porcentaje de su ingreso no agrícola y a medida que aumenta su edad, tal como se puede ver en el cuadro 7. Es decir, a ingresos menos dependientes del agro y mayor edad, mayor probabilidad de que el agricultor se autorracione. Esto revelaría que la experiencia acumulada (en la mayor edad) y el tener ingresos no agrícolas en un porcentaje significativo se asocia a productores que prefieren no trabajar con crédito formal (en muchos casos estos ingresos permiten autofinanciar algunos componentes de su actividad agrícola), aun cuando reconocen necesitarlo/desearlo y ser sujetos de crédito.

Del cuadro 7 se desprende que la probabilidad de que un productor sea autorracionado tipo II disminuye cuando el productor es asalariado. Esto, que puede parecer contradictorio con el hecho de que los productores con ingresos no agrícolas significativos tengan menor probabilidad de ser autorracionados, se explica por el hecho de que esta fuente de ingresos (salarios) no implica un porcentaje significativo de los ingresos totales y se presenta en pocos casos (menos de 5% de la muestra), pero constituye un flujo continuo de recursos que asegura cierta capacidad de repago ante alguna eventualidad (*shock* externo). Obsérvese que el valor absoluto del coeficiente de la variable sobre si el jefe del hogar es asalariado o no registra una cantidad relativamente mayor que cualquiera de los otros coeficientes (haciendo comparaciones por pares dadas las características de estas estimaciones), lo que revela el mayor impacto de esta variable respecto a las demás.

De igual modo, a medida que el ingreso agrícola esperado crece, disminuye la probabilidad de ser autorracionado. Aunque un mayor ingreso agrícola no asegura capacidad de repago, buena parte de los agricultores con ingresos agrícolas por encima del promedio de la zona tienen explotaciones diversificadas, con lo que se reducen los riesgos inherentes a la actividad agrícola. Como era de esperarse, aquellos productores con cultivos más rentables y seguros como los frutales (considerando que hemos

eliminado al melocotón de este grupo de frutales rentables) tienen menor probabilidad de ser autorracionados

Llama la atención la significancia de la variable "tasa de dependencia", que muestra que la probabilidad de ser autorracionado tipo II aumenta a medida que disminuye la cantidad de dependientes del hogar. Sin embargo, al considerar el coeficiente asociado a dicha variable respecto a la variable asalariamiento del jefe del hogar o la tenencia de frutales, por ejemplo, constatamos su reducido impacto.

Finalmente, realizamos un ejercicio similar para cada uno de los grupos de autorracionados respecto a los distintos prestamistas informales. Los resultados, como era previsible, no fueron interesantes. Sólo podemos decir que en el caso de los autorracionados tipo II respecto de las empresas agroindustriales, la variable educación del jefe del hogar resultó positiva y significativa, lo que implica que los más educados tienden a autorracionarse respecto a este intermediario.

**Cuadro 7**  
**Estimación de Modelo Probit**  
**Probabilidades de ser autorracionado tipo II respecto a los prestamistas formales**  
**(autorracionado tipo II=1)**

Variable	Coeficiente	T estadístico
C	-2,39652	-2,76347
Edad	0,04278	3,55266*
Sexo	0,45055	1,44686
Edu	0,01021	0,32388
Asalf	-0,79026	-1,6741*
Asalcy	0,51192	0,39458
Tdepend	-0,02795	-4,0194*
Ahorro	-0,44194	-1,36425
Oingr	0,01377	2,52436*
Yesper	-0,00001	-1,88833*
Título	0,25154	0,88801
Mdo	0,00048	0,57993
Al	0,36470	1,51915
Fru	-0,68340	-2,44607*
Chi-cuadrado	144,49	
Muestra	302,00	

\* Significativa al 10%

Fuente: Encuesta a prestatarios en Huaral

Elaboración: IEP

En general, y a modo de conclusión de esta sección, podemos decir que los autorrationados (tipos I y II) no sólo son un grupo cuantitativamente significativo sino que, al representar al conjunto de clientes potenciales de los intermediarios, resultan un grupo clave para el análisis con el fin de definir las posibilidades de expansión del mercado de créditos, especialmente del sector formal. Asimismo, aun en el caso en que la participación de estos autorrationados no implicó un mayor flujo de fondos hacia el sector, podría permitir a los intermediarios seleccionar a sus clientes de un grupo mayor, lo que puede implicar una mejor capacidad de repago. Como señalamos, el título de propiedad de la tierra no tendría el impacto esperado en la ampliación del acceso al crédito, ya que la limitante principal no viene por el lado de las garantías sino por el lado del riesgo y la rentabilidad de determinadas actividades económicas. Esto nos lleva a señalar la necesidad de trabajar en la línea de los seguros y mejoras en la producción como piezas fundamentales de una estrategia de desarrollo de los mercados de crédito.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo enfoca el estudio del mercado de crédito rural desde una perspectiva de la demanda de crédito. En ese sentido, constituye una entrada distinta de los estudios previos en el tema, y presenta un enfoque metodológico que permite una aproximación más cercana al funcionamiento del mercado de crédito rural. El documento revisa el contexto general del crédito en las zonas rurales del Perú, para centrarse luego en la evaluación de aspectos críticos del mercado de créditos a partir de un estudio de caso. El estudio de caso, en el valle de Huaral, ha permitido obtener información específica no sólo sobre las transacciones de crédito efectivamente realizadas, sino también sobre las percepciones de los demandantes, en el caso de transacciones deseadas pero no realizadas.

La conclusión general de la investigación es que el racionamiento crediticio como medio para equilibrar el mercado haciendo ajustes por cantidades no es una política muy utilizada por los oferentes, pues la mayor parte de los demandantes potenciales no llega siquiera a solicitar un crédito, sino que se "autorrationa". Este grupo de autorrationados es significativo y resulta siempre excluido de los análisis del mercado de crédito, debido a que no llega a concretar transacciones, sin embargo, además de su cuantía, resulta un grupo especialmente interesante para entender el funcionamiento de este mercado, y sobre todo para definir las estrategias y posibilidades de expansión del acceso al crédito.

Los autorrationados son los clientes potenciales que podrían ser captados por los distintos intermediarios. Con este grupo coexiste el grupo de los que efectivamente solicitan un crédito, algunos de los cuales obviamente no logran obtenerlo (son racionados por los oferentes). Ambos grupos han sido analizados en función de sus relaciones y percepciones respecto a

intermediarios formales e informales, lo que nos permite concluir que, al menos en el caso de Huaral, los clientes del sector formal e informal no son significativamente distintos, salvo en cuanto a la escala de sus operaciones. Esto nos lleva a proponer que la segmentación entre prestamistas formales e informales sólo se refiere a una segmentación por la escala de las transacciones y las preferencias de los demandantes antes que por las características de los clientes.

En este trabajo hemos definido dos tipos de autorracionados: aquellos que necesitando/deseando un crédito se consideran sujetos de crédito y aquellos que necesitando/deseando un crédito no se consideran sujetos de crédito. El primer grupo resultó el más importante en términos cuantitativos, lo que revela que existe un grupo significativo de productores que, considerándose sujetos de crédito, no lo solicitan. Las razones que explican este comportamiento tienen que ver básicamente con el tipo de riesgo que están dispuestos a asumir por su crédito, las condiciones y costos del crédito (otros diferentes de la tasa de interés), y la falta de información sobre el modo de operar de los distintos intermediarios. En el caso de los intermediarios formales, los autorracionados señalan, en primer lugar, no estar dispuestos a asumir la totalidad del riesgo sistemático de la actividad agrícola, lo que evidencia la urgencia del establecimiento de sistemas de seguros de crédito para permitir a este grupo acceder al mercado formal. En segundo lugar, dada la reducida escala de los créditos solicitados por los pequeños productores, los costos de trámites (hipotecas, etcétera) y comisiones cobrados por los intermediarios formales resultan excesivos. Finalmente, muchos de estos demandantes potenciales no conocen el modo de operar de los intermediarios formales, lo que resultó especialmente importante en el caso de las ONG que triangulan fondos con los bancos. En el caso de los informales, los resultados son menos claros, pero resalta el hecho de la desconfianza y desconocimiento en el modo de operar, y, sobre todo, en el esquema de cobro del crédito (penalizaciones en precios explícitas y adulteración implícita en el peso registrado a la hora de saldar la deuda).

Por su parte, los autorracionados que no se consideran sujetos de crédito se ubican en este grupo por dos razones principales: por no tener garantías (título de la tierra) o por tener problemas de rentabilidad ("malas campañas"). Como era de esperarse, la primera razón prima en el caso de los intermediarios formales y la segunda en el caso de los informales. Como comprobamos en el análisis de los oferentes y sus políticas crediticias, el título es una condición necesaria pero no suficiente para obtener crédito del sector formal. Esto está ligado a la constatación empírica de que el problema del bajo acceso al crédito formal en el ámbito rural no es la falta de garantías (97% de clientes con crédito formal dio alguna garantía), sino la percepción del riesgo de incumplimiento en el repago del crédito. Ligado a lo anterior, la existencia de la garantía real es básica en este tipo de mercados, aun cuando la ley diga lo contrario: es un seguro contra los

dos tipos de riesgos del contrato de crédito (el riesgo sistemático que provoque insolvencia del productor y el estratégico que provoque el incumplimiento intencional del contrato)

Los problemas de rentabilidad mencionados como segunda limitación para ser sujetos de crédito se han traducido en muchos casos en deudas refinanciadas o pendientes que limitan las posibilidades de acceso a nuevos créditos y, así, a mejorar su producción. En muchos casos, además, este problema de rentabilidad no está asociado al tipo de prácticas realizadas o a la tecnología productiva, sino a condiciones climáticas desfavorables o problemas de acceso inoportuno a fondos. De aquí se desprende la necesidad de políticas de refinanciamiento que permitan a los prestatarios recomponer su producción y no sólo ampliar el plazo de su deuda. En el caso del sector informal, se han registrado situaciones en las que el prestamista, además de reestructurar los plazos de pago de la deuda, otorga un nuevo crédito para permitir al prestatario recuperarse y honrar ambas deudas, sin embargo, en la mayoría de los casos a lo más se reprograman los plazos, obligando así a que el prestatario acuda a otra fuente para obtener liquidez, con lo cual se convierte en deudor de dos fuentes al mismo tiempo.

La existencia de este numeroso grupo de autorracionados explica la reducida importancia y frecuencia de las prácticas de racionamiento crediticio sugerida por la teoría. Como era de esperarse, los prestamistas formales racionan más que los informales, pero en ambos casos el racionamiento no es una práctica común (ni en la forma de rechazo de solicitudes, ni como recortes en plazos o montos). Esto reduce la importancia de que exista un efecto "cascada" entre el sector formal y el informal, es decir, de que ante el rechazo de un crédito en el sector formal se acuda al sector informal. Nuestra evidencia empírica sugiere que cada cliente decide con qué intermediario trabajar a partir de consideraciones distintas de la posibilidad de ser racionado y en muchos casos opta, voluntariamente, por acudir a los prestamistas informales.

Es usual que nos refiramos a las dificultades que enfrentan los prestamistas para obtener información sobre los prestatarios potenciales, sin embargo, en nuestro trabajo fue clave entender las dificultades que enfrentan los prestatarios para obtener información real y confiable sobre los prestamistas y sus procedimientos. El nivel de desinformación, aun en los casos en los que ya existe una relación crediticia, resulta asombroso. Esta desinformación trae consigo desconfianza e incertidumbre en el caso de los prestatarios (demandantes efectivos), y fomenta el autorracionamiento en aquellos que aún no tienen relación con un determinado prestamista.

En cuanto a las recomendaciones que se desprenden de esta investigación, éstas se centran en medidas que pueden fomentar un incremento en la demanda efectiva de créditos, que, de ser atractiva para los oferentes, podrá traducirse, a través del mercado, en un incremento de los fondos colocados en el sector agropecuario o, al menos, permitir a los oferentes

seleccionar a los mejores clientes de un conjunto más amplio y lograr así buenos resultados de la actividad financiera en el ámbito rural. Esto supone lograr que los autorrationados, al menos aquellos que se consideran sujetos de crédito, participen activamente en el mercado de créditos. En este sentido, urge la generación de sistemas de seguros que permitan a los agricultores (y a los prestamistas) dejar de asumir (totalmente) el riesgo intrínseco de la agricultura. En segundo lugar, se deben reducir los costos de transacción asociados a la participación en el mercado de créditos (trámites, portes, excesivas visitas, etcétera), para inducir a que más clientes que hoy son autorrationados participen en el mercado, aun cuando luego sean racionados por los oferentes. Resulta crucial, en general, crear mecanismos para que los demandantes expresen sus preferencias en el mercado. Complementariamente, se requiere un esfuerzo de difusión y capacitación para asegurar que las decisiones de los clientes se basen en información real y no en supuestos no siempre cercanos a la realidad. Finalmente, los costos del *enforcement* y la política de refinanciamiento de deudas resultan piezas claves para definir los costos y riesgos, y el uso de garantías en las transacciones, de esta manera, constituyen factores que influyen en la participación de determinados agentes en los mercados formales e informales, por lo que deben ser tomados en cuenta en el diseño de las políticas que pretendan expandir la oferta de crédito en el mercado rural.

---

# Hale E. Sheppard

## EL TRABAJO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ. UN PROGRAMA PARA SU REDUCCIÓN

**E**l trabajo infantil, fenómeno que se ha descrito como “un problema complejo profundamente arraigado en las estructuras y tradiciones culturales, sociales y económicas” de un país, se ha registrado en forma creciente en varias áreas del mundo, incluso en América Latina<sup>1</sup>. Con el fin de eliminar esta violación de los derechos humanos mediante el establecimiento de objetivos claros y un marco político de las medidas que deben iniciarse, se han creado varios instrumentos tales como la Declaración sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)<sup>3</sup>. Aunque se sugiere que estos convenios han tenido una influencia notable en las legislaciones nacionales de América Latina, en la mayor parte de esta región el trabajo infantil sigue existiendo “a escala masiva”, y se justifica con el argumento de que la pobreza impide su abolición<sup>4</sup>. Se ha notado un aumento en los grupos que manifiestan su preocupación por el asunto, sin embargo, para llegar a una erradicación

1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Estrategias para eliminar el trabajo infantil. Prevención, rescate y rehabilitación” *Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil*, Oslo, Noruega 27-30 de octubre de 1997 p. 2

2 Declaración de los Derechos del Niño proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, Resolución 1386 decimocuarto periodo de sesiones. En el preámbulo se afirma que esta declaración tiene como meta garantizar que los niños puedan “tener una infancia feliz y gozar de los derechos y libertades”. Para alcanzar tal meta se recomienda, entre otras cosas, que los padres, las organizaciones y los gobiernos “reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas”.

3 Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138, 1973

4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Estrategias para eliminar el trabajo infantil. Prevención, rescate y rehabilitación”, *op. cit.*, p. 2

efectiva de la situación se sostiene que la lucha contra el trabajo infantil "ha de ser *global* [y] librarse en varios frentes a la vez"<sup>5</sup>

Con base en esta premisa, el presente artículo se divide en cuatro partes. Primero se examina a fondo la existencia del trabajo infantil en América Latina, dando énfasis a su impacto en el ámbito de la agricultura<sup>6</sup>. En la segunda parte se analizan las normas tanto nacionales como internacionales que pretenden controlar la labor de los niños, mecanismos legales cuya efectividad ha sido cuestionada. La situación en el Perú se evalúa en la tercera sección, en la que se presta atención especial a la explotación de los niños en las minas de oro y en la agricultura, así como a la incapacidad del gobierno de este país para frenar tales prácticas. A continuación se examinan algunas soluciones prácticas que los distintos países latinoamericanos podrían emplear con el fin de complementar los esfuerzos legislativos existentes. Por último, con fundamento en numerosos informes elaborados por la OIT, así como en las cifras emitidas por varios estados norteamericanos en cuanto a la labor en el sector agrícola, pese a la supuesta fiscalización estricta del abuso de los trabajadores infantiles en los Estados Unidos, se argumenta que las prácticas de esta nación, en realidad, podrían perpetuar este problema en América Latina. En el presente proyecto, por lo tanto, se sugiere que si una de las metas verdaderas consiste en eliminar la explotación de niños en esta región, quizá la solución no radique solamente en establecer políticas en materia de trabajo infantil en Latinoamérica, sino que se requiere también la promulgación de algunas leyes y la implementación de un programa de etiquetas sociales en los países desarrollados.

## EL TRABAJO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA

### MAGNITUD DEL PROBLEMA

Una parte significativa de los niños<sup>7</sup> latinoamericanos trabajan desde una edad muy temprana, y lo hacen para sobrevivir y bajo condiciones que afectan su desarrollo mental, moral y físico<sup>8</sup>. Según un informe preparado

5 Ibid p 3

6 La OIT define la expresión 'trabajo infantil' de una manera que incluye toda actividad económica efectuada por una persona de menos de 15 años de edad independientemente de la ocupación (trabajador asalariado, trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado, etcetera). De esta definición se excluyen sin embargo los trabajos domésticos realizados en el domicilio de sus padres.

7 La OIT define el término 'niño' como una persona menor de 15 años mientras los 'adolescentes' son las personas entre 15 y 18 años de edad.

8 BOSSIO ROTONDO, Juan Carlos. *El trabajo infantil en América Latina*, en *Sindicatos y trabajo infantil en América Latina*. Documentos del seminario regional para trabajadores de países latinoamericanos sobre el trabajo infantil, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) 1996 p 1.

por la OIT en 1997, se calcula que al menos 15 millones de niños trabajan en América Latina, gran porcentaje de los cuales tienen entre 6 y 14 años. Tales cifras han sido calificadas como "alarmantes" y "bastante elevadas", debido a que éstas indican que uno de cada cinco niños se encuentra laborando, lo que viola los compromisos internacionales aludidos anteriormente<sup>9</sup>. Además, el ambiente en que trabaja la mayoría de ellos se puede describir como peligroso para su "seguridad, salud y estabilidad emocional", dado que están sometidos a "vejeciones físicas y a agotadoras jornadas de trabajo muy superiores a los límites establecidos por la legislación"<sup>10</sup>.

Pese a no disponer de estadísticas precisas al respecto, en muchos países de la región se estima que los niños comienzan a trabajar antes de los 10 años de edad<sup>11</sup>. En las zonas rurales de Colombia, por ejemplo, los niños menores de 9 años constituyen el 34% de la población económicamente activa<sup>12</sup>. Lo impactante de esta situación es que, dados factores como la persistencia de la pobreza generalizada en América Latina, la proporción de los niños que trabajan ha aumentado durante la última década, lo cual indica que las medidas puestas en práctica hasta la fecha no han producido los efectos esperados<sup>13</sup>.

En cuanto al sector agrícola, a pesar de la creciente urbanización que ocurre en los países en desarrollo, se estima que 90% de los niños trabajan en la agricultura o en sectores afines y viven en zonas rurales. En América Latina, por ejemplo, se calcula que aproximadamente 5,1 millones de niños se dedican a la agricultura, trabajando principalmente como empleados provisionales dentro de una unidad familiar<sup>14</sup>. Estos niños están obligados a laborar en condiciones duras sin el beneficio de ropa y equipo adecuado, situación precaria que conduce a muchas heridas físicas. En el

9 Primera Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial Cartagena de Indias 8 y 9 de mayo de 1997. Documento Informativo Número 1 "Situación del trabajo infantil en América Latina", Lima OIT.

10 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Las formas más intolerables de trabajo infantil en el punto de mira de la Reunión de Cartagena" 8 y 9 de mayo de 1997 p 3.

11 BOSSIO ROTONDO J.C., ob. cit. p 1. No se pueden precisar las cifras en cuanto al derecho infantil en América Latina, porque la gran proporción de niños trabajan "en actividades informales" en la ilegalidad [o] en la clandestinidad y al margen del sistema."

12 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Las formas más intolerables de trabajo infantil en el punto de mira de la Reunión de Cartagena" ob. cit. p 9. Se explica que el trabajo infantil se caracteriza por su invisibilidad, es decir la medición precisa de este se dificulta debido a entre otras cosas, el hecho de que muchas de las actividades se realizan en el hogar o en lugares aislados del campo. A raíz de esta complicación en registrar la labor infantil las cifras, por más sorprendentes que sean, tienden a subestimarse.

13 BOSSIO ROTONDO J.C. ob. cit. p 1. Las cifras han demostrado una reducción en la tasa de actividad laboral de los niños entre los años 1970 y 1980, sin embargo se registró un alza considerable de esta tasa entre 1980 y 1990.

14 "La labor infantil aumenta en proporción a la urbanización" *El Nacional* 29 de julio de 1996.

sector agrícola, los niños suelen comenzar a trabajar con sus padres en la explotación familiar recogiendo leña, portando agua y haciendo otras tareas ligeras. Sin embargo, los niños participan posteriormente en los trabajos pesados de los adultos, tales como la labranza y la cosecha<sup>15</sup>. Asimismo, la OIT ha enumerado otras desventajas comunes en las actividades agrícolas, a saber la utilización de muchas tecnologías complejas que se aplican en entornos muy dispares, el trabajo se realiza en zonas remotas donde no se cuenta con servicios de salud o de comunicación en caso de que se produzca un accidente, y se carece del equipo necesario y la capacitación adecuada<sup>16</sup>.

Estos infantes, como resultado, suelen soportar esfuerzos físicos excesivos, sufrir malnutrición y exponerse a animales enfermos y a tóxicos que generan, en su conjunto, discapacidades permanentes, deformidades y enfermedades respiratorias<sup>17</sup>. Por ejemplo, a raíz del uso extensivo de los pesticidas en los cafetaleros en Costa Rica se reportaron más de 1880 casos de intoxicación aguda y heridas oculares en 1986<sup>18</sup>. Peor aún debido a la falta de recursos económicos, la escasez de doctores en las zonas rurales y una ignorancia generalizada en cuanto a los indicadores corporales de una intoxicación química, la mayoría de estos problemas no se resuelven con la atención médica necesaria<sup>19</sup>.

A lo anterior se agrega el hecho de que las jornadas agrícolas tienden a ser prolongadas, notablemente superiores a los límites máximos establecidos por la legislación<sup>20</sup>. Como ejemplo, se puede observar que en Costa

15 MENDELVICH E. *Trabajo de los niños*. Organización Internacional del Trabajo 1980, p. 31

16 ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Seguridad en la agricultura. Grave advertencia de la OIT. Sigue alto el índice de mortalidad laboral agrícola. Los pesticidas entrañan graves peligros para los trabajadores del mundo entero". Comunicado de Prensa. 22 de octubre de 1997. p. 2

17 INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. ILO Warns on Farm Safety, Agriculture Mortality Rates Remain High. Pesticides Pose Major Health Risks to Global Workforce. 22 de octubre 1997. El director asistente de la OIT, el señor Ali Taqi, explicó que millones de los 1.3 billones de trabajadores agrícolas resultan lesionados seriamente cada año debido a accidentes con maquinaria o a exposición prolongada a las sustancias tóxicas.

18 *Ibid*. Con base en los casos producidos en Costa Rica así como en Guatemala, donde más de 5571 trabajadores agrícolas fueron intoxicados por pesticidas de 1986 a 1990, esta organización ha aseverado que la exposición a agroquímicos constituye uno de los riesgos más formidables que se enfrenta en la finca.

19 U.S. DEPARTMENT OF LABOR. BUREAU OF INTERNATIONAL LABOR AFFAIRS. "The Use of Child Labor in U.S. Agricultural Imports & Forced and Bonded Child Labor-Child Labor in Commercial Agriculture". 1995. p. 1

20 Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. Resolución 1386. décimo cuarto período de sesiones, Principio 2. Aunque la cantidad de horas se fija en cada país integrante dependiendo del área, es evidente que el horario no puede ser abusivo puesto que la gran mayoría de las naciones acordaron en que "[e]l niño gozará de una protección especial y dispondrá de

Rica al menos 36% de los menores de 12 años exceden con frecuencia la duración máxima establecida en la ley nacional, y ese monto se calcula excluyendo el tiempo de desplazamiento entre el lugar de trabajo y la habitación<sup>21</sup> Por lo general, la remuneración que se recibe a cambio de este trabajo es menor que el salario mínimo legal Este bajo ingreso se atribuye a varios factores, entre ellos la poca calificación de sus empleos, la precariedad, la capacidad limitada de negociar los sueldos y el abuso del sistema del "aprendizaje"<sup>22</sup>

#### LAS CAUSAS DEL TRABAJO INFANTIL

Se puede explicar el uso del trabajo infantil en la agricultura en términos de la demanda y la oferta En cuanto a la primera, se señala que incluso en los países con una tasa alta de desempleo todavía suele haber niños laborando en las plantaciones a tiempo completo, fenómeno que se debe a cuatro factores primordiales (i) los niños abundan en áreas rurales, (ii) tienden a vivir en las plantaciones o en otras fincas, (iii) el salario exigido por ellos es inferior a lo que se les paga a los adultos por el mismo trabajo, y, (iv) se les considera más tranquilos y flexibles que los mayores<sup>23</sup> Con respecto a la oferta, entre las principales razones que explican la disponibilidad de los niños a trabajar en la agricultura figuran la necesidad de aportar económicamente a su familia, una escasez de oportunidades educacionales y la incapacidad de financiar los estudios (si, claro, la posibilidad de estudiar existiera)<sup>24</sup>

Además de esto, la participación de los niños en el sector agrícola se deriva de varias causas, algunas de las cuales se detallan a continuación Primero, la pobreza es la principal razón para trabajar en las fincas, pues lo que los niños aportan aumenta directamente el ingreso diario de una

oportunidades y servicios para que pueda desarrollarse física, mental, moral espiritual y socialmente en forma saludable y normal

21 BOSSIO ROTONDO J C ob cit p 6 En esta nación centroamericana, pese a que el límite legal es de 40 horas semanales, un porcentaje sustancial de los niños trabajadores superan esta limitación

22 Ibid p 8 El aprendizaje, relación laboral que se define como la contratación en condiciones salariales inferiores a merito de la formación profesional del niño, implica abusos de diversa índole tales como contratación de niños con edades inferiores a las exigidas por la legislación correspondiente remuneraciones particularmente bajas, tiempos prolongados de su duración a pesar de la calificación y la destreza adquirida y utilización en otras tareas Según el autor, aunque el aprendizaje podría jugar un papel positivo en la formación de trabajadores calificados en especial como mecanismo de ingreso en el mercado de trabajo, debido a los abusos mencionados son múltiples las dudas acerca de las ventajas a mediano y largo plazo de la formación otorgada

23 U S DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF INTERNATIONAL LABOR AFFAIRS, ob cit p 1

24 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION *Recent Developments in the Plantation Sector*, 1994, p 8

familia humilde. Si se utiliza un sistema en que se remunera de conformidad con la cantidad de cultivo que se recoge, esto incentiva a los padres a usar a sus niños con el fin de maximizar sus ganancias. Por otro lado, si los niños no contribuyen en forma directa, suelen estar obligados a encargarse de trabajos domésticos, aporte que libera a sus padres de trabajar aun más en las fincas. Aunque el empleo de los niños puede complementar el ingreso familiar, se argumenta que, en realidad, en ciertos casos esto sirve para perpetuar la pobreza, pues crea un ciclo vicioso que se manifiesta de la manera siguiente. En vez de educarse, los niños se dedican a trabajar. Aunque ganan dinero de inmediato, a largo plazo la carencia de educación los privará de oportunidades más lucrativas.

Como segunda razón, se puede mencionar la inexistencia o la deficiencia de oportunidades educativas en las zonas rurales. En la mayoría de los casos, las plantaciones no cuentan con escuelas y, si las hay, su ubicación lejos de las viviendas constituye un factor disuasivo. Del mismo modo, el precio de la instrucción es quizá un obstáculo para los padres, puesto que en algunos lugares enviar a un hijo a la escuela primaria puede costar a una familia pobre un tercio de sus ingresos totales y, en general, tales familias tienen más de un hijo<sup>25</sup>. Si pueden financiarse los estudios, esto no significa que la educación constituya la mejor opción, lo que se colige de los testimonios de personas que desearían que sus hijos asistieran a la escuela pero no lo hacen porque las instalaciones educativas que tienen a su disposición "son de tan mala calidad que no vale la pena incurrir en los gastos que encierran"<sup>26</sup>. Además, la actitud negativa de los padres hacia el sistema educativo impide la asistencia de sus hijos ya que, en la mayoría de las áreas rurales, la labor agrícola representa la única fuente de empleo. El beneficio asociado con una educación formal no relacionada con la finca, por lo tanto, no se percibe.

Tercero, las actitudes sociales juegan un papel importante en la decisión de trabajar durante la infancia, puesto que si la estructura social se basa en la labor agrícola, es natural que el niño empiece a una edad temprana. En ciertos casos el trabajo infantil se considera beneficioso para el niño, la familia y la sociedad en general. Según esta postura, de la labor dura se aprenden los conceptos de responsabilidad, disciplina y la satisfacción de contribuir<sup>27</sup>.

La ausencia de políticas gubernamentales o la aplicación inadecuada de éstas representa otra causa del trabajo infantil.

25 BOYDEN, J. "The Relationship Between Education and Child Work" Child Rights Series N° 9 UNICEF Child Development Center 1994

26 ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil ' 264ª Reunión, noviembre de 1995

27 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION *Child Labor in Indonesia*, 1993, p. 6

## LOS RIESGOS DEL TRABAJO INFANTIL EN EL CAMPO

Los niños que laboran en la agricultura se encuentran expuestos a numerosas situaciones que ponen en peligro su salud y seguridad. Según la OIT, los niños enfrentan dos riesgos que no guardan relación con su edad. Primero, la labor agrícola constituye uno de los sectores más peligrosos que existen dadas las tasas muy altas de enfermedades y accidentes que afectan a los niños<sup>28</sup>. En segundo lugar, por vivir en zonas rurales en vez de en ciudades, los niños suelen tener una esperanza de vida más reducida, mayores incidentes de malnutrición y tasas de mortalidad infantil más elevadas, lo cual demuestra la vulnerabilidad de estos niños<sup>29</sup>.

Además de eso, debido al uso de maquinaria peligrosa, extremadamente pesada o mal mantenida, muchos niños padecen problemas como lesiones y discapacidades permanentes<sup>30</sup>. Otra amenaza seria para los niños es la exposición a las sustancias tóxicas, principalmente a los pesticidas y fertilizantes. Se sugiere que los daños asociados con estos químicos se agravan debido a su aplicación inadecuada, pues suelen esparcirse sin medidas de precaución por personas que, dado que tales productos han sido fabricados en el extranjero, ni siquiera son capaces de leer las indicaciones para su uso<sup>31</sup>. Según un informe de OIT, los efectos de estos químicos pueden perjudicar mucho más a los niños a causa de diferencias anatómicas. Específicamente, los niños tienden a enfermarse con más rapidez al ser expuestos a ciertos químicos y, además, sufren heridas con mayor frecuencia debido a "una falta de atención, fatiga, juicio imprudente e incomprensión de la maquinaria"<sup>32</sup>.

28 GUNN S y Z OSTOS 'Niños basureros de Filipinas y los dilemas inherentes al trabajo infantil' en *Trabajo*, vol 112 N° 3 pp 461-480. A raíz de su trabajo en el campo en los niños se han registrado concentraciones elevadas de plomo en la sangre, lesiones por palizas, infecciones graves, deterioro de las funciones pulmonares y deformaciones físicas.

29 *Ibid*

30 BOSSIO ROTONDO J.C., *ob cit*, p. 9. Se asegura que muchos menores con 8 a 10 años de edad ya han perdido dedos, manos e incluso brazos trabajando en el sisal.

31 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Nuevo informe sobre la seguridad en la agricultura-Advertencia a los trabajadores agrícolas. Los índices de mortalidad siguen siendo elevados y los pesticidas suponen un riesgo creciente para la salud" en *Trabajo* N° 22, diciembre de 1997 pp 13 y 36. Según un estudio realizado por la OIT, los países industrializados usan 80% de los agroquímicos existentes en el mundo pero sufren solo 1% de las muertes causadas por ellos. En los países en desarrollo, en cambio se utiliza solo 20% de los mismos químicos, pero sufren 99% de los fallecimientos por causa de dicho uso.

32 International Labor Organization. ILO Warns on Farm Safety. Agriculture Mortality Rates Remain High. Pesticides Pose Major Health Risks to Global Workforce" *ob cit* 22 de octubre de 1997. Según los datos de la Organización Mundial de la Salud, cada año se registran entre 2 y 5 millones de casos de intoxicación por pesticidas, cuyos efectos logran matar a 40 000 de estas personas.

Además de las heridas exteriores, se revela que las labores agrícolas y domésticas pueden provocar problemas de ajuste psicológico y social. Si el niño trabaja en un lugar alejado de su hogar, por ejemplo, se indica que éste debe laborar horas prolongadas, en situaciones de estrés, entre adultos no afectuosos y aislado de su familia y amigos, factores que constituyen “ un riesgo profundo para la salud psicossocial y el desarrollo de los niños [manifestado] en forma de retraimiento y regresión, envejecimiento prematuro, depresión y escasa autoestima”<sup>33</sup>

### LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA LABOR INFANTIL

A los problemas que amenazan a los niños se pueden sumar algunas consecuencias sociales que el trabajo infantil provoca, tal es el caso de la pobreza. Como ya se explicó, la pobreza es el factor principal que conduce a esta situación tan precaria, es decir, “la pobreza da lugar al trabajo infantil y el trabajo infantil perpetúa la pobreza”<sup>34</sup>. Con base en este argumento, entonces, se puede presumir que un trabajo que obstruye la educación y la movilidad social genera más pobreza aun dado que un nivel reducido de instrucción disminuye los ingresos que una persona puede obtener a largo plazo. Además de afectarse a sí mismos, los niños trabajadores pueden intensificar la pobreza de toda la sociedad al aumentar la tasa de desempleo de los adultos, desplazamiento que ocurre porque los niños por lo general rinden más en ciertos ámbitos y no suelen quejarse<sup>35</sup>.

El argumento social más importante en contra del trabajo infantil es que éste provoca efectos discriminatorios que aumentan el lastre de las personas que ya se encuentran marginadas, mientras beneficia a los empleadores, quienes ahorran dinero gracias a una mano de obra más económica<sup>36</sup>.

33 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. “El trabajo de los niños. Riesgos especiales para la salud”. Ginebra, 1987.

34 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil”. 264ª Reunión, noviembre de 1995.

35 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Refutación del argumento de los ‘dedos hábiles’” en *Trabajo* N° 17, setiembre de 1996. Aunque el argumento ha sido rechazado tajantemente por la OIT, algunas personas dedicadas a la industria de las alfombras tejidas a mano alegan que se necesitan las manos diminutas de los niños para entretejer los nudos delicados.

36 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil”. 264ª Reunión, noviembre de 1995, p. 12. Con base en este argumento, el trabajo infantil se ha calificado como “disconforme con la democracia y la justicia social”.

## SOLUCIONES LEGISLATIVAS

## NORMAS SOBRE EL TRABAJO INFANTIL ENFOQUE EN EL SECTOR AGRICOLA

Hasta las épocas recientes, las naciones han utilizado la legislación como herramienta única para reglamentar e intentar erradicar el trabajo infantil. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que es imposible eliminarlo mediante el uso exclusivo de los medios legales, ya que "la legislación por sí misma no puede lograr los cambios estructurales necesarios para resolver el problema"<sup>37</sup>. A pesar de eso, se reconoce que la acción legislativa desempeña un papel importante para combatir el trabajo infantil, puesto que un marco legal sólido promueve el progreso social y, si éste se aplica en forma consistente, determina lo que es admisible en el mundo laboral<sup>38</sup>.

En cuanto a la legislación internacional aplicable al sector agrícola, se destacan varios instrumentos que, de acuerdo con lo que se establecerá posteriormente, se caracterizan por sus buenas intenciones y una efectividad cuestionable. Originalmente, el Convenio Relativo a la Edad de Admisión de los Niños al Trabajo Agrícola estableció que los niños "menores de 14 años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en las empresas agrícolas, públicas o privadas excepto fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar"<sup>39</sup>. Este instrumento fue modificado luego por el Convenio sobre la Edad Mínima, el cual establece un límite de 15 años<sup>40</sup>.

Pese a esta regla general, se permitió a los países cuya "economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados" fijar una edad mínima de 14 años<sup>41</sup>. En el artículo 5(3), por su parte, se afirma que tal Convenio debe aplicarse a

"plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados"

37 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 'Legislación y Aplicación' Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil, 27-30 de octubre de 1997 Oslo, Noruega p. 2

38 Ibid

39 Convenio Relativo a la Edad de Admisión de los Niños al Trabajo Agrícola N° 10, 1921. A pesar de esta regla general, se permitía el empleo de niños en "trabajos agrícolas ligeros y, en particular, en trabajos ligeros de recolección".

40 Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, N° 138, 1973. El artículo 10 estipula que este convenio modifica, entre otros instrumentos previos, el Convenio sobre la edad mínima (agricultura).

41 Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138, 1973 artículo 2 (4)

En forma similar, en la Recomendación que acompaña este Convenio se establece que si bien las políticas nacionales de cada país integrante deberían dar prioridad a la ampliación "progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores condiciones para su desarrollo físico y mental", en los casos en que no sea posible fijar inmediatamente una edad mínima de admisión para

" todos los empleos en la agricultura y actividades conexas en las zonas rurales, se debería fijar por lo menos para el trabajo de las plantaciones y en otras explotaciones agrícolas a las que sea aplicable el párrafo 3 del artículo 5 del Convenio sobre la Edad Mínima"<sup>42</sup>

A pesar de que estos artículos excluyen las situaciones en que los niños son capaces de asistir a la escuela normalmente, la importancia de la educación como una manera de aliviar la pobreza es evidente. En el Convenio 138, en particular, se vincula explícitamente el establecimiento de la edad mínima para trabajar con la necesaria para completar la educación obligatoria. El artículo 2(3) ejemplifica este requisito al dictar que "[l]a edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar", y el artículo 7, por su parte, permite trabajos ligeros con tal que éstos

" no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional o el aprovechamiento de la enseñanza que [los niños] reciben"

No obstante la claridad de estas reglas, los convenios admiten ciertas excepciones que podrían debilitar estos instrumentos en América Latina<sup>43</sup>. En el caso de los trabajos que son riesgosos para la seguridad, la salud o la moralidad de los niños, el Convenio 138 fija en 18 años la edad mínima de admisión. Los países integrantes, empero, pueden rebajar ese límite a 16 años con tal que se garantice la seguridad del menor y que éste haya obtenido la formación profesional adecuada y precisa en el área de actividad correspondiente<sup>44</sup>. Además, si se trata de un "trabajo ligero", las leyes estatales pueden permitir el empleo de personas de 13 a 15 años en los países industrializados, y de 12 a 14 años en las naciones en desarrollo,

42 Recomendación sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo 1973, artículos I(1) y II(8)

43 BOSSIO ROTONDO, J C, ob cit p 16 Debido a la situación económica precaria que reina en gran parte de América Latina y el Caribe, los países tienden a ampararse en la excepción del artículo 2(4), la cual les permite fijar inicialmente una edad mínima de 14 años

44 Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138, 1973 artículo 3

siempre y cuando ello no interfiera con las obligaciones escolares del niño<sup>45</sup>

En lo que se refiere a la legislación nacional, se informa que la gran mayoría de los 155 Estados miembros han promulgado leyes que establecen una edad mínima de admisión al empleo y que muchos de ellos se ajustan al espíritu del Convenio 138<sup>46</sup> Estos países, no obstante, se han caracterizado por sus variaciones, pues más de 25% de éstos prescriben diferentes edades mínimas dependiendo de los sectores de actividad económica y, además, excluyen completamente la aplicación de la ley a ciertas ocupaciones o sectores La agricultura, por ejemplo, se excluye en aproximadamente la cuarta parte de los países, ausencia que muestra las "grandes lagunas en la legislación mínima, o bien importantes limitaciones del papel potencial de esa legislación para combatir el trabajo infantil"<sup>47</sup>

#### LA INEFECTIVIDAD DE LAS SOLUCIONES LEGISLATIVAS

El Convenio 138 requiere que los gobiernos tomen las medidas necesarias "para asegurar la observación efectiva" de sus disposiciones y obliga a los empleadores a mantener documentación en la cual se enumeran los nombres y las edades de las personas menores que trabajan para ellos<sup>48</sup> En forma paralela, la Recomendación que acompaña al Convenio especifica que los Estados deberán tomar las medidas para proteger y vigilar las condiciones en que los niños reciben formación en las empresas Asimismo, en este instrumento se recomienda que los países deberán capacitar a los inspectores que se encargarán de descubrir y suprimir los abusos que puedan producirse en el empleo de niños A este requisito se suma la idea de que la inspección del trabajo y la relativa a la formación dentro de las empresas deberían coordinarse estrechamente con el fin de alcanzar la mayor eficiencia posible<sup>49</sup> Además de estas medidas de control, más de 118 países han ratificado el Convenio sobre la Inspección del Trabajo, cuyo texto particulariza que los inspectores deben observar las disposiciones jurídicas relacionadas con el trabajo infantil

45 Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138 1973, artículo 7 Los trabajos ligeros se definen en el Convenio como los que no perjudican la salud o el desarrollo no obstante, se esclarece que esta evaluación podría variar de país en país, ya que se dicta que la legislación [nacional] competente determinará las actividades en que podrá autorizarse el empleo o el trabajo"

46 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 'Legislación y aplicación', ob cit p 5 Se explica que 45 países establecen la edad mínima en 15 años, 37 naciones la fijan en 14 años y 23 estados han escogido 16 años como la edad adecuada para empezar a trabajar

47 Ibid , p 6

48 Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138, 1973, artículo 9

49 Recomendación sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973 artículo V Medidas de Control

A pesar de la existencia de estos mecanismos para hacer cumplir la legislación tanto nacional como internacional, en la práctica esto se complejiza considerablemente por varias razones. Primero, se explica que “las flaquezas del sistema de inspección laboral comprometen la eficacia de la observación”<sup>50</sup> Esta falla se atribuye a que, particularmente en los países en desarrollo, los departamentos de inspección del trabajo sufren una falta de personal y una abundancia de responsabilidades. La carencia de transporte para viajar hasta los lugares rurales para inspeccionarlos representa un segundo problema, el cual tiene ramificaciones serias ya que es en las zonas rurales donde trabajan la “inmensa mayoría de los niños” y abundan los riesgos más graves y el trabajo en condiciones de esclavitud<sup>51</sup>

El acceso dificultoso a ciertos lugares también constituye un obstáculo a una adecuada vigilancia, pues la entrada de inspectores a una residencia privada o a un taller familiar para vigilar a los niños empleados en servicios domésticos es bastante complicada. En cuarto lugar, los inspectores tienden a operar en un ámbito particularmente adverso debido a que éstos enfrentan “la indiferencia pública, la apatía de las autoridades públicas<sup>52</sup> [y] la hostilidad de los grupos económicos poderosos”<sup>53</sup> Algunos expertos de la OIT han aseverado que a menudo los inspectores tienen que superar una resistencia triple: los empleadores se muestran hostiles porque quieren mantener sus trabajadores dóciles y baratos, los padres, que son frecuentemente analfabetos, asignan más valor al trabajo que a la educación formal, y los niños, a pesar de las condiciones despreciables, “desean trabajar y se oponen a ser excluidos de ello”<sup>54</sup>

El uso de certificaciones de edad falsas por los niños representa una quinta razón que explica la dificultad de hacer cumplir la legislación. Según la OIT, en repetidas ocasiones se ha verificado la existencia de empleadores infractores que aceptan certificados obviamente falsificados o sumamente sospechosos, los cuales son apoyados por los padres de niños a causa del “temor a perder el trabajo propio o el de sus hijos”<sup>55</sup> Sexto, se

50 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Legislación y aplicación”, ob cit , p 9

51 Ibid

52 MENDELVICH E, ob cit , p 18 Algunas autoridades piensan que si no se permite este tipo de infracción a la legalidad se hará más mal que bien. En otras palabras, en un contexto de miseria, si se separa al niño del trabajo, si se elimina su explotación, la vida no será más feliz debido a que la situación se puede plantear en otra manera: el niño trabaja en perjuicio de su salud física y psíquica o se muere de hambre”

53 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Legislación y aplicación” ob cit , p 9

54 BEQUELE, A y W MYERS *First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Children* Organización Internacional del Trabajo, p 102

55 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Legislación y aplicación”, ob cit , p 9 Se explica, además, que muchas veces los padres desconocen la ilegalidad de las certificaciones debido al analfabetismo o ignorancia de la ley pertinente

estima que todas las frustraciones que los inspectores enfrentan diariamente, en combinación con las remuneraciones bajas, los hacen vulnerables al soborno. Además, debido a su categoría baja en la jerarquía administrativa del Estado, si no les ofrecen un incentivo económico, a veces presiones políticas internas les prohíben intervenir en ciertos lugares<sup>56</sup>. En los países en que la inspección del trabajo es intensiva, los empleadores y los niños colaboran para evitar infracciones, lo que constituye la séptima razón que complejiza la inspección. Lo que se hace, en específico, es alegar que el niño es un pariente de la familia que está de visita o que vino a entregar un recado. En otros casos, los empleadores crean escondites o hacen huir aceleradamente a los niños por una puerta trasera cuando aparece un inspector<sup>57</sup>.

El octavo factor que obstaculiza la inspección es un sistema de reclamación tan complicado que resulta virtualmente inaccesible a los niños y sus familias. Los procedimientos jurídicos y administrativos, por ejemplo, son tan complejos que, en efecto, desaniman a la gente humilde de registrar sus debidos reclamos<sup>58</sup>. Por último, la vigilancia se complica debido a la "naturaleza clandestina" de muchos trabajos infantiles, máxime en las zonas alejadas de la ciudad. De acuerdo con un informe de la OIT, una gran cantidad de labor infantil se realiza en zonas sumamente remotas y las empresas, por su parte, evaden las inspecciones "por no corresponder a los términos de los reglamentos existentes o por no estar registradas"<sup>59</sup>.

En cuanto a la agricultura, se afirma que esta actividad se realiza sobre todo en las regiones económicamente menos desarrolladas y, como resultado, prácticamente no se cumple ninguna de las disposiciones legales referentes a la edad mínima de admisión al empleo y a la protección de la infancia en general. Muchas de estas relaciones profesionales no se basan en la legislación sino en la tradición y la costumbre, lo que hace que muchos empleados "desconozcan la existencia de las respectivas leyes protectoras"<sup>60</sup>. Esta ignorancia reduce seriamente la cantidad de reclamaciones que los inspectores correspondientes suelen recibir. Por todo eso, algunos autores han expresado su escepticismo en relación con el uso de las leyes para combatir el problema del trabajo infantil, pues "en muchos países las disposiciones legales constituyen un ideal avanzado, una meta para el futuro, pero no pautas normativas que puedan hacerse cumplir de inmediato y con rigor"<sup>61</sup>.

56 Ibid p 10

57 MENDELVICH, E., ob cit., p 20. Aunque estas acciones se realizan en América Latina en este texto el autor se refiere a Hong Kong, ciudad donde se han organizado campañas de inspección destinadas exclusivamente a detectar el trabajo infantil.

58 BEQUELE, A y W MYERS, ob cit., p 104

59 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Legislación y aplicación" ob cit., p 10

60 MENDELVICH, E., ob cit.

61 Ibid p 18

## EL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÚ UN CASO REPRESENTATIVO

### EL TRABAJO INFANTIL EN GENERAL

Se estima que actualmente alrededor de un millón de niños de 6 a 14 años trabajan en el Perú, situación que se produce como resultado del deterioro del empleo de los adultos por efecto de la recesión y la caída de ingresos reales por trabajo<sup>62</sup> Esta cantidad constituye 14% de la población infantil, cuyos integrantes se dedican a labores en las zonas rurales donde la economía se sustenta en la utilización de toda la fuerza de trabajo familiar disponible<sup>63</sup> El trabajo infantil en el medio rural representa, según la OIT, uno de los aspectos menos conocidos por los expertos en la problemática agraria peruana Se sabe, sin embargo, que a pesar del crecimiento económico y del sistema educativo de este país en los últimos años, "el trabajo infantil no está disminuyendo sino asumiendo amplias proporciones", máxime en las áreas rurales<sup>64</sup> Es aquí donde se realizan las actividades intensivas en fuerza de trabajo, las cuales obligan a las familias a usar en las labores la totalidad de los brazos disponibles, independientemente de las edades de éstos Con el fin de destacar algunos de los problemas más contundentes relacionados con el trabajo infantil y, de allí, poder descubrir algunas soluciones, a continuación se estudia la agricultura de espárragos en la costa norte

### LA AGRICULTURA DE ESPARRAGOS

Los campesinos en el Perú se encuentran en la base de la pirámide, y representan el grupo más oprimido de la sociedad y el que participa muy poco en la toma de decisiones En términos generales, el niño campesino suele vivir y trabajar junto a su familia, dedicándose principalmente a la producción agropecuaria desde muy temprana edad En estos lugares, las labores familiares forman una parte esencial de la vida del campesino, pues "[s]er niño campesino y ser un menor que

62 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP) *El trabajo infantil en el Perú Diagnóstico y propuestas* Lima OIT/IEP, 1995, p 17 Se explica que existe una relación causal patente entre la economía y la labor infantil En otras palabras la principal causa del aumento del trabajo infantil es la pobreza mas precisamente, el continuo empobrecimiento en el caso de familias numerosas por la caída sostenida en el ingreso familiar per cápita"

63 *Ibid* p 71 En el campo, la familia funciona como una sola unidad productiva y de consumo Debido a factores tales como la escasez de mano de obra en los periodos de alta actividad o la migración de algunos miembros de la familia, todos los parentes, incluso los niños están obligados a trabajar

64 ALARCÓN GLASINOVICH Walter "El trabajo infantil en el Perú" Proyecto Interdepartamental sobre la Abolición del Trabajo Infantil, Oficina Internacional del Trabajo, 1993 p 1

trabaja es lo mismo”<sup>65</sup> Esta necesidad de trabajar desde chico se atribuye a, entre otras cosas, “la pauperización” del país, fenómeno que ha obligado a más de 45% de los habitantes a vivir en pueblos jóvenes, tugurios y en regiones alejadas<sup>66</sup>

Es en una de estas regiones alejadas, el valle de Virú, donde trabajan miles de niños en la producción de espárragos destinados al mercado internacional<sup>67</sup> Allí existen tres categorías de productores incluyendo ‘los pequeños agricultores minifundistas’ que, a diferencia de los finqueros grandes, suelen caracterizarse por “la utilización del trabajo familiar de los hijos menores”<sup>68</sup> Según este sistema, debido a los altos niveles de pobreza, además de concentrarse en el cultivo del espárrago, los niños participan en varias actividades extraagrícolas, desempeñándose como cerrajeros, taxistas, pequeños comerciantes o albañiles. A esas labores se suman también tareas familiares, pues si los padres se ven obligados a trabajar repentinamente, son los niños los que deben ocuparse de mantener la estabilidad de la casa. A cambio de todos estos esfuerzos, con frecuencia los niños no reciben remuneración alguna debido a que ello constituye una parte de su maduración. Según la OIT, por ejemplo

“el trabajo de [los] hijos es no sólo un recurso económico sino también un medio para la socialización de los menores [para] preparar a uno de ellos para que, posteriormente, asuma la responsabilidad de la parcela familiar y continúe así la tradición campesina heredada de las generaciones anteriores”<sup>69</sup>

Con respecto a la educación de estos niños que deben cultivar el espárrago, se estima que la gran mayoría abandona los estudios para dedicarse a trabajar a tiempo completo, patrón que se observa constantemente con los menores hijos de los peones sin tierras. De allí se desprende la idea de “la dificultad para poder compatibilizar la jornada laboral a tiempo completo con la jornada educativa, sobre todo si [esta última] se efectúa fuera de la esfera familiar”<sup>70</sup> Aunque en el caso de los minifundistas los niños tienden a asistir a la escuela con mayor regularidad, se sugiere

65 HEREDIA RODRÍGUEZ Rene *Peru. El trabajo de los niños* Lima OIT, 1980, p. 133. Se dice que al cumplir 6 años los niños campesinos comienzan a participar en el trabajo productivo, a saber: pastorean, recolectan la leña, traen agua, siembran y cosechan.

66 *Ibid.*, p. 131.

67 MENDOZA, Ivan “El trabajo infantil rural en el Perú. La agricultura de espárragos en la costa norte” *Child Labor Surveys. Results of Methodological Experiments in Four Countries* Organización Internacional del Trabajo 1996 p. 101. El Valle de Virú estableció “una intensa ligazón al mercado internacional” mediante la exportación de espárragos que ha tenido gran acogida en varios países del hemisfero norteño incluso en los Estados Unidos.

68 *Ibid.*, p. 102.

69 *Ibid.*, p. 107.

70 *Ibid.*, p. 114.

que la necesidad de cultivar espárragos representa un impedimento para la recreación y el esparcimiento, aspectos que se consideran fundamentales para el desarrollo completo del niño

Los riesgos físicos a los cuales los niños son sometidos constituyen otro factor negativo, pues se especula que "casi todos los menores han sufrido cortes en los dedos y en las manos al realizar labores de deshierbe"<sup>71</sup> Asimismo, aunque la manipulación de los agroquímicos normalmente corresponde a los adultos, en las épocas de alta actividad los niños deben aplicar los pesticidas, acción que podría perjudicar su salud permanentemente<sup>72</sup>

### RECOMENDACIONES E INICIATIVAS EFECTUADAS

La dificultad para reducir o regular el trabajo infantil en el Perú no radica en promulgar leyes adicionales, puesto que históricamente "[l]os patronos infringen abiertamente la legislación laboral"<sup>73</sup> En cuanto a estas normativas no acatadas que pretenden proteger a los niños en el ámbito laboral, cabe destacar las siguientes Primero, el artículo 8 de la Constitución Política asegura que el niño disfruta de la protección del Estado ante el abandono y establece que la ley determina las condiciones de trabajo de estos menores Segundo, el Perú ha ratificado varios convenios de la OIT en los cuales supuestamente se fija la edad mínima para trabajar en la agricultura (14 años), en el trabajo marítimo (15 años), en las labores industriales (15 años), etcétera<sup>74</sup> Como tercera medida, en el Código Penal se enumeran las protecciones para el menor de la explotación económica y sanciona al que somete a los niños a trabajos excesivos Aparte de eso, se han decretado múltiples leyes específicas que procuran, entre otras cosas, regular en forma conjunta los trabajos de las mujeres y de los niños Por último, vale mencionar el Código del Niño y del Adolescente, instrumento que prohíbe ciertas prácticas consideradas perjudiciales para los menores<sup>75</sup>

71 Ibid, p 116

72 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO 'Seguridad en la agricultura Grave advertencia de la OIT', ob cit Se explica que el trabajo infantil abunda en la agricultura tanto en las pequeñas granjas familiares como en las grandes explotaciones comerciales al punto que en ciertos lugares constituye 70% de la mano de obra En estas labores millares de niños son víctimas de envenenamientos por pesticidas u otros productos químicos empleados en la agricultura

73 YÁÑEZ Ana María Políticas sobre trabajo infantil en el Perú' Lima Organización Internacional del Trabajo 1994 p 144

74 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP), ob cit p 93 Se nota sin embargo que el Perú nunca ratificó el Convenio 138 que establece la edad mínima de admisión al trabajo y compromete a los países integrantes a adoptar una política nacional que asegure la abolición gradual del trabajo infantil

75 Ibid pp 94 95 Este Código prohíbe los trabajos peligrosos o nocivos las tareas nocturnas y los trabajos que son dañinos para el desarrollo físico o moral del menor

A pesar de la existencia de numerosas leyes, se explica que éstas se aplican únicamente a los menores que trabajan por cuenta ajena en una relación de dependencia, grupo que representa una minoría. Además, aunque la edad mínima para la admisión al trabajo se fija legalmente en 13 años en determinados sectores, se calcula que 90% de los niños que trabajan empiezan entre los 6 y 12 años. En forma análoga, la duración semanal del trabajo se establece por la ley en 35 horas, pero en la práctica casi 66% de los menores exceden tal límite, lo que demuestra que la "inobservancia de la legislación es manifiesta"<sup>76</sup>. Según varios expertos, existe consenso en que las normas peruanas no concuerdan con las necesidades actuales, pues se asevera que la legislación pertinente es "muy antigua y su reglamentación prácticamente inexistente"<sup>77</sup>. Y en lo que se refiere a su aplicación, se alega que la falta de control e inspección del trabajo es bien conocida, "incluso en el flagrante caso de los menores que trabajan en los lavaderos de oro"<sup>78</sup>.

Al incumplimiento de la ley vigente y la fiscalización inadecuada de esta se puede agregar el argumento según el cual abolir el trabajo infantil es una meta errónea y, como tal, ha creado más problemas en el Perú de los que ha logrado resolver. En términos específicos, se sostiene que una legislación o algunos programas de carácter abolicionista, pese a sus buenas intenciones, ocasionarán que los niños se aparten del mercado de trabajo o que estén obligados a trabajar clandestinamente en el sector informal, situaciones en las que la fiscalización se imposibilita<sup>79</sup>. En los últimos años, por ejemplo, la existencia de una perspectiva abolicionista sólo ha logrado "ocultar el trabajo infantil, dificultar su medición y el conocimiento de sus causas y sus efectos y ha conducido a que el Estado prácticamente se desatienda de su problemática"<sup>80</sup>.

Con base en tal lógica, en el Perú se ha planteado la idea de revocar las disposiciones que procuran erradicar el trabajo infantil y establecer después una edad mínima de admisión al trabajo realista, a saber, de 12 años<sup>81</sup>. De esta manera, el país enfrentaría la realidad de que la partici-

76 Ibid., p. 144

77 HEREDIA RODRIGUEZ René, *ob. cit.*, p. 131

78 Ibid.

79 YAÑEZ, A. M., *ob. cit.*, p. 145. Según el informe sobre la erradicación del trabajo infantil publicado en 1991 en Quito, Ecuador, como resultado de una aplicación estricta de una legislación inadecuada una gran cantidad de niños se retiran de sus ocupaciones, lo que coloca a sus familias en severos problemas económicos. Por esta razón, varios países se han mostrado indolentes para hacer cumplir sus respectivas leyes vigentes.

80 ALARCÓN GLASINOVICH W., *ob. cit.*, p. 9

81 Ibid. Además de fijar una nueva edad de entrada al trabajo, el autor propone que un nuevo código debería otorgar al niño la capacidad jurídica para que ejerza su propia representación ante los tribunales y los órganos de administración, asegurar el acceso de los menores que trabajan a la seguridad social y permitir al niño el ejercicio efectivo de sus derechos a la asociación.

pación de los trabajadores menores en el sector agrícola no acabara en un futuro próximo. Por lo tanto, en vez de intentar promulgar leyes demasiado ambiciosas, se recomienda que se adopten "medidas de corto plazo para mejorar las condiciones de empleo y de trabajo de los menores"<sup>82</sup>. Establecer la edad mínima en 16 años, por ejemplo, constituye una acción que podría aumentar la protección infantil de forma inmediata. Se argumenta que si los niños pudieran trabajar legalmente en las fincas desde una edad temprana, los contratos se suscribirían por escrito, formalidad que facilitaría una mayor vigilancia y regulación de la industria<sup>83</sup>.

## SOLUCIONES PRÁCTICAS

Durante los últimos 10 años, la atención prestada al trabajo infantil ha crecido notablemente en los países en desarrollo, aumento que se debe a tres factores principales. Primero, se ha determinado que la explotación de niños se ha intensificado y podría continuar agravándose en diversas partes del mundo. En segundo término, se ha incrementado la preocupación por la ventaja competitiva en el comercio internacional que algunas naciones pueden conseguir mediante el empleo de niños en una manera que contraviene las normas. Finalmente, se ha registrado un compromiso público más firme por la protección de los derechos humanos en muchos países<sup>84</sup>. Pese al aumento del interés por los derechos del niño, en la mayoría de los países con economías emergentes, incluso en América Latina<sup>85</sup>, el problema aún no se ha resuelto. Como es de esperar, las sugerencias para solucionar este fenómeno abundan. Sin embargo, según la OIT, lo que se necesita para combatir al derecho infantil son "medidas prácticas y específicas", algunas de las cuales se profundizan a continuación.

82 GUILLEN MARROQUIN Jesus "El trabajo infantil en el Perú. La explotación de aluviones auríferos en Madre de Dios" en *La lucha contra el trabajo infantil*. Organización Internacional del Trabajo, 1995 p. 85

83 *Ibid.* pp. 85-86. Se sostiene que la reducción de la edad mínima en el caso de la minas permitiría eliminar las prácticas discriminatorias de tipo salarial, facilitaría el establecimiento de un horario escolar más ajustado a las jornadas y se prestaría a un aumento de la fiscalización gubernamental en las zonas mineras, entre otros beneficios.

84 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Medidas prácticas para acabar con el trabajo infantil. Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil, Oslo. Noruega. 27-30 de octubre de 1997.

85 HEREDIA RODRIGUEZ, R. *ob. cit.* En el Perú, por ejemplo, a pesar de las tres normas estatales que procuran regular al menor trabajador, se estima que a "la temprana edad de 6 años el niño campesino comienza a participar en el trabajo productivo: pastorean, recolectan leña y pasto, traen agua, siembran y cosechan".

## MEJORA DE LA LEGISLACION SOBRE EL TRABAJO INFANTIL Y SU APLICACION

La mayoría de los países disponen de una legislación que fija la edad mínima de acceso al empleo y regula las condiciones de trabajo de los niños, depende del sector público asegurar su cumplimiento. Aunque este mecanismo jurídico se ha mostrado útil para limitar los abusos en las zonas urbanas, en muchos países latinoamericanos la legislación no se ocupa de aquellos tipos de trabajo, tal como la agricultura, en que participa el mayor número de niños. La primera solución, entonces, es la de ampliar la protección jurídica para incluir las áreas en las cuales se registran las peores infracciones<sup>86</sup>. Además, es necesario que se adopten medidas para hacer cumplir la ley puesto que, según la OIT, "la vigilancia rara vez llega hasta los sitios de trabajo dispersos, como los hogares y las pequeñas explotaciones agrícolas o las pequeñas empresas"<sup>87</sup>. Del mismo modo, gracias a su cercanía a los sectores problemáticos, se sugiere que la participación sistemática de las comunidades locales podría fortalecer la vigilancia de las condiciones de trabajo de sus propios niños<sup>88</sup>.

## AMPLIACION Y MEJORA DE LA ENSEÑANZA PARA LOS POBRES

La forma más eficaz de reducir el trabajo infantil es ampliar y mejorar el sistema educacional en las zonas rurales con el fin de que los niños no se retiren de la escuela. Por eso, la OIT ha instado a los gobiernos a proveer instalaciones y servicios de enseñanza que se encuentren "al alcance y conserven la adhesión de los niños que actualmente trabajan"<sup>89</sup>. Con el fin de asegurar la asistencia a estas escuelas, ha surgido una idea principal: consciente de las dificultades asociadas con obligar a grupos a que acudan a la escuela en contra de su voluntad, se recomienda que se convierta la enseñanza en una opción "valiosa y atractiva para los niños y sus padres"<sup>90</sup>. Según la OIT, esto funcionará debido a que se ha demostrado plenamente que las familias agrícolas están dispuestas a sacrificarse para que sus niños estudien siempre y cuando la educación sea accesible desde la perspectiva económica y material, y sea productiva en lo referente a la consecución de empleo en el futuro<sup>91</sup>.

86 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil, 264ª Reunión, noviembre de 1995, p. 18

87 Ibid

88 BEQUELE, A y W MYERS, ob cit, pp 68-69

89 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil, 264ª Reunión, noviembre de 1995 p. 19

90 Ibid

91 Ibid, p. 20

## Establecimiento de un plan nacional de acción contra el trabajo infantil

Con fundamento en la experiencia de la OIT, se asevera que ningún esfuerzo particular puede tener un efecto notable a menos que éste se incorpore adecuadamente en un plan nacional, cuya aplicación es “una responsabilidad que incumbe en primer término a los gobiernos”<sup>92</sup> Si bien es necesario que los gobiernos nacionales desempeñen el papel fundamental, deben contribuir otros segmentos de la sociedad como las organizaciones de empleadores y trabajadores y las agrupaciones dedicadas a defender los derechos humanos y proteger a la infancia. Tomando en cuenta que el trabajo infantil generalizado es el resultado de numerosos problemas sociales, la OIT insiste en que un plan nacional debe formar parte de un esfuerzo de mayor amplitud para fomentar el bienestar y el desarrollo. Una medida para reducir la explotación de los niños, por ejemplo, debe reconocer las conexiones existentes entre este fenómeno y otros problemas sociales tales como el desempleo, la desigualdad, la pobreza, la discriminación y las debilidades del sistema educacional<sup>93</sup> De lo contrario, a largo plazo el trabajo infantil no se eliminará dado que, en términos metafóricos, tratar un solo síntoma no cura la enfermedad.

## CREACION DE UNA ALIANZA SOCIAL EN CONTRA DEL TRABAJO INFANTIL

Históricamente, en los países en desarrollo las medidas contra el trabajo infantil son tomadas sobre todo por las organizaciones no gubernamentales (ONG). Pese a su dedicación, se reconoce que sus recursos tanto humanos como financieros son limitados y, como resultado, no ocupan la posición adecuada para abordar un proyecto de esta magnitud<sup>94</sup>. Por eso, según la

92 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO ‘Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil’, 264ª Reunión, noviembre de 1995, p. 13. Se explica que la reducción del trabajo infantil no solo contempla la emisión de una simple declaración de metas, sino que los gobiernos nacionales deben promulgar disposiciones legales fijas asignar los recursos económicos necesarios para esto y designar las responsabilidades entre las partes interesadas. Estas medidas, desde luego, no son estáticas, pues los gobiernos deberían efectuar revisiones periódicas con el fin de adquirir enseñanzas y modificar el plan en forma correspondiente.

93 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO ‘Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil’, 264ª Reunión, noviembre de 1995, p. 14.

94 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO ‘Cifras estimativas, trabajo infantil en América Latina: definición restringida de trabajo infantil’, cuadro número 2 de ‘Las formas más intolerables de trabajo infantil en el punto de mira de la Reunión de Cartagena’ ob. cit. Para demostrar las dimensiones del problema del trabajo infantil, basta observar la cantidad de niños que trabajan en diversas naciones latinoamericanas: Bolivia, 54 549; Chile, 14 914; Costa Rica, 26 009; Honduras, 88 264; México, 1 233 353; Perú, 801 033.

OIT, las autoridades públicas en los países en desarrollo deberían “asumir hoy las funciones importantes que desempeñaron en el pasado para reducir el trabajo infantil en los países industrializados”<sup>95</sup>

Entre las acciones fundamentales que sólo un gobierno central está capacitado para iniciar figuran un sistema de educación básica financiada con recursos públicos que asegure una instrucción de calidad para todos los niños, una legislación clara sobre la labor infantil y los mecanismos adecuados de fiscalización de ésta, y una política nacional que, entre otras cosas, promueva la participación de todos los actores sociales<sup>96</sup> La inclusión de los grupos es fundamental, dado que las organizaciones de trabajadores, por ejemplo, pueden tomar la iniciativa en la denuncia de graves abusos, aprovechando su credibilidad basada en la documentación de casos concretos. Los sindicatos, por su parte, se hallan “en una posición especialmente buena” para ampliar la protección de los niños, pues debido a la gran cantidad de miembros, se puede comunicar con muchas familias en forma simultánea la importancia de la educación de sus hijos y los daños causados por una entrada prematura en el mercado laboral<sup>97</sup> Además, como un grupo de presión, los sindicatos podrían jugar un papel de peso tanto en la negociación colectiva como en la concienciación nacional

## DISMINUCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL NUEVAS SOLUCIONES

En las observaciones anteriores se explican algunas de las maneras en que los países, y especialmente los que forman parte de América Latina, pueden abolir el trabajo infantil, medidas que se enfocan principalmente en una solución nacional. Son múltiples los informes en que se plantean ideas que, al aplicarse efectivamente, ayudarían a reducir la magnitud del trabajo infantil en un país determinado. Por lo general, tales propuestas dividen las naciones en dos categorías principales –las industrializadas y las que están en desarrollo–, a las cuales se recomiendan medidas distintas.

Por un lado, en los países industrializados se dice que “el objetivo de la supresión del trabajo infantil se ha alcanzado ya en gran parte”, y el problema más grande es la insuficiencia de la protección otorgada a los niños que combinan la educación con el empleo<sup>98</sup> En años recientes, sin embargo, la legislación relevante se ha aplicado en determinados países mediante el uso de varias autoridades, a saber, la Dirección de Inspección

95 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Documento del Consejo de Administración sobre el Trabajo Infantil”, 264ª Reunión, noviembre de 1995 p. 16

96 Ibid

97 Ibid

98 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO *El trabajo infantil Manual de información*, 1987, p. 38

Sanitaria y de Seguridad en el Empleo, los Servicios de Inspección de la Salud Pública y Educación, y la Policía. Debido tanto a esta colaboración simultánea como a las legislaciones sumamente estrictas en esta materia promulgadas en algunos países avanzados, el problema del trabajo infantil en el sector agrícola, por lo menos dentro de sus fronteras, ha sido controlado<sup>99</sup>. Por otro lado, en muchos de los países en desarrollo el problema del trabajo infantil todavía "es enorme"<sup>100</sup>. En estos lugares, el objetivo de la educación universal no se ha alcanzado y los niños menores de 12 años de edad aún forman una parte sustancial de la mano de obra de las fábricas, las minas y el campo<sup>101</sup>.

Existe coincidencia en que para erradicar el trabajo infantil hay que, en primer lugar, establecer una política nacional<sup>102</sup>. No obstante, consciente de la globalización de las economías y del hecho de que el trabajo infantil "se está convirtiendo rápidamente en un fenómeno transnacional", se puede argumentar que en la actualidad éste no es esencialmente un problema nacional sino que incumbe a todo el mundo. Según varios expertos de la OIT, por ejemplo, a raíz de la mundialización y la liberalización del comercio internacional, la lucha contra el trabajo infantil en la actualidad no debe fundamentarse "en actuaciones unilaterales ni en sanciones comerciales", sino requiere un impulso moral multilateral<sup>103</sup>. Asimismo, en varios informes de esta organización se ha subrayado que, mientras el problema es

99 Las regulaciones nacionales relacionadas con el sector agrícola se encuentran en The Fair Labor Standards Act-Child Labor Requirements in Agriculture, U S Department of Labor Employment Standards Administration Wage and Hour Division, 1984. Además de establecer las normas sobre la edad mínima, la obligatoriedad escolar y los trabajos peligrosos, tal acto fija sanciones severas para los que explotan a los niños: penas que han ayudado a reducirlo. El acto dicta, por ejemplo, que el secretario de trabajo puede multar a un infractor hasta por 10 000 dólares por cada violación intencional. Por su parte, varios estados, principalmente agrícolas, han dictado leyes aun más severas con el fin de prevenir el trabajo infantil. Véase, por ejemplo, Child Labor Laws for Agriculture Nebraska <<http://www.ianl.unl.edu/Pubs/farmingt/g1002.htm>> y Summary of Child Labor Requirements for Agricultural and Age-Related Employers in California <<http://www.fb.com/cafb/child.htm>>. A raíz de estas reglas estrictas, así como de la aplicación efectiva de estas, según el estudio del Child Labor Coalition en 1997 solo en 16% de las zonas agrícolas investigadas se hallaron violaciones.

100 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO *El trabajo infantil. Manual de información*, p. 38.

101 *Ibid*.

102 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Acción práctica para eliminar el trabajo infantil". Conferencia internacional sobre el trabajo infantil. Oslo, Noruega, 27-30 de octubre de 1997. Según el International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC), es una necesidad formular una política nacional precisa que demuestre el claro compromiso del gobierno y la sociedad de combatir el problema del trabajo infantil de manera sistemática.

103 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "¿Se puede ganar la guerra contra el trabajo infantil? La Conferencia de Oslo responde con un 'sí' rotundo", en *Trabajo* N° 22, diciembre de 1997, p. 24.

necesariamente una cuestión nacional que exige el diseño y la ejecución de programas nacionales, la erradicación de la labor infantil es, sin duda alguna "una responsabilidad mundial"<sup>104</sup> Se espera adoptar, por lo tanto, un convenio y una recomendación en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 sobre las formas extremas de trabajo infantil, iniciativa que presuntamente goza de gran apoyo en todo el mundo<sup>105</sup>

Durante los últimos cinco años, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) también ha pretendido resolver la situación utilizando una perspectiva mas amplia. De acuerdo con los informes de la OIT, actualmente la atención del IPEC "se centra en crear un fuerte internacional contra el trabajo de menores"<sup>106</sup> La gran mayoría de los actores nacionales en los países en desarrollo carecen de la capacidad técnica y de los recursos económicos necesarios para abarcar eficientemente este tema. Se ha sugerido, en consecuencia, que todos los países deben aprovechar la experiencia ajena mediante un intercambio de información. En términos precisos, se explica que todos los países han enfrentado en alguna época un problema de trabajo infantil y, por eso, "los países ricos disponen de una muy variada experiencia que pueden dar a conocer y deberían comprometerse a contribuir a la erradicación de esta plaga de la Humanidad"<sup>107</sup>

Con base en estos planteamientos, son muchos los países desarrollados que coinciden en que "[l]a cooperación internacional es vital", pues participa en programas de alcance mundial que procuran disminuir la explotación de los niños<sup>108</sup> Pese a tal colaboración, el problema del trabajo persiste, máxime en las naciones con economías emergentes. Con la finalidad de combatir este fenómeno en estos lugares problemáticos, se han introducido distintos planes de acción así como numerosos incentivos económicos para promover la asistencia escolar de los niños trabajadores, caracterizándose todos estos programas por un enfoque nacional<sup>109</sup> Los esfuerzos, desde luego, han sido bien

104 Ibid

105 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Recorrido por los continentes", en *Trabajo* N° 22, 1997 p 32. Según una encuesta realizada en 1997 entre más de 200 países, sindicatos y empresas, un nuevo convenio cuenta con ' un apoyo generalizado

106 Ibid

107 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Medidas prácticas para acabar con el trabajo infantil Documento de discusión Conferencia Internacional sobre el trabajo infantil, Oslo, Noruega, 27-30 de octubre de 1997 p 4

108 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Breve información acerca del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), 1997. La meta de este programa es la eliminación progresiva del trabajo infantil a través del reforzamiento de la habilidad de los países para enfrentar las cuestiones relacionadas con el trabajo de los niños y de la creación de un movimiento de alcance mundial para la lucha contra el trabajo infantil

109 ALARCÓN GLASINOVICH, W. ob cit p 11. Según se detalla en un estudio realizado por la OIT con el fin de "atender y proteger a los niños que trabajan", en la última

elaborados, no obstante, hasta la fecha éstos no han brindado los resultados esperados<sup>110</sup>

Por consiguiente, en este artículo se argumenta que si la preocupación por la erradicación de la labor infantil en América Latina es verdaderamente global<sup>111</sup>, quizá se requiera un nuevo enfoque para facilitar el proceso. En otras palabras, en estas páginas se plantea que tal vez la medida de mayor eficacia para resolver el problema consista en efectuar cambios externos en los países desarrollados, en vez de dirigir todos los esfuerzos a las dificultades internas que las naciones menos avanzadas enfrentan.

Dada su gran población, de cerca de 300 millones de personas, los Estados Unidos importan una cantidad considerable de productos, provenientes, muchos, de los países latinoamericanos donde el trabajo infantil en el sector agrícola representa un problema creciente<sup>112</sup>. Con el fin de poder entrar en el mercado norteamericano tan competitivo, los países intentan reducir el precio de sus productos mediante, entre otras cosas, la explotación de la mano de obra. Los consumidores estadounidenses, por su parte, suelen pensar principalmente en factores como el precio y la calidad, y no meditan mucho en los métodos de

decada se han presentado numerosos programas de acción. Dos de las iniciativas más conocidas son las emprendidas por la Organización Infantil Colera y por el Movimiento de Adolescentes y Niños Hijos de Obreros Cristianos.

110 ANKER, R y Helina MELKAS *Economic Incentives for Children and Families to Eliminate or Reduce Child Labor*. International Labor Office-Labor Market Policies Branch-Employment Department 1996 pp 21-33. Con el objetivo de reducir el trabajo infantil mediante el aumento de la asistencia a las escuelas primarias se han introducido varios programas. Primero, los programas de almuerzos gratuitos intentan hacer la asistencia a la escuela más atractiva mientras, a la vez, pretenden mejorar el desempeño académico, dándole a los niños más energía. Segundo, otros programas proporcionan a los niños necesidades tales como libros, uniformes, lápices, transporte y hospedaje. Una tercera iniciativa otorga dinero directamente a la familia para que los padres manden a los niños a la escuela. Por último, algunos programas se centran no en los niños sino en mejorar la situación económica tanto de las familias como de la comunidad, para que el trabajo infantil no sea tan necesario. Esto se logra mediante el apoyo económico para microempresas, prestamos accesibles y entrenamiento laboral para los padres. Según la OIT, varios de estos programas han sido fructíferos, sin embargo, los problemas aún prevalecen: las familias usan el dinero para asuntos no relacionados con la educación, el alto precio de sostener los programas disminuye su duración, los niños solo asisten a la escuela cuando tienen hambre, los programas crean un estado de dependencia en las familias pobres, etcétera. En fin, según la OIT, dichos programas son útiles pero "no son suficientes".

111 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Estrategias para eliminar el trabajo infantil: Prevención, rescate y rehabilitación", ob. cit. p. 3.

112 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP) ob. cit. p. 17. En el Perú, país que experimenta las mismas condiciones existentes en la mayoría de América Latina, se ha registrado recientemente un aumento en el trabajo infantil que va acompañado de un deterioro del empleo de los adultos debido a una recesión económica y a la caída de los ingresos reales por trabajo.

producción<sup>113</sup> Esta situación se puede observar con numerosos productos importados desde América Latina, algunos de los cuales se examinan enseguida

En cuanto al cultivo de café, en Guatemala los niños de 6 años acostumbran a recoger los granos, a cargar las bolsas pesadas del café y a manipular insecticidas y otros químicos peligrosos sin el equipo de protección necesario<sup>114</sup> Estos niños, además, trabajan en promedio 12 horas al día, sin vacaciones y en condiciones "deplorables", pues, según informes de varios grupos internacionales de derechos humanos, muchas plantaciones carecen de escuelas, baños higiénicos y agua potable<sup>115</sup> En 1994 los Estados Unidos importaron más de 225 millones de dólares de café de Guatemala En forma similar, en Honduras, durante la temporada de la cosecha del café, los niños menores de 6 años componen el 40% de la mano de obra<sup>116</sup> Además de sufrir las condiciones adversas enumeradas previamente, se explica que en esta nación caribeña las remuneraciones para los niños son extremadamente bajas dado que se utiliza con frecuencia un sistema según el cual se paga por cantidad de producto recolectado y no por hora laborada Los Estados Unidos importan anualmente 20 millones de dólares de café de este país centroamericano

En cuanto a las frutas y verduras, en el valle Bajío, en México, hay más de 2 mil niños que recogen fresas bajo condiciones duras —se encuentran descalzos en el barro, en temperaturas altas, donde existe una abundancia de pesticidas tóxicos y reptiles venenosos—<sup>117</sup> Los Estados Unidos importan de México más de 1 millardo de dólares de frutas cada año En lo que se refiere a la importación del azúcar, Brasil constituye uno de los principales abastecedores, pues los Estados Unidos gastan alrededor de 42 millones de dólares cada año para adquirir este producto En esta nación, el trabajo infantil es común a pesar de que, debido a su alta tasa de peligrosidad, la mayoría de los trabajadores deben retirarse después de nueve años a causa

113 BAHARUDDIN Haji Ghazali "Certificación de la madera Discusión vigente" en *Chile Forestal* abril de 1997 p 24 En el pasado los consumidores norteamericanos se centraban principalmente en el precio y la calidad Sin embargo en la actualidad varios estudios indican que una parte importante de la población estadounidense se considera ecologista y preferiría comprar productos que, siendo de una calidad y un precio comparables tengan un menor impacto ambiental"

114 La Embajada Norteamericana, Ciudad de Guatemala Telegrama número 3370 26 de abril de 1995

115 CHILDREN'S RIGHTS INTERNATIONAL *Children without Childhood Violations of Children's Rights in Guatemala*, 1990 p 22

116 La Embajada Norteamericana Tegucigalpa, Telegrama número 2267, 10 de abril de 1995

117 La Embajada Norteamericana, Ciudad de México, Telegrama número 12769 16 de junio de 1995

de heridas severas<sup>118</sup> Además de los accidentes físicos, los niños suelen padecer dolores de cabeza debido a la exposición prolongada al sol, tensión provocada por las cuotas altas de producción y problemas respiratorios y digestivos Se calcula que 90% de estos niños empiezan a laborar cuando tienen menos de 7 años, razón por la cual la asistencia a la escuela es virtualmente imposible<sup>119</sup>

El Perú también se caracteriza por una dependencia del mercado exterior, pues se indica que la "escasa capacidad competitiva en los mercados internos y externos ha impulsado una elevada proporción de familias menesterosas y de empresas deseosas de mayor rentabilidad a recurrir crecientemente al trabajo infantil"<sup>120</sup> Se señala que el Perú ha establecido "una intensa ligazón al mercado internacional mediante la exportación del espárrago [especialmente] en países del hemisferio norte" tales como los Estados Unidos y Alemania<sup>121</sup> Dado que más de 80% del cultivo se destina a estas naciones que han mostrado su desaprobación del trabajo infantil, podría suponerse que la satisfacción de las demandas de los consumidores de estos mercados es fundamental para la sobrevivencia del sector agrícola peruano

Aunque casos semejantes abundan, basta enumerar estos ejemplos para establecer el patrón con el fin de poder introducir sus productos agrícolas en los mercados grandes, los países en desarrollo están dispuestos a sacrificarse Tal sacrificio, como se ha demostrado, contempla a menudo la explotación de los niños en el sector agrícola Por lo tanto, volviendo al planteamiento del presente proyecto, si bien es cierto que todas las naciones que han suscrito acuerdos con la OIT están comprometidas a tomar medidas para erradicar el trabajo infantil en el mundo, se puede sostener que, sea equitativo o no, la mayor parte de la responsabilidad debería corresponder a los países que están en una posición desde la cual puede emprenderse un cambio efectivo

En este caso, por ejemplo, con el objetivo de reducir el trabajo infantil en América Latina, el gobierno estadounidense y los consumidores de este país podrían iniciar tres acciones primordiales (1) la introducción de legislación doméstica que prohíba la importación de productos elaborados con trabajo infantil, (2) la implementación de un sistema de etiquetas sociales, y, (3) el uso de "códigos de conducta" por los importadores de productos

En cuanto a la promulgación de leyes dirigidas a la erradicación del trabajo infantil en los países en desarrollo, se pueden destacar algunas

118 BELMAR, Cicero 'Menores sao Explorados nos Canaviais', en *Journal do Brasil* 21 de setiembre de 1991 Se estima que 57% de los niños que trabajan en la cosecha de azúcar ha sufrido una herida de cuchillo en sus brazos, manos o piernas

119 *Ibid*

120 GLASINOVICH ALARCÓN, W, ob cit p 2

121 MENDOZA, Ivan, ob cit, p 101

iniciativas locales en diversas partes de los Estados Unidos, nación que ha destinado una cantidad creciente de fondos a estos esfuerzos<sup>122</sup> Primero, en el estado de Maine se introdujo el Bangor's Clean Clothes Campaign, plan que implicaba la aprobación de varias regulaciones municipales que prohíben la venta de productos elaborados con el uso de niños Según miembros de esta comunidad

“ la gente ordinaria debe ejercer cierto poder sobre las empresas que operan en el area No se permitiría la venta de carne podrida, bienes robados o drogas ilícitas porque esto no concuerda con los valores locales De la misma manera, no se aceptarían productos fabricados bajo condiciones que ofenden al sentido de decencia prevaleciente”<sup>123</sup>

En forma análoga, en 1996 se aprobó en Los Ángeles, California, una resolución que establece que la ciudad adquiera equipo deportivo sólo cuando este cuente con la certificación de una organización independiente que asegure que tal artículo se produjo sin trabajo infantil En el estado de Ohio también se adoptó legislación con el mismo efecto Según la regulación estatal, las dependencias gubernamentales están prohibidas de comprar o de arrendar bienes que se fabrican con labor infantil y, si tal regla se desacata, “el contrato será cancelado y otras acciones apropiadas se tomarán”<sup>124</sup>

A estas iniciativas estatales se suman varias leyes nacionales, las cuales pretenden eliminar la importación en los Estados Unidos de cualquier producto derivado del trabajo infantil Una enmienda en 1997 a la U S Trade Act, por ejemplo, esclarece que el Customs Service se encargará de prohibir la entrada de este tipo de productos, un cambio que ha sido “ampliamente aplaudido”<sup>125</sup> Otra medida semejante es la Child Labor Free Consumer Information Act of 1997, según la cual se establece un sistema de etiquetado para la importación de la ropa deportiva<sup>126</sup> Asimismo, en 1992 se introdujo

122 DAILY WASHINGTON FILE Remarks of Arnold Hiatt to the U N Human Rights Commission 20 de abril de 1998 Se afirma que en 1997 los Estados Unidos donaron 3 millones de dolares al International Program for the Elimination of Child Labor (IPEC) Este año sin embargo el país ha contribuido con una suma superior a los 30 millones Este aumento tan significativo según se explicó, “refleja claramente la preocupacion de la administración Clinton por encontrar alternativas a la labor infantil, así como su satisfacción con los logros del IPEC hasta la fecha”

123 NATIONAL CONSUMERS LEAGUE ‘Child Labor Here and Abroad’ Remarks of Linda F Golodner, 21 de enero de 1998

124 Ibid

125 Ibid

126 COMMITTEE ON RESOURCES Miller Praises Labor Department Report on Child Labor Labeling, Urges White House Apparel Task Force, Private Sector to Adopt Anti-Child-Labor Label” 18 de diciembre de 1997 Según el congresista estadounidense de California, la etiqueta constituye “una arma fundamental en la lucha contra el trabajo infantil a nivel tanto nacional como internacional Si se usa honestamente y con consistencia esta podría ayudar a los niños, las empresas y a los consumidores”

el Child Labor Deterrence Act que, según el senador que lo promovió, constituye la iniciativa legislativa más inclusiva para erradicar el trabajo infantil. Al presentarlo, el senador pronosticó que el uso de etiquetas en los textiles disminuiría la explotación de los menores dado que ya han funcionado exitosamente varios programas semejantes que prohíben, entre otras cosas, productos fabricados por prisioneros<sup>127</sup>. Por último, recientemente se introdujo el Young American Workers' Bill of Rights, que fortalece las provisiones referentes al trabajo infantil en los Fair Labor Standards Act (FLSA). Esta ley, en particular, proporciona mayores protecciones laborales para los niños que se dedican a la agricultura<sup>128</sup>.

En relación con la implementación de un sistema de etiquetas sociales, se explica que éstas pretenden informar al consumidor sobre las condiciones sociales de producción para asegurarle que la labor infantil no fue utilizada en el proceso. Estas etiquetas se han enfocado últimamente en el trabajo de menores, porque la cantidad de éstos empleados en los sectores industriales y agrícolas de los países en desarrollo, y cuya labor se usa para elaborar los productos vendidos en las naciones avanzadas, "ha aumentado dramáticamente a medida que la producción se ha globalizado y los mercados comerciales se han convertido más competitivos"<sup>129</sup>. Algunos consumidores, por su parte, han empezado a buscar garantías de que sus adquisiciones no derivan de la explotación de niños, pues son numerosos los que consideran "inaceptables" las condiciones en que se trabaja en algunos países pobres<sup>130</sup>.

Aunque los programas de etiquetas sociales difieren en ciertos aspectos, todos coinciden en que existen tres metas principales: instar a las empresas particulares a cesar el uso de labor infantil, establecer un sistema internacional de fiscalización caracterizado por su independencia y veracidad, y rehabilitar y educar a los niños trabajadores<sup>131</sup>. Debido

127 Fashion Industry Forum Statement by Senator Tom Harkin. Marymount University, 16 de julio de 1996. Según el senador Harkin, pese a toda la controversia, lo cierto es que los norteamericanos "no van a subsidiar el trabajo infantil y que quieren un método para eliminarlo". Tal aseveración se basa en un estudio realizado por Marymount University que reveló, entre otras cosas, que más de 75% de los consumidores estadounidenses no comprarían un producto si supieran que fue fabricado por niños.

128 SRINIVASAN, Kalpana. "Child Labor Foes Skeptical of Import Labels." *Associated Press*, 12 de diciembre de 1997.

129 HILOWITZ, J. *Labelling Child Labour Products Social Labelling as a Way of Combatting Child Labor*. International Labour Organization, 1997, p. 2.

130 CAMPAIGN FOR LABOR RIGHTS. "Hidden Labor: Uncovering L.A.'s Garment Industry," setiembre-noviembre de 1997. Newsletter.

131 HILOWITZ, J. *op. cit.* Las diferencias principales entre los programas incluyen: (1) algunos pretenden eliminar totalmente la labor infantil mientras otros, en cambio, procuran mejorar las condiciones en que los niños trabajan; (2) ciertas iniciativas dan etiquetas a los productos, mientras otras aprueban o rechazan empresas en su totalidad; (3) según algunos programas, las inspecciones de las instalaciones las hacen las entidades que otorgan las etiquetas mientras que en otros se utiliza un sistema de autofiscalización.

a su efectividad, hasta la fecha programas similares se han aplicado en diversas áreas

En primer lugar, dada la alta incidencia de trabajo infantil en este campo, se ha introducido un programa denominado "Rugmark" que se ocupa de monitorear la fabricación de alfombras tejidas a mano<sup>132</sup> Según este plan, el Rugmark Foundation procura vigilar de cerca a los productores de las alfombras puesto que, a raíz de la exportación masiva de alfombras de India, Nepal y Pakistán a partir de 1980, "muchos niños, a veces algunos sumamente jóvenes, fueron trasladados de áreas pobres para laborar en fábricas ajenas, frecuentemente en condiciones atroces"<sup>133</sup> Si la empresa se abstiene de usar el trabajo infantil, se le otorga una certificación de Rugmark, la cual le permite acceder a varios mercados foráneos, tal como el estadounidense<sup>134</sup> Aunque muchos escépticos dudan de que las alfombras puedan producirse totalmente sin la contribución de niños, desde el inicio de este programa se ha registrado "una disminución notable" en el trabajo infantil acompañado por un ascenso en la asistencia escolar<sup>135</sup>

Segundo, y en forma semejante, con el fin de erradicar en un plazo de 18 meses el trabajo infantil en la industria de pelotas deportivas, se firmó un acuerdo multinacional que, según la OIT, constituye "la primera manifestación concreta de voluntad de este sector de la producción industrial"<sup>136</sup> De acuerdo con esta iniciativa, tanto los gobiernos correspondientes como los fabricantes se comprometen públicamente a tomar una serie de medidas orientadas a evadir el empleo de niños menores de 14 años en la costura de balones de fútbol<sup>137</sup> A cambio de ello, en los productos se

132 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO 'Refutación del argumento de los dedos hábiles', ob cit En la ciudad de Uttar Pradesh, en la India, hay más de 130 000 niños que trabajan en la industria de las alfombras anudadas a mano En los 362 establecimientos de tejido de alfombras y los 2130 tejedores autónomos, más de 22% de los trabajadores de esta industria son niños

133 HILOWITZ J ob cit, p 2

134 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "El trabajo infantil ¿Que hacer?" Actas de la Reunión Tripartita Oficiosa de Nivel Ministerial, 12 de junio de 1996 El secretario de trabajo de los Estados Unidos señor Reich afirmó que este país está dispuesto a implementar un programa de etiquetado de nivel internacional, similar al programa voluntario relacionado con las alfombras Según lo manifiesto este funcionario, se desea que la OIT elabore un estudio sobre la mejor manera de ampliar este programa de etiquetado de productos a otros sectores que emplean mano de obra infantil"

135 HILOWITZ J ob cit p 5

136 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 'La OIT fuerza con grupos industriales para combatir el trabajo infantil' Informes de prensa, 14 de febrero de 1997

137 JACKSON, Maggie 'Reebok to Label Soccer Balls 'Made without Child Labor'' *Associated Press*, 19 de noviembre de 1996 Como reacción al informe emitido por el gobierno estadounidense alegando que Reebok explotaba a los niños en la fabricación de las pelotas de fútbol, esta compañía inició una campaña voluntaria en 1996 según la cual la etiqueta colocada en el producto asegura al consumidor que los jóvenes de Pakistán no fueron empleados en el proceso

coloca una etiqueta y, de esta manera, los consumidores también son capaces de ayudar directamente a erradicar la explotación de los niños<sup>138</sup> Conforme a lo manifestado por el ministro de Trabajo de los Estados Unidos, esta iniciativa ha sido tan fructuosa que planea extenderse a otros ámbitos deportivos tales como el béisbol, el tenis y el baloncesto.<sup>139</sup>

Como tercer ejemplo del éxito de los programas de etiquetas, se puede observar el uso del "union label" en los Estados Unidos. Acorde con esta iniciativa, en la ropa producida por los sindicatos de altos estándares se coloca una etiqueta cuya presencia es "un símbolo de decencia [y de] condiciones laborales justas"<sup>140</sup> Por último, un sistema de etiquetado se implementó en el sector forestal, lo cual ha gozado de notable apoyo popular.<sup>141</sup> Aunque esta iniciativa pretende obligar el uso de métodos sustentables en la explotación de los bosques en vez de intentar reducir el trabajo infantil en este ámbito, de ella se desprende la idea de que las fuerzas del mercado influyen considerablemente en las decisiones tomadas por determinadas compañías bajo escrutinio. En Chile, por ejemplo, numerosas empresas forestales han modificado sus prácticas con el fin de obtener una certificación, pues esta preocupación social es un requisito para entrar en los mercados internacionales.<sup>142</sup>

En lo que concierne a los "códigos de conducta", se señala que en vez de enfocarse en los deseos de los consumidores, numerosas importadoras norteamericanas se han ocupado de eliminar el trabajo infantil mediante el

138 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "La OIT fuerza con grupos industriales para combatir el trabajo infantil" ob cit Los fabricantes, según este programa, les ofrecen a los niños apartados de la fuerza de trabajo oportunidades de rehabilitación, enseñanza y ayuda material. En cuanto al público, este programa procura cambiar las actitudes generales acerca del trabajo infantil sensibilizando a las comunidades impactadas sobre la gravedad del problema e instando otras maneras de generar ingresos.

139 "The Foulball Campaign" *Third World Traveler* 10 de diciembre de 1997. La primera campaña de Foulball se realizó gracias a la colaboración de la Federation of International Football Associations (FIFA) organización que ahora según el ministro de Trabajo estadounidense, es el símbolo del rechazo del trabajo infantil.

140 HILOWITZ J ob cit

141 BAHARUDDIN, Haji Ghazi, ob cit p 24. Se dice que una parte importante de la población estadounidense se considera ecologista y prefiere comprar productos que siendo de una calidad y un precio comparables, tienen un menor impacto ambiental. A pesar de este apoyo, el autor aclara que todavía no existen datos fidedignos que permitan establecer si los productos certificados obtendrían un sobreprecio en el mercado. Existen algunos segmentos del mercado, sin embargo, en los que se puede percibir una predisposición a pagar más y, como resultado, pueden ser aprovechados por los comerciantes.

142 MALMAN, Sanford "ISO 14000 Nuevas orientaciones ambientales y desempeño de la empresa chilena" en *Ambiente y Desarrollo* diciembre de 1995, p 45. Además de las empresas forestales, en Chile muchas pequeñas y medianas empresas han percibido la necesidad de adoptar sistemas de certificación. La creciente conciencia ambiental del público ha creado una presión para todas las empresas chilenas independientemente de su tamaño, por mejorar su desempeño ambiental."

empleo de dichos códigos. De acuerdo con este plan, los importadores prohíben el uso del trabajo de menores en los bienes que adquieren, adhiriéndose a las siguientes metodologías: (1) el envío de cartas subrayando sus políticas sobre el trabajo infantil a todos los abastecedores, agentes, etcétera, (2) obligando a los fabricantes a firmar documentos por los que se comprometen a acatar tales políticas, y, (3) la inclusión de cláusulas en los documentos financieros<sup>143</sup>

Además de establecer esta prohibición, los importadores se encargan de iniciar un programa de fiscalización, pues en la ausencia de éste, "los códigos carecerían de credibilidad"<sup>144</sup>. Algunos de ellos optan por el 'monitoreo activo', método según el cual el importador personalmente realiza las inspecciones de las fábricas para verificar el cumplimiento. Otros importadores, en cambio, eligen el 'monitoreo contractual'. Conforme a este modelo, una organización independiente efectúa las investigaciones y transmite los resultados a los importadores. Si se detecta una violación de los códigos, el importador podría tomar varias medidas incluyendo, por ejemplo, la terminación inmediata de la relación empresarial, la exigencia de una acción correctiva o la cancelación de determinados contratos<sup>145</sup>. De esta manera, antes de que los productos estén a disposición de los consumidores, los importadores sirven como un nivel de protección adicional contra la explotación de niños. Aunque el Departamento de Labor de los Estados Unidos ha señalado que estos códigos no constituyen "una panacea", con fundamento en un estudio efectuado en 1996 de más de 48 empresas importadoras y seis países productores, se asegura que "la presencia de menores en las industrias puede reducirse significativamente gracias a la implementación de tales códigos"<sup>146</sup>.

Con base en estas experiencias, se puede especular que la aplicación de un programa similar con los productos agrícolas puede contribuir a la reducción del trabajo infantil en países como Guatemala, Honduras, México, Brasil y el Perú. En los Estados Unidos, por ejemplo, se podrá promulgar legislación adecuada y/o poner en práctica una iniciativa de etiquetado que prohíba la importación de productos agrícolas latinoamericanos elaborados con la labor de infantes. Tales medidas podrían tener un impacto

143 UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR "The Apparel Industry and Codes of Conduct: A Solution to the International Child Labor Problem?" Executive Summary, 1997

144 Ibid

145 Ibid

146 Ibid. Se indica que los códigos todavía sufren varios problemas debido a que, al visitar numerosas fábricas en la República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras que exportan a los Estados Unidos, el Departamento de Labor descubrió lo siguiente: (1) los programas de entrenamiento de gerentes sobre los códigos escasean, (2) la colocación de los códigos de las importadoras no es común, (3) múltiples compañías dijeron desconocer la existencia de tales códigos, y (4) pocos trabajadores se enteraban de los códigos y si sabían de ellos, no eran capaces de comprender las ramificaciones de éstos.

considerable debido a que, como se detalló anteriormente, una gran proporción de las exportaciones agrícolas de esta región se destinan al mercado norteamericano

El propósito de este documento no es diseñar un programa al respecto, sino plantear la idea de que, con el fin de abolir la labor infantil a escala mundial, quizá sea necesario analizar otras soluciones, máxime cuando se trata del sector agrícola en América Latina. Es innegable que, "al ser cada vez menos herméticas las fronteras nacionales, el trabajo infantil se está convirtiendo rápidamente en un fenómeno transnacional"<sup>147</sup> Por eso, a las iniciativas enfocadas únicamente al país en que ocurre el trabajo infantil es fundamental que se agreguen algunos esfuerzos con una visión más mundial como, por ejemplo, el uso de un sistema de etiquetas. De lo contrario, con fundamento en la vasta experiencia derivada de los programas nacionales iniciados en numerosos países latinoamericanos, la erradicación del trabajo infantil quizá pueda transformarse en una meta inalcanzable<sup>148</sup>

147 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO "Medidas prácticas para acabar con el trabajo infantil-Documento de discusión", ob cit, p 4

148 HEREDIA RODRÍGUEZ R ob cit p 141 Aunque con el acelerado crecimiento de la economía y del sistema educativo tanto en el Perú como en muchos países en desarrollo se puede pensar que el trabajo infantil está disminuyendo, en realidad este está 'asumiendo amplias proporciones en estos países' En el Perú por ejemplo pese a la gravedad del problema de la explotación de los niños, la legislación "no corresponde a la realidad y su reglamentación [es] prácticamente inexistente' Asimismo se dice que "[l]as disposiciones sobre el trabajo de los niños no se aplican en absoluto, siendo su existencia un simple formalismo

---

# Héctor Maletta

## LA POLÍTICA AGRÍCOLA EN TRANSICIÓN

**E**ste texto no es un trabajo acabado, sino unos apuntes para la discusión sobre algunas cuestiones actuales de política agrícola que en pocos lugares han sido afrontadas de manera sistemática. Tiene un propósito vinculado a la capacitación: servir como material de presentación oral para la enseñanza y discusión, y esto le otorga ciertas características como la simplificación quizá excesiva de algunas cuestiones y la ausencia del usual aparato bibliográfico.

Su objetivo principal radica en buscar una formulación de la problemática de la política agrícola en el nuevo contexto macroeconómico que el mundo está atravesando en la última década del siglo XX, y que aparentemente seguirá profundizando en el inicio del siglo XXI. A estas alturas, al final de los cruciales años 90, está claro que muchos cambios ocurridos en la macroeconomía y en las políticas agrícolas en los últimos tiempos no son meras fluctuaciones reversibles sino el signo de transformaciones profundas de la economía y la sociedad, de modo que en el futuro no se debe esperar un retorno de etapas anteriores sino sólo un continuado avance en este nuevo territorio al cual aludimos cuando mencionamos ciertos conceptos claves como globalización, economía de mercado, desarrollo con (o sin) equidad, desregulación e integración económica.

Así como sería inútil lamentar la finalización de las etapas anteriores, o tratar de otorgarles una sobrevivencia artificial, también sería contraproducente enfrentar la nueva etapa de mala gana, como quien se resigna a una calamidad inesperada e incomprensible. Estos apuntes están escritos con ese espíritu, procurando enfrentar lo nuevo con un enfoque constructivo, donde las políticas agrícolas se adapten en sus principios, objetivos e instrumentos a las nuevas realidades que nos toca vivir. Podemos tener una visión crítica, pero no podemos ignorar la realidad.

## UN MUNDO EN TRANSICION

El final del siglo XX está presenciando el fin de una época. Aparte del colapso de gran parte de las economías planificadas y sobre todo de la URSS, el mundo está ante una amplia revolución tecnológica (liderada por la electrónica y las telecomunicaciones, pero con muchas otras transformaciones colaterales) que empuja la economía mundial hacia una profunda transformación, ya en curso. Uno de los principales efectos de esa revolución tecnológica es la tendencia a superar los estados naciones como ámbitos privilegiados de la vida económica: la escala de producción y distribución se ha ampliado dramáticamente, los movimientos globales de bienes, servicios, capitales y trabajadores toman cada vez más difícil la aplicación de decisiones dictadas por los gobiernos nacionales, y especialmente por los gobiernos de países que no son potencias mayores en el mundo. La capacidad de los gobiernos nacionales para establecer los parámetros básicos de la vida económica, y para regular las relaciones con el exterior, van siendo socavadas por la llamada globalización de las relaciones económicas.

En la organización económica que emergió de Bretton Woods al final de la Segunda Guerra Mundial, los movimientos de capitales quedaron severamente restringidos. Las monedas nacionales se adjudicaron el monopolio de las transacciones domésticas, y se restringió fuertemente el acceso del sector privado a los medios de pago internacionales, incluyendo desde la prohibición de la tenencia de oro monetario hasta el control de cambios. Los gobiernos, incluso los de países pequeños y subdesarrollados, se arrogaron, a través de sus bancos centrales (creados en su mayoría en las décadas de los 30 y los 40), la función de emitir moneda local y de fijar arbitrariamente su relación con otras divisas, así como de variar esa relación en cualquier momento mediante decisiones administrativas.

Las relaciones económicas por encima de las fronteras nacionales eran así mediadas inevitablemente por los estados y sus políticas económicas. El flujo de mercancías, aun con fuerte regulación y sujeto a grandes restricciones tarifarias y de otros tipos, se convirtió en el elemento dominante de las relaciones económicas. Los flujos privados de capitales no tenían mucha relevancia, y los movimientos de capital entre naciones adquirieron esencialmente el carácter de flujos compensatorios para enfrentar desequilibrios de la cuenta corriente en la balanza de pagos. Cada país tenía una clara soberanía económica y gozaba de una amplia discrecionalidad en el manejo de sus asuntos económicos.

En ese marco, y a partir de la crisis del comercio internacional ocasionada por la guerra y la posterior reconstrucción, los países de América Latina iniciaron su industrialización sustitutiva en los años 40 y 50. Lo hicieron con ayuda de políticas fuertemente intervencionistas, con altos aranceles aduaneros, control de cambios y participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios (desde petróleo hasta servicios públicos, y en ocasiones mucho más).

Estas políticas, como se sabe, entraron en un período de crisis que se hizo aguda en los años 80, pero que ya venía arrastrando sus problemas desde mucho antes. La sustitución de importaciones desalentó exportaciones y fomentó importaciones (irónicamente, un efecto contrario al buscado), sobre todo de insumos y equipos, y provocó una tendencia recurrente al déficit comercial. Este fenómeno estaba íntimamente ligado a la emisión monetaria con la cual el gobierno cubría sus persistentes déficits fiscales, causados a su vez por la tendencia del Estado a gastar de más y recaudar insuficientemente, en sus innumerables frentes de acción.

Hasta la crisis del petróleo en 1973 y el fin del sistema original de Bretton Woods en 1971, estos problemas se arreglaban con ajustes recesivos de corto plazo, orquestados en muchos casos por el Fondo Monetario Internacional. La deuda externa aumentaba gradualmente con estos auxilios reiterados, pero no representaba todavía un fenómeno de gran envergadura. A partir de los años 60 se liberalizó gradualmente el mercado internacional de capitales, aparecieron fondos prestables originados en los déficits norteamericanos de cuenta corriente, y la deuda externa se expandió sin control en pocos años.

La inflación reptante que caracterizó todo el período de sustitución de importaciones, y que era en general de uno o dos dígitos, empezó a crecer amenazadoramente, en muchos países, hacia el nivel de los tres dígitos o más. Esto se veía agravado porque, al mismo tiempo, las tendencias internas al desequilibrio en los países con sustitución de importaciones se empezaban a hacer más importantes: los subsidios eran cada vez más onerosos, la seguridad social cada vez más deficitaria, las empresas públicas cada vez daban más pérdidas, las exenciones tributarias para el fomento industrial eran cada vez más grandes y frecuentes, y el mismo crecimiento demográfico imponía gastos cada vez más grandes en áreas como la educación o la salud. También los gastos militares (en un contexto de guerra fría complicado en América Latina por conflictos latentes con estados fronterizos) tendieron a aumentar sin control.

La existencia de bancos centrales con capacidad emisora pero sin independencia real respecto al poder político, y la inexistencia de vínculos necesarios entre la circulación de moneda local y la existencia de reservas en metálico o divisas fuertes, tendía a incitar a los gobiernos a resolver sus problemas de maneras no genuinas: buscando competitividad mediante la devaluación de sus monedas, cubriendo necesidades con emisión inorgánica de dinero, evitando quiebras de empresas privadas mediante la intervención del Estado que se hacía cargo de las empresas con problemas, y otros muchos mecanismos similares, que daban alivio en el corto plazo pero complicaban los problemas para el futuro.

En esa etapa se usó el endeudamiento externo como variable de ajuste, evitando así, durante los años 70, la penosa tarea de una reforma estructural, hasta que los países de América Latina entraron sucesivamente en cesación de pagos, hiperinflaciones y profundas crisis económicas a lo

largo de los años 80, sobre todo después del fuerte aumento de las tasas de interés internacionales desatadas por el ajuste antiinflacionario en los Estados Unidos, implementado en 1981. Durante la mayor parte de esa década los países latinoamericanos se enredaron en vacilaciones sobre la política a seguir, los países desarrollados no ofrecieron marcos normativos adecuados para encontrar soluciones, y ello en general condujo a una situación de estancamiento acompañada de inflación que caracterizó finalmente a los 80 como una "década perdida"

En los años 90, y en algunos casos desde la segunda mitad de los 80, esta situación comenzó a cambiar radicalmente. Los programas de ajuste monetarista de corto plazo fueron sustituidos por programas plurianuales de transformación estructural, y los países se embarcaron, uno tras otro, en el desmantelamiento del aparato institucional y económico que había dado sostén a su pretensión de un desarrollo capitalista autónomo, amparado por el Estado, y a escala nacional. Quedó claro que el desarrollo capitalista posible a fines del siglo XX no podía ser compatible con la preservación de la discrecionalidad monetaria, fiscal y de política económica de los estados nacionales, sino que debía inscribirse, quisieran o no los gobiernos y los pueblos, en el marco de un sistema capitalista mundial crecientemente anárquico e interrelacionado, donde la capacidad decisoria de los estados nacionales no importa mucho, excepto en el caso de unas pocas potencias económicas mundiales. Ciertamente, no cuenta demasiado cuando se trata de los estados nacionales de América Latina. Formalmente soberanos, el ejercicio de su soberanía en el plano económico los encierra cada vez más en crisis y dilemas sin salida. Para salir de esa sartén sólo les queda saltar al fuego de la globalización, al precio de renunciar a modelos de comportamiento estatal muy arraigados, y buscar herramientas de política adecuadas a los nuevos tiempos de la economía mundial. Pueden no hacerlo, pero a menudo el costo es alto: inestabilidad macroeconómica, crisis reiteradas, empobrecimiento y retraso en el ritmo de desarrollo.

Es en este marco que entran en crisis las políticas agrícolas que se habían instalado en los países de América Latina durante la posguerra, y es a partir también de ese marco que comienzan a delinearse las características de las políticas agrícolas del presente y del futuro.

## LA CRISIS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS TRADICIONALES

En los países donde más fuertemente avanzó el proceso de industrialización sustitutiva, y también en otros donde ese proceso progresó de manera más débil e incompleta, las políticas agrícolas compartían en general una serie de características distintivas. Si bien es difícil generalizar, por las profundas diferencias entre los países en su estructura agraria, en su carácter de exportadores o importadores netos de alimentos y en la fuerza de los procesos de urbanización e industrialización, se podría

intentar la mención de sus rasgos más comunes. En primer lugar, los principios en que se basaban

*Sesgo urbano* Bajo esta denominación se alude a una serie de aspectos que tendían a extraer excedentes económicos del campo para subsidiar el desarrollo industrial en la ciudad. Desde los impuestos cargados sobre el sector primario y los subsidios canalizados hacia la industria, hasta el control estatal de las exportaciones agropecuarias y la intervención directa sobre la estructura de propiedad mediante los procesos tradicionales de reforma agraria, la política agrícola estaba basada en una concepción dualista, al estilo de los modelos de desarrollo elaborados en la posguerra (como el de Clark, o el de Ranis y Fei, o las teorías de Nurkse o Myrdal, o los esquemas de Prebisch y la CEPAL). Esa concepción suponía la existencia de recursos ociosos en el sector primario, que no respondían a estímulos de mercado, y que debían ser movilizadas a favor del desarrollo industrial.

*Intervención y control estatal* Bajo el supuesto de que el sector privado no estaría interesado en el sector agropecuario excepto con un carácter tradicional y "extractivo" al estilo de las viejas oligarquías o de los enclaves plantacionistas, y que el sector mismo no podría desarrollarse sobre la base de mecanismos de mercado, el Estado se hizo cargo de la inversión y asimismo del mantenimiento y operación de las estructuras y servicios de soporte extraprediales: obras de irrigación, sistemas de almacenaje, instituciones bancarias orientadas al agro, importación y distribución de insumos, servicios de asistencia técnica y extensión, en algunos casos, también, la misma producción de insumos (especialmente fertilizantes) o maquinaria en firmas estatales, asimismo, en algunos casos el control estatal directo del comercio doméstico y exterior de productos agropecuarios a través de empresas públicas dedicadas a la comercialización de productos agrícolas, fijación de precios para los productos principales, y así sucesivamente.

*El mercado interno como prioridad* En el contexto de una creciente población urbana, y en muchos casos con la amenaza de la falta de alimentos, la exportación fue considerada como un elemento de segunda prioridad. En algunos casos se llegó a subsidiar directamente la importación de alimentos, en aras de abaratar todo lo posible el consumo alimentario aunque fuese en detrimento de los productores agropecuarios. Se impusieron impuestos a la exportación agrícola y pecuaria, en algunos casos se estatizó el mercado de exportación, y la política cambiaria se orientó generalmente en contra de los intereses de los exportadores agropecuarios, procurando compensar con un bajo tipo de cambio (o con mayores impuestos a la exportación) las ganancias mayores que se obtenían cuando los precios internacionales eran más altos. El hecho de dar prioridad al mercado interno por sobre la exportación era la esencia de un modelo de sustitución

ción de importaciones, y se aplicaba también al sector industrial. El abastecimiento doméstico pasó a ser más importante que la competitividad externa, dejando así que se crearan las condiciones para que los avances tecnológicos no fuesen incorporados rápidamente en los procesos de producción del agro.

Estos principios determinaron el surgimiento de una serie de instrumentos de política y el desarrollo de un marco institucional que definió las políticas agrícolas de América Latina durante varias décadas. Los instrumentos son muchos y bien conocidos, por lo cual basta con mencionar sólo algunos de los más saltantes: impuestos a la exportación, bancos estatales de crédito agrícola, instituciones públicas para controlar la comercialización, programas públicos de precios de garantía y compra estatal, instituciones encargadas de regular los precios de los principales productos, instituciones gigantes de extensión agrícola procurando la presencia de extensionistas estatales en todas las zonas de producción, sistemas de irrigación construidos y operados por empresas públicas, programas de desarrollo rural integrados ejecutados por el Estado con escasa participación de los beneficiarios, programas de reforma agraria basados en la expropiación onerosa con fondos públicos y con el Estado haciéndose cargo de sostener financieramente a los asentamientos y empresas beneficiarias de la reforma.

Estas políticas son las que entraron en crisis, sobre todo en los años 80, aunque muchos de sus problemas ya eran perceptibles de antemano. Se manifestaron sobre todo bajo la prosaica forma de una insuficiencia crónica y creciente de fondos presupuestarios.

La progresiva escasez de fondos en el Estado, apretado por su creciente endeudamiento y sus frecuentes crisis de balanza de pagos con el consiguiente ajuste monetario de corto plazo, hizo que muchos de los esquemas de política dejaran de cumplir sus funciones por insuficiencia de recursos. El número de extensionistas estatales ya no podía pretender siquiera una cobertura razonable de las unidades de producción, excepto en una fracción poco significativa. Cuando había extensionistas solían faltarles los elementos fundamentales para su labor, incluso el combustible para sus vehículos. Las políticas de precios mínimos se quedaron gradualmente sin fondos para hacer efectiva la compra de los productos, comenzaron a reducir progresivamente el nivel real del precio de garantía y, como consecuencia, perdieron eficacia y significación. Muchos de los procesos de reforma agraria quedaron inconclusos, y en otros casos los beneficiarios se encontraron mal atendidos por el Estado y vieron sus empresas asociativas entrar en una pendiente inevitable hacia el descalabro. Los bancos agrícolas sufrían pérdidas crónicas por sus tasas de interés subsidiadas, sus insuficientes requisitos de garantía y la consiguientemente elevada tasa de mora, y muchos entraron finalmente en quiebra o fueron cerrados cuando el Estado ya no pudo reponer sus agotados capitales para permitirles seguir funcionando a pérdida.

Por otro lado, en muchos países el crecimiento demográfico y la urbanización ponían bajo una presión creciente al sector agropecuario. Muchos países entraron en un creciente déficit alimentario, y en otros se fue contrayendo gradualmente el saldo exportable. Por otra parte, el sesgo urbano de las políticas, que extraía excedentes del campo para subsidiar a la ciudad, terminó por desalentar la adopción de innovaciones en la agricultura, como también la desalentaba el persistente escenario de inestabilidad macroeconómica. El desahucio de la competitividad y la concesión de prioridad al mercado interno produjeron el estancamiento o caída de las exportaciones agropecuarias, y agravaron los problemas de balanza de pagos, obligando al Estado a pensar en la reversión de esa orientación contraria al fomento de la exportación de los productos del sector agropecuario.

Ante un cuadro de problemas crecientes y con recursos cada vez menos significativos, las políticas agrícolas tradicionales comenzaron a volverse impotentes y en alguna medida irrelevantes. Las políticas de precios no lograban defender a los productores. Las políticas de extensión no conseguían difundir tecnología. Las leyes de reforma agraria quedaban sin ser ejecutadas. Los programas de desarrollo rural obtenían escaso efecto en cuanto a sus objetivos de atenuar la pobreza y producir el crecimiento. La defensa de la industria nacional de maquinaria o insumos agrícolas terminaba por encarecer esos productos y dificultar su compra por parte de los productores. La política agrícola no podía impedir que se fueran concretando efectos negativos sobre el sector: empobrecimiento y éxodo migratorio de los pequeños productores, deterioro de los términos de intercambio, déficit del comercio exterior de alimentos, aumento del nivel de endeudamiento y mora crediticia de los productores, obsolescencia de su maquinaria y su tecnología, dificultades y retrasos para incorporar adelantos técnicos disponibles en otras partes del mundo, etcétera.

El esquema conceptual con que se definían las políticas agrícolas tradicionales era intrínsecamente intervencionista. Tenía poca fe en la eficacia de los mecanismos de mercado en el medio rural, y descansaba en requerimientos crecientes de recursos presupuestarios del Estado. Ante el desmantelamiento de los viejos aparatos públicos impuesto por el ajuste estructural, se hizo evidente que el esquema conceptual tradicional no podía ya enfrentar los desafíos sectoriales. Era necesario desarrollar instrumentos de política basados en un esquema conceptual compatible con los equilibrios macroeconómicos en una economía de mercado de carácter abierto y competitivo.

## EL FUTURO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA

En el contexto de los procesos de apertura y liberalización que caracterizan en la actualidad la política económica de los países latinoamericanos, y de

los cuales no hay escapatoria posible, los instrumentos tradicionales de política agrícola enfrentan la disyuntiva de adaptarse, transformarse o desaparecer del repertorio de herramientas del Estado

Es probable que, en efecto, algunos de esos instrumentos desaparezcan Su viabilidad está muy comprometida por su inconsistencia con los parámetros generales de la organización económica naciente en el marco de la globalización Por ejemplo, las políticas de fijación de precios de sostén, y el consiguiente compromiso de recursos para la compra de la producción en caso que los precios de mercado caigan por debajo de los de sostén, parecen haberse tornado impracticables El mismo mantenimiento de la infraestructura física e institucional para el funcionamiento de esas políticas se torna cada vez más difícil El crecimiento y fortalecimiento de un ejército de extensionistas estatales parece también estar completamente fuera de la agenda factible La continuidad de la operación deficitaria de esquemas de irrigación en manos del Estado también estaría condenada a cesar Asimismo, los impuestos a la exportación y los subsidios a la importación de alimentos parecen difíciles de replantar o mantener La subsistencia de entidades financieras dirigidas al agro, operando a pérdida y por fuera de los mecanismos y regulaciones normales del sistema financiero, también parecen haber quedado en el pasado Pueden seguir existiendo, y de hecho continúan en vigencia en diversos países, pero la posibilidad de que recuperen un papel central y alcancen un impacto significativo sobre la marcha del sector resulta cada vez más improbable Dado que se depositan en ellos grandes expectativas, sobre todo por parte de los productores, su esperable fracaso se convierte a menudo en un problema político importante

Otros instrumentos pueden ser considerados aun como legítimos y eficaces, pero se requiere su transformación para adecuarlos a los nuevos tiempos Por ejemplo, surge una tendencia al reforzamiento de las instituciones estatales encargadas de supervisar y regular la sanidad animal y vegetal y de garantizar la calidad de los productos, una exigencia además imprescindible para ingresar a los mercados internacionales Asimismo, parece haber consenso en que la investigación agrícola básica, aplicada y adaptativa, es también una responsabilidad parcialmente indelegable del Estado Sin embargo, en ambos casos surgen nuevos principios y orientaciones dirigidos a modernizar esos servicios, como por ejemplo una tendencia a integrarlos con las actividades del sector privado, a dar mayor participación a los productores y a determinar sus prioridades en función de la demanda efectiva de los agentes económicos involucrados

Finalmente, algunos instrumentos anteriormente descuidados o inexistentes comienzan a ocupar primeros planos Por ejemplo, el diseño de sistemas autosostenibles de extensión, subsidiados inicialmente por el Estado pero luego asumidos por los beneficiarios, el control de la degradación ambiental vinculada al funcionamiento de la producción agropecuaria, la acción del Estado para fomentar organizada y sistemáticamente la

exportación de productos nacionales mediante la proyección de la imagen del país, el uso de las denominaciones de origen y otras actividades de desarrollo comercial, todas ellas con fuerte participación privada, la resurrección de la reforma agraria pero con criterios actualizados que hacen intervenir mecanismos de mercado en la adquisición y asignación de tierras, así como en el desarrollo ulterior de las empresas y asentamientos formados por los beneficiarios

El desarrollo del nuevo marco de políticas, sin embargo, se ha ido dando de manera relativamente espontánea, forzada por los acontecimientos, y no como fruto de la aplicación de una serie de principios y métodos. Los esquemas teóricos y las discusiones sobre el tema a menudo se han limitado a la exposición de objetivos, con poca atención por los instrumentos en sí. Asimismo, en muchos casos los analistas tienen todavía su corazón puesto en los esquemas tradicionales de política agrícola enmarcados en los modelos de sustitución de importaciones, y piensan en la nueva etapa en términos de corregir los problemas que la globalización le impone a esos esquemas, no en términos de una política radicalmente nueva, positivamente consistente con el nuevo contexto económico internacional.

La historia, por supuesto, procede siempre así. Las cosas primero suceden, espontánea y desordenadamente, y sólo después son teorizadas. *Primum vivere* la filosofía es siempre una elaboración posterior. Sería ilusorio pretender marcar de antemano las características de las realidades por venir. Pero el avance ya ocurrido autoriza el intento de discutir algunas ideas destinadas a sistematizar ese nuevo marco de políticas agrícolas. Tal vez unas pocas líneas como las que vienen a continuación puedan contribuir a esa discusión.

## RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA LA ELECCIÓN DE POLÍTICAS EN LA TRANSICIÓN

Vivimos y morimos en el corto plazo. Las expresiones de deseos para el largo plazo son necesarias e inevitables, pero las condiciones que nos impone la realidad inmediata deben recibir la más alta prioridad. Esto es particularmente cierto en el campo de la política: los gobiernos son elegidos para un mandato de pocos años, y no pueden apostar todas sus fichas al futuro remoto. Deben tomar decisiones inmediatas sobre la base de las condiciones inmediatas. El marco en que se mueven actualmente los gobiernos en América Latina (reformas estructurales, astringencia fiscal, austeridad monetaria, apertura externa) no puede ser ignorado. Como se vio antes, a estas nuevas realidades tampoco se las puede considerar como una tormenta pasajera: son la expresión de procesos profundos del capitalismo como sistema económico de alcances mundiales, y aun cuando históricamente es seguro que su hora pasará, por el momento se imponen como una realidad objetiva. Es en ese marco que se deben enunciar los principios, objetivos e instrumentos de la política agrícola actual.

## PRINCIPIOS

Las consideraciones anteriores dictan algunos principios que las nuevas realidades económicas indican como viables. No es que no se puedan usar otros, sino que éstos parecen ser los más coherentes con las tendencias macroeconómicas (y, por lo tanto, los de menor costo y con avances de 'menor resistencia', aunque esto debe ser cualificado, porque se trata de costos y resistencias expresables en el mercado, no en otros canales)

### *El Estado como regulador y no como productor*

Entre estos principios destaca en primer lugar el que define el papel del Estado. Ese papel principal del sector público, que no puede en ello ser reemplazado más que parcialmente por el sector privado, es la regulación del funcionamiento de la estructura económica. Esto implica que el sector público fija los parámetros fundamentales de la organización económica, como por ejemplo la garantía de la propiedad privada, la seguridad jurídica en las transacciones económicas, la organización del sistema monetario y la estructura tributaria. El sector público, por lo tanto, deja de ser un proveedor de bienes y servicios en el mercado: industrias del Estado, bancos del Estado y otras entidades por el estilo, tienden a ser privatizadas, aunque en muchos casos (por ejemplo servicios públicos o sanidad alimentaria) el papel regulador o normativo del Estado de hecho aumenta respecto a la etapa anterior.

Por otra parte, la actividad regulatoria del Estado ocurre en el seno de una economía de mercado tanto en el plano doméstico como en el internacional. Esa actividad regulatoria tiene por finalidad facilitar el funcionamiento de los mercados, reemplazándolos sólo en los casos en los que resulta claro que el mercado no ofrece una solución. Esa actividad regulatoria, si pretende sobreponerse a las fuerzas del mercado o ir claramente contra ellas, es probable que sufra fracasos y a veces produzca efectos más perniciosos que los que pretendía evitar. El más importante efecto negativo es el de desincentivar la inversión privada, pues con ello sólo se consigue deprimir la actividad económica y desacelerar el cambio tecnológico. Con estas medidas el país desciende en la escala de valuación otorgada (a veces con bastante arbitrariedad y siempre con crueldad) por los propietarios privados de los recursos escasos, sobre todo capitales, una escala de valuación que va desde los mercados atractivos hasta los repulsivos y peligrosos, y que determina la dirección y magnitud de los flujos de capital (sean sus propietarios nacionales o extranjeros) entre el país y el resto del mundo.

En un escenario mundial, cada Estado aparece como un actor que determina reglas de juego en ciertos aspectos cruciales, y que compute en ello con los otros estados. La adopción de políticas regulatorias es, así, una actividad, paradójicamente, sujeta a las leyes del mercado: la demanda de regulaciones, que es muy específica en cantidad y calidad demandada,

puede determinar la suerte económica de un país, y llega muchas veces a efectos opuestos a los originariamente buscados

### *Las políticas como incentivos*

Las políticas estatales no se basan en principios de comando sino de incentivos, dirigiéndose por lo tanto a agentes económicos privados que actúan en el mercado, y que debe esperarse que reaccionen de acuerdo con sus propios intereses particulares. Salvo en casos especiales (por ejemplo en normas de seguridad o sanidad) no se le dan órdenes, sino que se le ofrecen motivos pecuniarios para que operen de la manera deseada. Dado que a su vez muchos agentes gozan de la posibilidad de actuar en diferentes países, y en diferentes ramas de actividad y bajo diferentes formas, la oferta de incentivos está ella misma, hasta cierto punto, regulada por el mercado. Hasta cierto punto, el Estado opera como un oferente de incentivos que compete con otros oferentes de incentivos para atraer la asignación de recursos privados hacia su territorio, o por lo menos para beneficio de sus ciudadanos (o al menos de algunos de ellos). El éxito de una política depende de la forma en que efectivamente reaccionen ante ella los agentes económicos privados, tanto los localizados en el territorio como fuera de él. Las políticas, por lo tanto, se basan en presupuestos de racionalidad competitiva y circulación de recursos e información entre los agentes.

En forma paralela, el Estado determina sus políticas a partir no sólo de un conocimiento de la situación objetiva de la economía, y de las necesidades y urgencias que tiene el mandato de atender, sino que también se dedica al seguimiento de las conductas de los agentes en el mercado y de las señales que los mercados emiten, porque la principal forma de influir sobre la realidad económica es precisamente la actuación sobre el marco de incentivos para obtener de los mercados un comportamiento acorde con aquel mandato.

### *La sostenibilidad de las políticas*

Las políticas deben ser financieramente sostenibles y, por lo tanto, han de ser fiscalmente austeras y tener garantizados recursos para su implementación, en lo posible no expuestas a las contingencias de las finanzas públicas. De otro modo el Estado no tendría posibilidad alguna de persuadir a los agentes privados acerca de la probable continuidad de tales políticas, ni podría de hecho solventar sus costos en el mediano plazo.

Por otra parte, la sostenibilidad financiera de las políticas públicas no puede lograrse a voluntad mediante correlativos aumentos de impuestos. En la competencia internacional de estados, una de las características que se evalúa es la carga tributaria, de modo que el requerimiento de equilibrio fiscal (o de bajo nivel de déficit), junto al requisito de minimizar la carga tributaria y al objetivo de lograr políticas sostenibles, conducen a una rigurosa selección competitiva de políticas, ya que los recursos tributarios

son escasos y las políticas deben competir entre sí para lograr el necesario financiamiento. Esto a su vez conduce cada vez más a la adopción de criterios objetivos y mensurables de medición del impacto y el costo de las políticas, y por lo tanto a la cuantificación monetaria (aunque sea indirecta) de los bienes y fines meritorios que están a la base de los esquemas de política, y que derivan de las opciones valorativas del electorado. Así, estas opciones del electorado tienden a ser condicionadas por la realidad económica, y este condicionamiento se manifiesta a los propios electores como conciencia del costo fiscal de las políticas, lo cual hace que el cálculo económico se introduzca, explícita o implícitamente, en el debate político y en la formación de consensos.

### *Involucramiento del sector privado*

La implementación de muchas de esas políticas involucra al sector privado, incluyendo los productores directamente afectados (por ejemplo agricultores), los consumidores y los otros agentes situados en otros puntos de la cadena (proveedores de equipos o insumos, sector financiero, sector proveedor de tecnología, etcétera). En el aspecto institucional, la organización para la implementación de las políticas involucra por lo general la activa y directa participación de todos esos sectores.

### SUBORDINACION DE LAS POLITICAS SECTORIALES AL MARCO MACROECONOMICO

Las políticas sectoriales están subordinadas al marco macroeconómico global, que a su vez necesita salvaguardar determinados parámetros con el fin de ofrecer garantías a la inversión privada (nacional o extranjera): estabilidad de precios, equilibrio fiscal, apertura externa en lo comercial y en lo financiero, respeto a la propiedad privada y en particular a la propiedad intelectual, etcétera. Los *lobbies* sectoriales y los mandatos políticos que puedan involucrar una fuente de desequilibrios macroeconómicos tienden a ser descalificados. Las políticas que causen desequilibrios macroeconómicos tienden a desaparecer. Esto no sólo incluye la influencia directa del gasto sectorial sobre las magnitudes macroeconómicas, sino también los efectos demostración, que aparecen cuando las ventajas obtenidas por un sector son también reclamadas por otros para que esto no ocurra, suele evitarse, en general, el otorgamiento de ventajas sectoriales excepto en casos muy especiales que no se constituyan en precedentes ni adquieran una magnitud preocupante.

### *La prioridad del consumidor*

Este es un principio general de la economía de mercado. Entre la defensa de los intereses de los productores y los consumidores, el Estado en

general procura defender los intereses del consumidor, dejando que la competencia determine quiénes son los mejores productores. Esto puede implicar, en algunos casos, la desaparición de ciertos sectores productivos en aras de la especialización en producciones donde el país goce de ventajas relativas (o se espere que las logre a bajo costo y en un plazo no muy largo). Los efectos negativos de tales eventualidades se comparan con los correlativos beneficios del consumidor, y en caso de duda se da mayor prioridad a las necesidades y conveniencias del consumidor.

### *El mercado como mecanismo para la implementación de políticas*

Este principio está implícito en los anteriores, pero merece una mención especial. En general, los problemas meritorios que el sector público se fija como prioridad (por ejemplo, ayudar a regiones atrasadas, reducir la pobreza, proteger los puestos de trabajo en el país, mejorar la salud y la educación, atender a las personas de la tercera edad, defender la cultura nacional) tienden a ser atacados, hasta donde resulte posible, mediante mecanismos de mercado. Estos mecanismos permiten que no sólo los recursos obtenidos compulsivamente por el Estado a través de los impuestos, sino también los recursos voluntariamente ofrecidos por los agentes privados (con fines de lucro o sin ellos), sean utilizados para estos fines, sin incrementar el gasto público. Así, por ejemplo, la reducción de la pobreza rural es atacada no tanto mediante políticas distributivas o de transferencia cuanto a través de esfuerzos para convertir a los pobres rurales en productores agrícolas o microempresarios autosostenidos, capaces de obtener su sustento en el mercado mediante la producción y venta de bienes y servicios. En otro plano, la atención de las personas de la tercera edad carentes de beneficios suficientes de la Seguridad Social se tiende a canalizar a través de servicios brindados por el sector privado, o costeados en buena parte por los propios beneficiarios o sus familias, y no por la implementación de residencias estatales para ancianos. Otro ejemplo: la dotación de tierras a los campesinos sin tierra tiende a hacerse a través de mecanismos de mercado (crédito para la compra de tierras en el mercado) antes que a través de la expropiación compulsiva y la transferencia subsidiada de la tierra a los beneficiarios.

Este enunciado de principios no es taxativo ni exhaustivo. No existe aún una sistematización filosófica que goce de consenso en este punto, y otros podrán formular distintos principios adicionales o reformular los que anteceden. Pensamos, sin embargo, que esta formulación provisional sirve para dirimir algunos dilemas en cuanto a la formulación de objetivos y la selección de instrumentos y metodologías que se analizan a continuación.

### *Objetivos*

Los objetivos de la política agrícola pueden ser divididos, como otros, en dos niveles: el de los fines y propósitos, generalmente de carácter meritorio

y de más largo aliento, y el de los objetivos concretos de política, que deben ser logrados para que aquellos propósitos se vayan alcanzando. Por ejemplo, eliminar la pobreza rural es un propósito o finalidad en sí mismo, mientras que el incremento del nivel de competitividad es un objetivo que no se busca por sí mismo sino por su contribución a los fines meritorios o propósitos últimos. Respecto de los fines y propósitos generalmente no hay un debate sobre su validez, sino sobre la prioridad relativa de cada uno respecto de los demás. En cambio, en los objetivos de política puede haber diferentes opciones.

A continuación se mencionan, más como ejemplos que como una enumeración exhaustiva, los fines y propósitos, así como los objetivos de política que más frecuentemente aparecen dentro del nuevo marco de políticas agrícolas.

### Fines y propósitos

- Promover el crecimiento de la producción agropecuaria competitiva
- Eliminar la pobreza rural y mejorar la distribución de la riqueza y el ingreso rurales
- Utilizar racionalmente los recursos naturales sin que peligre su disponibilidad para las generaciones futuras
- Cubrir los requerimientos alimentarios de la población urbana y rural de manera sostenible, estable, segura y económicamente viable

### *Objetivos de política*

#### Competitividad

En el actual contexto macroeconómico, un objetivo primordial es promover el aumento genuino de la competitividad de los agentes económicos. Ese aumento genuino es el que depende de la mayor productividad y no de medidas especiales de protección, para distinguirlo de una competitividad espuria derivada de la existencia de subsidios o de una política de sobrevaloración de la moneda nacional. Esta clase de competitividad espuria no está vedada, sino que resulta por lo general poco sostenible en un entorno de austeridad fiscal y (desde la creación de la OMC) puede estar en contradicción con normas mutuamente acordadas de transparencia en los mercados internacionales.

En el caso agrícola, el objetivo de competitividad a menudo choca con la relativa rigidez de la asignación de recursos en el sector. Por ejemplo, la distribución geográfica de la población y la localización de inversiones de infraestructura se establece en función de actividades económicas consideradas competitivas o prioritarias en determinado período. Si esa competitividad o prioridad cambia, lo cual es muy probable dado el dinamismo de la economía contemporánea, un ajuste rápido involucraría el traslado de

poblaciones entre diferentes zonas, y quitaría racionalidad (*ex post*) a una parte de la infraestructura existente. Dado que los asentamientos de población son algo más que meras asignaciones del factor mano de obra, forman comunidades con cultura e historia, establecen lazos sociales y con la naturaleza, son difíciles de trasladar a voluntad. Aun cuando la teoría de las ventajas comparativas asegura un destino competitivo para todas las zonas, aun las peor dotadas, porque siempre habrá alguna actividad en la que tengan menos desventajas, ello no garantiza que esa actividad absorba en empleos aceptables a toda la población ya residente en la zona, la cual se estableció allí en función de otro cuadro de ventajas comparativas en el pasado. La permanente movilidad geográfica de una fracción significativa de la población se convierte así en una consecuencia difícil de evitar de este requisito de competitividad.

#### Acceso a mercados

Muchas políticas de apoyo al sector rural no consisten en la transferencia directa de recursos, ni en intentar reemplazar al mercado, sino en la creación de condiciones para que los actores beneficiarios accedan a los recursos que necesitan en el mercado. Un ejemplo son las políticas financieras para la agricultura, que en lugar de establecer líneas de crédito especiales, subsidiadas con fondos del Estado, establecen mecanismos que permitan a los campesinos acceder aunque sea gradualmente a los mercados financieros ordinarios, aun cuando ello pueda involucrar una fase inicial de créditos especiales, asistida y subsidiada, y creando incentivos para que los beneficiarios prefieran llegar cuanto antes al mercado financiero ordinario, en lugar de crear incentivos para que permanezcan mucho tiempo bajo la protección de una política diferenciada especialmente favorable.

Políticas típicas para facilitar el acceso al mercado financiero son las políticas de titulación de tierras, la modernización de la legislación sobre hipotecas y contratos prendarios, la autorización al sistema bancario para instrumentar mecanismos financieros no tradicionales, el establecimiento de fondos de garantía para completar el respaldo exigido por los bancos a los deudores agrarios que no puedan ofrecerlas con su propio patrimonio, etcétera.

Este tipo de objetivo también incluye las políticas destinadas a la normalización de productos, adecuación a patrones de calidad, vigilancia sanitaria y otras parecidas, destinadas a brindar las garantías necesarias para que los productos del país sean aceptados en mercados internacionales.

#### Regulación del uso del medio ambiente

La legislación y la acción administrativa destinada a cuidar el medio ambiente y evitar que la producción agropecuaria degrade los recursos

naturales (envenenamiento de napas con insumos agropecuarios, degradación de suelos por laboreo o pastoreo excesivos, deforestación, etcetera) se convierten, en el nuevo contexto, en un ámbito privilegiado de acción estatal. Esta acción reconoce muchas modalidades, algunas de carácter coercitivo y otras que utilizan mecanismos de mercado como los incentivos tributarios o la adjudicación de derechos de contaminación que puedan ser vendidos en el mercado.

### Protección del consumidor

Así como la normalización y vigilancia sanitaria es importante para garantizar el acceso a mercados extranjeros, lo es también para proteger al consumidor doméstico e internacional de los eventuales peligros derivados del consumo de productos o de los efectos colaterales de su producción. Legislaciones sobre subsistemas agroindustriales específicos, análisis obligatorios de calidad (que por supuesto pueden ser implementados con participación del sector privado), regulaciones o intervención directa sobre precios en el caso de mercados monopólicos o monopsónicos, son algunos de los ejemplos de las políticas destinadas a proteger al consumidor de la mala calidad, la cantidad inestable o los precios excesivos de los productos. Si bien en su implementación intervienen a menudo organizaciones de consumidores y representaciones de empresas, el Estado cumple en ellas un papel central e inescapable.

### Fomento de la investigación agrícola adaptada a las condiciones del país

La investigación aplicada en agricultura, desde la biogenética hasta las mejoras en el manejo de suelos, desde la selección de variedades o razas de ganado hasta el desarrollo de equipamientos o herramientas apropiadas, está en gran parte en manos del sector privado. Sin embargo, en muchos casos (y en particular en lo que se refiere a los sistemas productivos, donde el papel protagónico es de los pequeños productores, y donde la oferta de tecnología privada es más escasa), se vuelve imprescindible la acción del Estado, tal vez no tanto en investigación básica ni en el desarrollo mismo de tecnología original, que está fuera del alcance de la mayor parte de los países en desarrollo, pero sí, al menos, en la investigación adaptativa y en el desarrollo de innovaciones incrementales.

Esta acción, sin embargo, cambia normalmente de sentido en cuanto a su instrumentación, como se ve más adelante, respecto a la tradición establecida en América Latina en décadas anteriores. La orientación general de ese cambio consiste en que la investigación agrícola como política pública pasa de ser una actividad únicamente estatal (centrada en instituciones públicas de investigación) a una actividad mixta con participación del capital privado y de los productores y consumidores. Asimismo, pasa de ser una actividad autodirigida, guiada por la lógica interna de la investi-

gación, a una actividad al menos parcialmente orientada y dirigida por la demanda

### *Instrumentos*

En el marco macroeconómico caracterizado por la liberalización y desregulación de los mercados y la apertura al mercado mundial de bienes, servicios, tecnología y capitales, una porción creciente de los incentivos recibidos por un sector como la agricultura no proviene de políticas especiales para el sector, sino de políticas macroeconómicas de carácter global. Pierde así importancia relativa la política sectorial y los instrumentos que ella utiliza. Por ello analizamos los instrumentos de política que afectan a la agricultura en dos grandes categorías: las que se formulan explícitamente como políticas sectoriales para la agricultura, y las que se dan fuera del ámbito específico del sector agropecuario. Estas últimas incluyen las políticas macroeconómicas propiamente dichas, y algunas políticas sectoriales de otros sectores (por ejemplo el transporte o la industria), pero con efectos particulares en el sector agropecuario.

### Las políticas macroeconómicas y extrasectoriales

Las políticas macroeconómicas características de las economías latinoamericanas que han ido atacando los problemas de su inestabilidad monetaria, su crisis de endeudamiento y sus correlatos de estancamiento y alta inflación, han sido probablemente el factor más importante y novedoso que ha modificado el escenario con el que se enfrenta recientemente la agricultura latinoamericana.

El logro de una fuerte estabilidad de precios, el equilibrio de las cuentas públicas, el restablecimiento de los vínculos con los mercados financieros internacionales, el fortalecimiento de las monedas nacionales como resultado del mismo ordenamiento de las finanzas públicas, la reforma de la estructura tributaria para hacerla más eficiente o menos distorsionante, la apertura del mercado doméstico a la competencia internacional, la introducción de reglas de calidad y de competencia establecidas por los organismos internacionales (como la OMC) para los productos del país, y sobre todo la seguridad y confianza de los agentes económicos sobre la estabilidad e inviolabilidad de las reglas de juego básicas de la economía, probablemente han tenido un impacto mucho más profundo que las políticas específicamente dirigidas al sector agropecuario.

En este contexto, algunos instrumentos clásicos de las políticas económicas que eran el pan cotidiano del manejo macroeconómico de las décadas anteriores tienden a desaparecer del escenario. Por ejemplo, el financiamiento inflacionario del déficit público mediante emisión inorgánica de moneda nacional. En medida menor, pero cada vez más claramente, el uso del control de cambios y la devaluación como instrumentos para reconquistar equilibrio

externo y fiscal en el corto plazo, las nacionalizaciones de bancos y empresas en crisis, las estructuras tributarias complejas y desiguales con múltiples objetivos diferenciados según sectores o regiones, los tipos de cambio múltiples, los controles al movimiento de capitales, el control radical de cambios (que incluye la prohibición de operar libremente en moneda extranjera en el mercado interno), los impuestos a la exportación, la vigencia de precios políticos, muy subsidiados, para los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, son, entre otros, instrumentos que han desaparecido o son evitados todo lo posible, pues conllevan consecuencias estimadas como más graves que los males que quieren evitar

Han surgido también algunos instrumentos de política macroeconómica novedosos. No son siempre verdaderas innovaciones, pues generalmente tienen antecedentes históricos importantes, pero lo son en el contexto de las políticas macroeconómicas de las últimas décadas. Un ejemplo es la adopción de sistemas monetarios que tornan casi imposible el uso de las herramientas habituales de política monetaria, como por ejemplo el sistema argentino de convertibilidad (muy similar al de los *currency boards* que existieron desde el siglo pasado hasta la crisis de los años 30). En ese sistema, el banco central mantiene reservas por lo menos equivalentes al total formado por la circulación monetaria y otros pasivos monetarios (encajes bancarios obligatorios, redescuentos a bancos privados, etcétera), tiene prohibido prestar dinero al Tesoro Público y no puede emitir moneda nacional sino para comprar reservas internacionales.

Dado que entre las reservas internacionales se admite hasta 20% de títulos públicos en moneda extranjera, esto permite un pequeño margen de política monetaria, porque el banco central puede comprar bonos del Tesoro hasta ese máximo, emitiendo dinero con ese fin, pero ése no es un margen muy generoso. El banco central, en este esquema, no es un prestamista de última instancia ni para el Tesoro ni para los bancos comerciales: su única preocupación es la defensa y respaldo de la moneda nacional (el mismo esquema rige al Bundesbank, aunque el porcentaje de títulos públicos en las reservas no está fijado tan rígidamente en la ley).

Este sistema elimina la política monetaria, hace imposible la obtención de competitividad espuria mediante devaluaciones masivas, obliga al Estado a gastar solamente en función de su recaudación tributaria y el crédito voluntario que consiga en el mercado financiero local o externo, y erradica totalmente la inflación. El sector privado recibe claramente el mensaje: si no consigue un nivel de competitividad genuina que le permita operar, tendrá que sucumbir. Esto ha hecho que la productividad media del trabajo y la productividad total de los factores aumenten en la Argentina de los 90 a tasas hasta entonces inéditas, del orden de 3 a 4% anual para la productividad total de los factores, y del orden de 5 a 7% anual para la productividad media del trabajo. También significó, en especial durante la crisis del Tequila, un fuerte aumento del desempleo que subió de 7 a 18% (luego ha venido bajando, y registró 12% en 1998).

Una política macroeconómica que no puede usar la política monetaria, y cuya política tributaria está fuertemente limitada por los principios de mantener impuestos bajos y hacerlos lo más uniformes que sea posible, puede ser un infierno para el economista convencional educado en la teoría de que su trabajo consiste en usar precisamente esos dos instrumentos. El tercero, el control de las transacciones externas, también le está vedado en gran parte por la liberalización general de los mercados externos, los acuerdos de integración y las normas de la Organización Mundial del Comercio. Y sin embargo, el economista en cuestión sigue teniendo mucho trabajo. Su trabajo, sin embargo, ha cambiado.

Tiene ahora una fuerte actividad regulatoria (macroeconómica) regulación prudencial del sistema bancario, supervisión de la transparencia y equilibrio de las cuentas públicas, regulación de los mercados imperfectos de servicios públicos privatizados, regulaciones ambientales. Asimismo, tiene una intensa actividad normativa y legislativa, modificando una gran cantidad de leyes provenientes de la etapa anterior: leyes laborales, leyes de patentes y propiedad intelectual, ciertos aspectos del código civil y de la legislación comercial poco adecuadas a las nuevas realidades, flexibilización y desregulación de diversos mercados, sinceramiento o eliminación de subsidios encubiertos, defensa del consumidor.

También tiene que dedicarse a conseguir la expansión de la infraestructura pública, en particular la de transporte y comunicaciones. Lo hace a veces por inversión pública (aunque el mantenimiento y operación pueda luego ser concedido a empresas privadas), y otras veces opera como catalizador de inversiones privadas sin invertir dineros públicos.

El Estado, en esta etapa, después de abandonar su función de intervención directa en la producción de bienes y servicios de mercado, tiende a especializarse en actividades de regulación económica imprescindibles, y en tres o cuatro funciones esenciales de carácter "no económico", aunque con gran trascendencia para la economía: educación pública, salud pública, seguridad y justicia. Garantizar el acceso de todos a la salud y la educación, garantizar la seguridad de la vida y los bienes y proveer una justicia eficiente, rápida, imparcial y transparente son parte fundamental de este nuevo empleo que tiene el Estado: crear un escenario que haga atractivo su territorio para la inversión de capitales que pueden invertirse también en otros puntos del planeta.

Estos instrumentos de política no son simplemente los despojos que le han quedado al Estado después del desmantelamiento de todo lo demás. No son simplemente una trinchera que defender en nombre del intervencionismo estatal. No sólo no se oponen al proceso general de transformación económica, sino que forman parte esencial de ese proceso polifacético que tratamos de retratar con conceptos insatisfactorios como liberalización, apertura y globalización.

Esas políticas públicas son requisitos de esa transformación. Le exigen al Estado profundos cambios, una modernización de su estructura y su

funcionamiento, el mejoramiento de la calidad y calificación de sus recursos humanos (para lo cual tiene que pagarles más, pero como no puede aumentar mucho sus gastos probablemente también tiene que reducir fuertemente el número de empleados públicos) Si el Estado no logra implementar esos cambios de manera sólida y sostenible, sobre la cual no haya grandes disensos políticos, la integración del país en la economía global corre serio peligro

Algunas de las políticas extrasectoriales que son esenciales para el Estado en esta etapa tienen, además de este efecto general, un efecto directo en el sector agropecuario. Uno de los casos más evidentes es la infraestructura de transporte. Por ejemplo en el Brasil, que tiene 65 millones de hectáreas con cultivos anuales y permanentes, y 99 millones de hectáreas de pasturas cultivadas, existen otros 80 millones de hectáreas de tierras arables cuya incorporación a la producción depende esencialmente de que existan eficientes estructuras de transporte. El gobierno está preparando un ambicioso programa de inversiones en varios ejes estratégicos, con caminos, ferrovías e hidrovías, por varias decenas de miles de millones de dólares, para ser ejecutados en los próximos años. Esa estructura de vías de comunicación, junto con ciertas reformas tributarias que simplifiquen y alivien los impuestos estatales y reduzcan la duplicación de cargas impositivas sobre los productos en cuestión, son los principales obstáculos para que el país prácticamente duplique su superficie cultivada. De modo que la obtención de fluido acceso al financiamiento internacional, para financiar esas gigantescas inversiones en infraestructura (sea como obra pública o como inversión privada) y el logro de mejores estructuras fiscales en los gobiernos estatales, son requisitos básicos para el desarrollo agrícola futuro del Brasil. Esto es doblemente grave porque, en ausencia de esa expansión, o realizándola en forma limitada, se estima que el país pasaría a tener un comercio agrícola deficitario, con déficit creciente, dentro de unos diez o quince años.

### Las políticas sectoriales

Las políticas que operan dentro del propio sector, como ya se dijo, cambian profundamente en el nuevo contexto. Ciertos instrumentos quedan excluidos o muy cuestionados, otros deben modernizarse y reformarse en su aplicación, y surgen además algunos instrumentos nuevos o poco usados en el pasado.

#### Lo que se va para no volver

Las nuevas realidades tienden a hacer impracticable o poco sostenible el uso de algunos instrumentos de política sectorial usuales en el pasado. Precios mínimos garantizados, monopolio estatal de la comercialización de ciertos productos, fijación de precios máximos para el mercado interno,

subsidios a la importación de alimentos (excepto en momentos de emergencia), reforma agraria confiscatoria, bancos estatales con líneas especiales de crédito subsidiado para el sector agropecuario, extensión agrícola masiva a través de extensionistas estatales, son algunos de los instrumentos de política que probablemente se han ido para no volver en muchos de los países latinoamericanos, o se han para no volver en los países que aún no lo han hecho, cuando estos adopten los esquemas de reforma económica prevalecientes

Otros ejemplos más específicos son los esquemas de riego cuyas obras son realizadas por el Estado y asignadas directamente a beneficiarios que no devuelven la inversión ni pagan por la operación y mantenimiento del sistema, o los proyectos de desarrollo rural integrado con fuertes dosis de gasto público, escasa participación de los beneficiarios y poco énfasis en el fomento de la producción competitiva

Algunas de estas instrumentaciones desaparecen porque ya no se consideran deseables (por ejemplo la fijación de precios) En otros casos, el instrumento resulta poco coherente con el resto del marco institucional y macroeconómico, aun cuando en sí mismo podría todavía usarse (por ejemplo, una reforma agraria basada en expropiaciones podría crear inseguridad en los derechos de propiedad y temores sobre la estabilidad de esos derechos incluso fuera de la agricultura, lo cual aumentaría el riesgo-país) Finalmente, algunos instrumentos desaparecen porque se prefiere sustituirlos por otros más novedosos (por ejemplo, la extensión a través de sistemas estatales de extensión agrícola que tienden a ser reemplazados por procesos de terciarización donde los beneficiarios terminan por hacerse cargo del costo de la asistencia técnica) Esta última variedad nos lleva a la categoría siguiente

Lo que permanece pero con profundos cambios

Algunos instrumentos de política permanecen en vigencia bajo el nuevo contexto macroeconómico, pero en general requieren cambios y ajustes en su implementación

Por ejemplo, los sistemas estatales de investigación y desarrollo de tecnologías para la producción agropecuaria en general permanecen en vigencia, pero con grandes cambios en su funcionamiento Los principales cambios son, en primer lugar, la mayor integración con la investigación realizada fuera del ámbito de las instituciones públicas de investigación, sea en universidades (estatales o privadas) y en las empresas capitalistas vinculadas a la producción de insumos, a la biotecnología y a otros campos conexos En segundo lugar, la orientación de la investigación por la demanda más que por la lógica interna de los programas de investigación y los intereses de los investigadores En tercer lugar, y muy relacionado con lo que antecede, la mayor participación de los productores y de otros sectores en la conducción del sistema de investigación, en la selección y

concesión de prioridad a proyectos, en la evaluación de estos y en la asignación de recursos para la investigación

Otro ejemplo son los sistemas de sanidad vegetal y animal, donde una mayor participación de los productores y del sector privado productor de insumos sanitarios introduce generalmente cambios mayusculos en el modo de operación de estos instrumentos de política. En algunos casos esas transformaciones son evidentes por la inmediata mejoría en los resultados. Por ejemplo, en el caso de la fiebre aftosa, en la Argentina (un problema estratégico de larga data), el cambio en las modalidades organizativas de la sanidad animal determinó que la enfermedad fuese totalmente eliminada en un plazo de dos o tres años, despues de 60 años de vigencia endémica y de 30 años de cierre de varios mercados de exportación de carnes debido a la presencia de esta enfermedad del ganado. La descentralización, la participación, la mayor eficiencia administrativa y la modernización tecnológica (nuevas vacunas) fueron los factores principales.

En general, los servicios de apoyo a la producción agropecuaria son objeto de procesos de modernización similares a los sufridos por otras áreas del Estado. Descentralización, mejor programación, captación de necesidades de la demanda, participación activa de productores, consumidores y otros sectores involucrados, asignación correcta de costos y beneficios, son elementos que inciden en la transformación de estos servicios (irrigación, extensión y sanidad principalmente).

En el caso de la irrigación, el principal cambio reside en la gradual transferencia de la operación y mantenimiento a los consorcios de usuarios, y la introducción (donde no existía) de la obligación de pago de tarifas de riego para pagar esos costos de operación y mantenimiento, aun cuando los costos de inversión fuesen asumidos por el Estado en su totalidad, o en gran parte, para los proyectos ya existentes. En los proyectos nuevos, la parte de la inversión directamente vinculada al riego es por lo general incluida en las tarifas.

Normalmente esa transferencia de las irrigaciones estatales a los usuarios va acompañada de asistencia técnica para su gestión y para la modernización de las instalaciones de riego y de los mismos cultivos, que suele ser necesaria despues de años de negligencia o abandono. La organización de asociaciones de regantes para administrar la operación del sistema se convierte en el punto de partida para su organización con otros propósitos, como la modernización tecnológica o el acceso a más amplios mercados domésticos o externos.

En el caso del crédito agrícola, se tiende a desarrollar instrumentos más sostenibles desde el punto de vista financiero (tasas de interés realistas, modernización de los sistemas bancarios de administración crediticia, introducción de técnicas de microcrédito, constitución de fondos de garantía, normatización y aplicación de las garantías grupales solidarias, etcétera), todo lo cual implica cambios profundos en las instituciones financieras involucradas. Asimismo, hay una tendencia hacia la integración del crédito

agrícola, incluso el dirigido a campesinos, en el sistema financiero formal, abandonando la administración directa de crédito por parte de organismos administrativos como los proyectos de desarrollo o los entes públicos de agricultura. Por último, se introducen también fondos rotatorios comunales y otras formas de manejo financiero directo por parte de los grupos de productores, generalmente con intervención de bancos comerciales.

## NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Aparte de las modificaciones en los instrumentos tradicionales, algunas de ellas bastante radicales, ciertos instrumentos de política anteriormente inexistentes o sólo embrionariamente presentes adquieren mucho más relevancia.

Entre ellos se puede mencionar el desarrollo de la normativa ambiental y de los servicios públicos vinculados con ello, asimismo, el desarrollo de servicios de apoyo al desarrollo comercial de los productores, y particularmente de apoyo a las exportaciones agrícolas no tradicionales. Estos servicios son usualmente asumidos por entidades mixtas, donde participan los productores, las empresas comercializadoras y el Estado. El ejemplo de Chile en la promoción de la imagen del país como exportador agrícola y agroindustrial sirve como paradigma para muchos otros países en esta materia.

Con la desaparición de los impuestos a la exportación surgen también los reintegros tributarios para la exportación, y los mecanismos para que esos reintegros (que benefician primariamente al exportador) se distribuyan hacia atrás hasta alcanzar al productor.

Otras reformas importantes en la estructura tributaria incluyen la desaparición de los impuestos "piramidales" para ser reemplazados por impuestos que gravan el valor agregado en cada etapa, la eliminación de impuestos específicos particularmente distorsionantes, la simplificación de la estructura tributaria, y la mayor importancia relativa de los impuestos a la tierra como forma de fomentar su mejor uso y de gravar más los factores fijos y no tanto la producción. El impuesto territorial rural en Brasil, por ejemplo, es un ingrediente importante de la política global de reasignación de tierras y reforma agraria, gravando fuertemente las tierras productivas no aprovechadas y propendiendo a la distribución y uso más intensivo de los recursos.

Las políticas de asistencia social basadas en transferencias pierden importancia, pero algunas sobreviven y tienen importantes efectos, sobre todo en áreas de fuerte pobreza rural. Dos ejemplos brasileños pueden servir. En primer lugar, la legislación previsional de 1991 establece una jubilación mínima para las personas de más de 70 años que no tengan otros beneficios de seguridad social u otros ingresos, aun cuando no hayan hecho contribuciones al sistema (como es el caso de muchos campesinos de subsistencia). El número de beneficiarios rurales de la Seguridad Social

ha venido, consiguientemente, aumentando en forma muy rápida (aunque el peso demográfico de las personas ancianas es muy pequeño en las zonas de fuerte pobreza rural, debido a la escasa expectativa de vida), y ello contribuye fuertemente a la reducción de la pobreza y a la cohesión de las familias. El subsidio escolar, que paga alrededor de la mitad del salario mínimo por cada niño en edad escolar que asiste efectivamente a la escuela, es un instrumento que apunta focalizadamente a la reducción del trabajo infantil, la extensión de la educación básica y la mejor subsistencia de las familias pobres.

De todas maneras, las políticas de transferencia que implican beneficios permanentes, y que pueden extenderse por razones demográficas a una fracción creciente de la población, pueden hacerse financieramente insostenibles en el mediano plazo. El Brasil enfrenta ahora la necesidad de una reforma de su sistema de Seguridad Social para evitar que esos déficit crezcan desmesuradamente en el futuro, pero está dando prioridad al recorte de las pensiones de privilegio para funcionarios públicos, manteniendo en cambio los beneficios focalizados en los sectores más pobres. Una adecuada política de contribuciones previsionales que permita sostener esos subsidios durante un largo proceso de transición económica y demográfica, y que procure incorporar a los campesinos al sistema como contribuyentes años antes de que sean beneficiarios, es, así, una condición esencial para que estas transferencias se sostengan.

#### PROBLEMAS POR RESOLVER

Las discusiones sobre estas nuevas políticas suelen girar en torno a varios problemas o puntos conflictivos, para los cuales no hay una respuesta fácil.

El primero es probablemente el frecuente conflicto entre eficiencia y equidad. Las nuevas modalidades de política agrícola originan fuertes costos para los sectores que no pueden ajustarse a las nuevas realidades. En muchas ocasiones, esas políticas aceleran la desaparición del campesinado tradicional, barren del mercado a los pequeños productores y tienden a acelerar la migración a las ciudades. Asimismo, la apertura externa puede afectar el mercado de alimentos tradicionales basados en la agricultura de subsistencia, y las nuevas formas de presión tributaria y los precios "realistas" de los combustibles pueden perjudicar a las regiones más pobres y alejadas, y, en general, es posible que haya frecuentemente opciones entre la eficiencia reclamada por la economía de mercado y la equidad buscada por la población y los gobiernos.

Otro conflicto radica en la tensión entre protección ambiental y maximización del crecimiento. Los países pobres en ingresos y ricos en recursos aplican una fuerte tasa de descuento al futuro y prefieren a veces poner en peligro el ambiente para no detener su proceso de crecimiento. Hay algunas políticas internacionales novedosas en ese aspecto, como la tendencia a discutir la posibilidad de compensaciones de los países ricos hacia

los países en desarrollo para incentivarlos a preservar los recursos del planeta (el Norte, así, pagaría por el privilegio de que no se destruya la selva amazónica, con el fin de asegurar la provisión de oxígeno del planeta, sea mediante un sistema de pagos directos o a través del enfoque de los intercambios de deuda por preservación ambiental) En muchos casos, este dilema conduce al desarrollo de tecnologías apropiadas que implican a la vez el aumento de la producción y la preservación o mejoramiento del medio ambiente

La exposición a las fuerzas de mercado, en algunos países, se percibe como una amenaza a la seguridad alimentaria. Las fluctuaciones de precios internacionales podrían implicar aumentos inaceptables en el costo de vida (sobre todo urbano). En épocas pasadas, ciertos países deficitarios en alimentos mantenían cuantiosas reservas estratégicas de granos (nacionales o importados) en instituciones estatales de mercadeo agrícola, como por ejemplo en el caso de Honduras, pero los requisitos del ajuste estructural en general toman difícil o imposible el sostenimiento de estos esfuerzos. Por otro lado, en un mundo con comercio internacional más libre, y con instrumentos financieros más flexibles, las posibilidades de crisis resultan menores. Por último, el incremento de la agricultura de exportación (cuyos precios suelen fluctuar en paralelo al de los productos alimentarios que se deben importar) provee un resguardo contra las fluctuaciones de precios. En general, las políticas de seguridad alimentaria de la nueva etapa no se basan en las compras estatales ni en los *stocks* forzosos, sino en el manejo de fondos (financieros, no físicos) de reserva, conexiones más fluidas con el mercado internacional y el uso creciente de mercados de futuros. Todos estos son instrumentos relativamente novedosos.

Asimismo, se ponen en marcha sistemas de ayuda alimentaria focalizada para compensar los períodos de aumento en los precios reales de los alimentos. Esa ayuda alimentaria, por otro lado, tiende a implementarse no en forma de distribución directa de alimentos donados desde el extranjero, sino que éstos son “monetizados”, reemplazando importaciones comerciales, y los ingresos obtenidos se destinan a contratar la compra de productos nacionales para consumo interno, de modo que la ayuda alimentaria no signifique una forma de *dumping* contra los agricultores del país.

Esta rápida revisión de lo viejo y lo nuevo, de lo que permanece y lo que cambia, y de lo que aún queda por resolver, puede servir, esperamos, como una incitación a seguir debatiendo el papel de las políticas agrícolas en este mundo cada vez más globalizado y donde las relaciones de mercado se instalan cada vez más como el mecanismo más fuerte y omnipresente para la asignación de los recursos.

# Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev

## EL CÓDIGO DE AGUAS DE CHILE ENTRE LA IDEOLOGÍA Y LA REALIDAD

**M**uchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de impulsar cambios en las legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión del agua. La índole concreta de esas reformas varía mucho de un país a otro en cuanto a su ejecución, avances y, aún más, en su contenido. Algunos países, como por ejemplo Brasil y México, ya han reformado la institucionalidad del sector hídrico, mientras que otros, la gran mayoría, están en proceso de cambios institucionales. En muchos de ellos el debate, que aún persiste, lleva una o más décadas. Los motivos más destacados que han originado la corriente actual de reformas en la legislación del agua son<sup>1</sup>

- La búsqueda de la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua tanto para reducir la presión sobre los presupuestos estatales y el gasto en materia de infraestructura conexas con el agua, como para mejorar la eficiencia en la prestación de esos servicios. Igualmente, existe una fuerte corriente para utilizar los instrumentos económicos y de mercado para mejorar el uso y la asignación del agua.

- La necesidad de mejorar la gestión del agua para enfrentar la creciente competencia por su uso múltiple, en particular debido al incremento de la demanda de agua en grandes concentraciones urbanas, así como en la agricultura de riego y para la generación hidroeléctrica. A ello se suman los problemas crecientes de contaminación del agua y el efecto de los fenómenos naturales extremos que son cada día más percibidos por la población e influyen en la política de los gobiernos.

1 CEPAL *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua. De Mar del Plata a París*. LC/R 1865. Santiago de Chile, 30 de octubre de 1998.

– Una toma de conciencia creciente sobre la importancia del agua, expresada en una serie de eventos internacionales, así como en la activa participación de organismos no gubernamentales y la sociedad en general para alcanzar metas de sostenibilidad ambiental en las cuales el buen manejo del agua tiene una función primordial

En los debates que se están realizando para avanzar en el proceso de reformas del sector hídrico se ha notado un fuerte énfasis inicial en elegir como modelo el Código de Aguas de Chile de 1981<sup>2</sup> En algunos países, los anteproyectos de leyes de aguas escogidos para ser debatidos han sido una copia casi fiel de este Código Sin embargo, en su difusión se menciona rara vez, si alguna, los problemas que su aplicación ha provocado, como tampoco el amplio debate que existe en Chile en relación con la conveniencia de modificarlo<sup>3</sup>

El presente documento trata de llenar este importante vacío Sus objetivos específicos son (i) analizar algunos de los problemas más importantes que la aplicación del Código de Aguas ha generado, incluyendo los problemas –como la especulación, el acaparamiento y el poder de mercado– relacionados con la asignación original de derechos de agua y los problemas relacionados con la inadecuada consideración de los efectos externos en la constitución de nuevos derechos y las transferencias de los derechos existentes<sup>4</sup>, (ii) analizar los factores que explican la escasa actividad del mercado del agua y sus efectos, (iii) analizar los logros más importantes del Código, y, finalmente, (iv) dar a conocer el debate poco divulgado que se ha generado en Chile en torno a la modificación del Código El análisis aquí presentado se basa principalmente en estudios teóricos y evaluaciones empíricas de la aplicación del Código de Aguas, efectuados por diversos expertos, tanto chilenos como extranjeros

Este trabajo analiza tres ámbitos diferentes pero interdependientes en torno a los cuales se centra usualmente el debate sobre el Código de Aguas

2 El texto del Código de Aguas de Chile de 1981 se encuentra disponible en Internet entre otros lugares en <http://colegio.simplenet.com/codice/aguas.htm> y <http://www.members.tripod.com/oscarcon/aguas.html>

3 Además, los que quieren adoptar el Código de Aguas como un modelo a seguir deben conocer algunos errores en su redacción Por ejemplo, AGURTO (AGURTO Patricio "Algunos errores y deficiencias del actual Código de Aguas" III Convención Nacional de Regantes de Chile Los Angeles, 5 y 6 de noviembre de 1993 Santiago de Chile Confederación de Canalistas de Chile) hace una breve reseña de sus errores y deficiencias, algunos de estos son de dactilografía, otros de conceptos que son antagonicos con la lógica y con otras ramas de la ciencia jurídica advirtiéndose otros que son producto de una redacción descuidada

4 La parte de este documento que trata sobre los efectos externos en la constitución y transferencia de derechos así como la exposición de los logros del Código de Aguas, será publicada en el siguiente número de *Debate Agrario (N del E)*

el sistema de gestión del agua, los derechos de agua y los mercados del agua

### LA GESTION DEL AGUA

Si se compara el Código de Aguas con los principios básicos mínimos que una legislación de agua debe contener (véase el anexo) y con las recomendaciones de las principales conferencias internacionales sobre el agua<sup>5</sup>, se puede apreciar que presenta importantes avances pero que también adolece de ciertos y no menos importantes vacíos y limitaciones

“No cabe la menor duda de que la aproximación que supone el actual ordenamiento legal y jurídico en general al tema de los recursos hídricos presenta graves fallas, por una insuficiente presencia de los aspectos técnicos en el momento de la definición de las normativas legales. En algunos sentidos, la normativa ha olvidado completamente las cuestiones más elementales de la hidrología, como es la continuidad del ciclo hidrológico o el carácter aleatorio de las variables hidrológicas”<sup>6</sup>

Una de las principales ventajas del sistema institucional de administración de los recursos hídricos en Chile es que —aunque en el sector hídrico chileno existe una dispersión institucional que produce “contradicciones, ambigüedades y, a veces, superposición de competencias”<sup>7</sup>— las responsa-

5 CEPAL, ob cit, 1998. Estas conferencias son la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977), la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente. El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992), y la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, Francia, 19 al 21 de marzo de 1998). De acuerdo con Solanes y Getches (ob cit, ver nota al final del anexo), en los últimos años se ha logrado un consenso internacional sobre los principios básicos para una gestión eficiente y sostenible de los recursos hídricos, que son principalmente los siguientes: eficiencia económica, sostenibilidad ecológica, equidad, eficacia y balance. Estos principios han sido reconocidos y adoptados en América Latina y el Caribe en numerosos foros realizados en la región. Para incorporar estos principios en la legislación de recursos hídricos, las leyes deben tomar en cuenta ciertos factores, que incluyen reconocimiento de leyes económicas, desarrollo de la capacidad institucional, descentralización de actividades a niveles apropiados, diseminación de información y educación de usuarios y democratización de sistemas de gestión. Una legislación de aguas debe cumplir, desde un punto de vista pragmático, con los tres propósitos siguientes: permitir y facilitar un enfoque integral para la gestión de los recursos hídricos, minimizar conflictos y agilizar procesos de solución, y tener altas posibilidades de aplicación.

6 PEÑA, Humberto. Debemos ir a una tarificación general del uso del agua' (Entrevista con el Ing. Humberto Peña, Director General de Aguas). *Revista de la Sociedad Chilena de Ingeniería Hidráulica*, volumen 11, número 1, abril de 1996.

7 PICKERING DE LA FUENTE, Guillermo. “Necesidad de una política nacional de aguas”. Seminario Internacional Gestión del Recurso Hídrico. Santiago de Chile. Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, Dirección de Riego y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, diciembre de 1996.

bilidades en cuanto a constituir los derechos de agua y en general controlar y planificar su uso se concentran en la Dirección General de Aguas (DGA) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que es un ente no sectorial e independiente de los sectores usuarios y que no ejecuta por sí solo obras de aprovechamiento. La DGA fue creada en 1969. Por otro lado, sus funciones de gestión y planificación son en la práctica nominales y las de policía y vigilancia muy limitadas, y su capacidad de implementación de programas de uso múltiple es reducida. Las facultades de la DGA

“son más bien limitadas, y no puede introducirse ni en la distribución de las aguas ni puede resolver los conflictos de aguas. En ningún caso puede introducirse este organismo público en las transacciones de derechos de aguas”<sup>8</sup>

En materia de calidad del agua hay una notable dispersión de funciones. La DGA tiene la responsabilidad de investigación y medición de los recursos hídricos. La concentración de las tareas de medición, investigación y administración en una sola institución no sectorial “tiene la enorme ventaja de orientar la evaluación de recursos hídricos hacia las necesidades más urgentes de la toma de decisiones por parte de la autoridad y de los usuarios”<sup>9</sup>. Por otro lado, no obstante los grandes esfuerzos que se realizan, no existe en este momento información necesaria para elaborar políticas de agua, y se ha constatado la compartimentación de la información radicada en diversos organismos<sup>10</sup>. Hay desconocimiento de la oferta y demanda del recurso, sobre todo a mediano y largo plazo, y los derechos de aguas están lejos de estar adecuadamente regularizados y registrados.

“la Dirección no puede cumplir con su papel de conocer e informar los recursos de agua del país, porque carece de los medios suficientes para hacerlo. Se pretende administrar un recurso que no se conoce, lo cual crea graves problemas tanto a la DGA como a quienes hacen uso de los mismos”<sup>11</sup>

Una de las limitaciones principales del sistema de gestión de los recursos hídricos establecido en virtud del Código de Aguas es que la

8 VERGARA, Alejandro “Estatuto jurídico: tipología y problemas actuales de los derechos de aprovechamiento de aguas, en especial de su regularización y catastro. *Estudios Públicos* N° 69. Santiago de Chile. Centro de Estudios Públicos. verano de 1998.

9 PEÑA, H. “Análisis del papel del Estado y de los usuarios en la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos en Chile”. Documento presentado al Taller de la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC), «La Participación de los Usuarios en la Gestión y Financiación de los Organismos de Cuenca». París. 20 de marzo de 1998 (se encuentra disponible en <http://www.oteau.fr/cieedd/contributions/atnrb/contribution/chile.htm>)

10 PICKERING DE LA FUENTE, *ob. cit.*, 1996.

11 PERALTA, Fernando “Exposición del señor Fernando Peralta, Presidente de la Confederación Nacional de Canalistas de Chile”, en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en [http://www.camcongreso.cl/boletines/le\(1997\),gis334/ses67.zip](http://www.camcongreso.cl/boletines/le(1997),gis334/ses67.zip))

gestión del agua no está integrada y las responsabilidades de asignación y gestión del recurso se separan de una manera que no corresponde a sus características físicas y su uso óptimo. Esta situación dificulta hacer frente con solvencia a la creciente competencia por el agua, la enorme expansión de la contaminación del agua y, en general, la creciente demanda sobre los recursos hídricos. La falta de un sistema integrado de gestión impide además incursionar en el manejo del uso múltiple del agua.

Aunque las aguas superficiales y subterráneas pertenecen habitualmente a un sistema hidrogeológico integrado, las dos se manejan en forma separada y hay serios vacíos y deficiencias en cuanto a la normativa de gestión de las aguas subterráneas. En muchos ríos, los recursos hídricos se administran por secciones o tramos y no por cuencas, lo que dificulta la implementación de acciones que, por su naturaleza, afectan al conjunto del sistema hídrico. El recurso sigue siendo utilizado casi exclusivamente para fines sectoriales: la mayoría de los proyectos de inversión en obras hidráulicas es realizada por entidades sectoriales privadas y públicas orientadas al riego, hidroelectricidad, abastecimiento de agua potable y saneamiento, etcétera, sin que se establezcan ni existan mecanismos de coordinación entre ellos. Aunque casi todos los usos de agua pueden causar contaminación, la regulación de la calidad del agua y el control de la contaminación no están integrados en la administración y gestión del recurso, y hay deficiencias en cuanto a la normativa de la protección de la calidad del agua.

El principal instrumento que el Código de Aguas introduce para fomentar el uso múltiple del agua y abordar la problemática de relaciones intersectoriales —derechos de aprovechamiento no consuntivo— no ha funcionado como se esperaba. En consecuencia, el Código de Aguas ha demostrado vacíos importantes para facilitar la gestión del uso múltiple del agua. La DGA tiene débiles atribuciones regulatorias y no puede resolver la mayoría de los conflictos por el agua, los que deben ser resueltos por las organizaciones de usuarios o por los tribunales ordinarios de justicia, sin embargo, ni unas ni los otros han podido responder bien a este desafío. A pesar de que históricamente Chile ha reconocido la importancia de la cuenca hidrográfica, éstas no se consideran unidades de gestión de los recursos hídricos y no existen entidades para la gestión integral del agua por cuenca equivalentes a las existentes en Francia y España.

El Código de Aguas fortalece las organizaciones de usuarios y les entrega una gran autonomía. Prácticamente todas las decisiones de gestión relacionadas con el uso del agua están en manos de los usuarios y sus organizaciones. Éstas se encargan de administrar y distribuir las aguas a que tienen derecho sus miembros, y de explotar y conservar las obras de aprovechamiento común. Las organizaciones de usuarios del agua poseen actualmente la mayor parte de las obras de riego y drenaje. Los propios usuarios han levantado muchas de ellas, y las instalaciones construidas con fondos públicos se traspasan ulteriormente a los regantes para su explota-

ción y mantenimiento. Sin embargo, estas organizaciones no han logrado avanzar más allá de su limitado ámbito tradicional ni en la resolución de conflictos intersectoriales, ni en el manejo integral de la oferta de agua superficial y subterránea, ni en el manejo de las cuencas de captación (tarea encargada a la Corporación Nacional Forestal-CONAF), ni en el control de evacuación y tratamiento de aguas utilizadas, y mucho menos en tratar el tema ambiental en forma holística<sup>12</sup>. En general, casi no han cambiado desde el siglo XIX, a pesar de existir hoy situaciones muy diferentes en los ríos, y muchas de ellas enfrentan serios problemas<sup>13</sup>.

El Código de Aguas considera el agua sobre todo un bien económico, pero el único instrumento económico que consagra es el mercado del agua. No hay ni cobros por el uso del agua, ni impuestos específicamente vinculados al agua, ni pagos por descargas de aguas servidas. En general, puede decirse que existe una gratuidad en la mantención o tenencia del recurso, en su uso y en la generación de efectos externos.

## LOS DERECHOS DE AGUA

Conviene distinguir dos grupos de normas, a saber: las normas estructurales, que determinan la estabilidad y la flexibilidad de los derechos que se entregan a los agentes económicos sobre las aguas y tienen por objetivo asegurar la inversión privada en el desarrollo del potencial económico del recurso, y las normas regulatorias, que reflejan las características físicas, químicas y biológicas del recurso y tienen por objetivo asegurar el uso eficiente y ordenado del agua y posibilitar su adecuado control en función de objetivos económicos, ambientales y sociales<sup>14</sup>. El desafío es encontrar el balance adecuado entre las normas estructurales y las regulatorias. Por un lado, las normas estructurales no deben resultar en monopolios, especulación o deterioros sociales y ambientales, mientras que, por el otro, las regulatorias no deben ahogar el sistema económico ni perpetuar los patrones de uso anticuado que se oponen a la asignación eficiente de los recursos hídricos.

El sistema de derechos de agua establecido en virtud del Código de Aguas está fuertemente desbalanceado en favor de la protección de derechos de propiedad sobre la concesión del uso del agua —que en Chile, por la

12 DOUROJEANNI Axel 'Gestión de cuencas hidrográficas América Latina y Chile' *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*. Santiago de Chile. Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, febrero de 1995.

13 PUIG, Aurora "El fortalecimiento de las organizaciones de usuarios para una gestión integrada de los recursos hídricos" Documento presentado en la Conferencia Internacional «Agua y Desarrollo Sostenible» París, del 19 al 21 de marzo de 1998 (se encuentra disponible en <http://www.oreau.fr/ciedd/contributions/at2/contribution/aurora.htm>)

14 CEPAL. *Mercados de derechos de agua. Entorno legal*. LCR/1485. Santiago de Chile. 9 de enero de 1995.

forma de otorgamiento que se hace de dicha concesión, se convierte en la práctica en un derecho de propiedad del agua— y en perjuicio de las normas regulatorias. Conforme al Código de Aguas, las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas en conformidad con las disposiciones del Código (artículo 5). No obstante, tanto los derechos concedidos por el Estado como reconocidos por éste gozan de una amplia y fuerte protección y están amparados por las garantías constitucionales respecto del derecho de propiedad. En el artículo 24 de la Constitución Política de Chile se declara que “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”.

La mención específica de esta disposición en la Constitución es un caso único en los países de la región, y a ella se acogen, obviamente, los opositores a cualquier modificación del Código de Aguas que poseen estos derechos. Es una limitación extremadamente seria.

El Código de Aguas consagra además una total y permanente libertad para el uso del agua a que se tiene derecho, pudiendo los titulares de los derechos de agua, entre otras cosas (i) usarlos o no, y destinarlos a las finalidades o tipos de uso que deseen, (ii) transferirlos, en forma separada de la tierra, para utilizarlos en cualquier otro sitio, y, (iii) comercializarlos a través de negociaciones típicas de mercado (vender, arrendar, hipotecar, etcétera).

Todas estas concesiones se otorgan con pocas y débiles normas regulatorias: (i) la DGA tiene facultades muy limitadas y está obligada a otorgar derechos a nuevos peticionarios bajo la condición de que la solicitud sea legalmente procedente, se constate técnicamente que existen recursos de aguas disponibles y no se afecten los derechos de terceros, (ii) los titulares de derechos no están obligados a utilizar efectivamente los caudales a que tienen derechos, ni a construir las obras de aprovechamiento, y no están sujetos a ningún impuesto, tarifa o cobro por la titularidad del derecho o el uso de las aguas, (iii) no hay prioridades ni preferencias para asignar el uso del agua, ni normas expresas sobre requerimientos ecológicos, (iv) la transferencia, transmisión y adquisición o pérdida por prescripción de los derechos de agua se regula por el Código Civil, en todo lo que no esté previsto por el Código de Aguas (artículo 21), y, (v) el dominio sobre los derechos de aprovechamiento no puede extinguirse sino por las causas y en la forma establecidas en el derecho común (artículo 129).

Con la excepción del Código de Aguas y de unas propuestas de ley de aguas que se han elaborado para algunos países de la región, inspiradas en el sistema chileno, no hay ningún país en el mundo en el que los derechos de agua se entreguen sin condiciones<sup>15</sup>. Los elementos regulatorios más

15 Ibid.

importantes de la legislación de aguas tienden a asegurar el uso efectivo y beneficioso del recurso, a proteger su base, tanto en calidad como en cantidad, y a prevenir la transferencia de externalidades negativas entre los usuarios del recurso

El desequilibrio fundamental de la estructura del sistema de derechos de agua establecido en virtud del Código de Aguas tiene varios efectos negativos (i) fomenta la especulación y el acaparamiento, afecta el desarrollo regional, promueve una transferencia de un bien público de alta importancia económica, social, ambiental y estratégica a particulares –muy a menudo sin ninguna contrapartida de corto o mediano plazo en lo que al incremento de la actividad económica se refiere–, los que podrán lucrar con ella, sin que, mientras tanto, hayan tenido que pagar o arriesgar nada, esto permite el uso de los derechos de agua para ejercer un poder de mercado en los mercados de productos y servicios de los que el agua es un insumo y “ha dado lugar a la aparición de un fuerte monopolio con gran influencia política”<sup>16</sup>, además de que “se han producido importantes efectos para la base de recursos, los terceros y el medio ambiente”, y, (ii) impide introducir modificaciones en el Código de Aguas y tiene como resultado que la oposición a su modificación se ha planteado en términos ideológicos o muy generales

Todas las propuestas de modificación del Código de Aguas han provocado reacciones extremas de varias personas y grupos

## LOS MERCADOS DEL AGUA

La adopción de un criterio de mercado para la asignación del agua en Chile ha despertado gran interés en todo el mundo, aunque todavía casi no se ha hecho un análisis económico serio de la experiencia chilena “hasta ahora no se ha comprobado, no ha habido ningún estudio serio en que se haya probado la eficiencia del mercado de agua”<sup>17</sup> Las conclusiones de los pocos estudios serios que se han efectuado sugieren la importancia de remediar esta carencia<sup>18</sup> No cabe duda de que se ha escrito mucho más sobre el sistema chileno actual que sobre cualquier sistema previo de

16 SOLANES Miguel Observaciones de Miguel SOLANES, CEPAL-Chile Privatisación mercados de agua y derechos de aguas negociables Seminario sobre instrumentos económicos para la ordenación integrada de recursos hídricos *Anales* Washington, D C Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mayo de 1997, N° ENV97-101

17 VERGARA, A “Intervención de los regantes mendocinos III Convención Nacional de Regantes de Chile Los Angeles 5 y 6 de noviembre de 1993 Santiago de Chile Confederación de Canalistas de Chile

18 BAUER, Carl J *Against the current? Privatization Markets and the State in Water Rights Chile 1979 1993* Berkeley, California University of California, 1995 HEARNE, Robert R y K William EASTER *Water Allocation and Water Markets an Analysis of Gains from Trade in Chile* Technical Paper N° 315 Washington, D C Banco Mundial, 1995

asignación del agua adoptado en cualquier otro país latinoamericano. Sin embargo, y lamentablemente, la abrumadora mayoría de estos estudios son de tipo teórico o político, sin ninguna o con muy pobre sustentación empírica.

Desde que el agua tiene un valor económico, su transferencia es un elemento importante para asegurar su optimización económica, por ende, en principio es recomendable que los países permitan la transferencia de los derechos de agua tanto intra como intersectorialmente. La creación de un mercado del agua ofrece potencialmente muchas ventajas importantes, la principal, la mejor asignación del agua desde el punto de vista económico. Las transacciones de mercado ocurren cuando tanto los compradores como los vendedores potenciales perciben que pueden obtenerse beneficios económicos transfiriendo agua a una finalidad, lugar o tiempo de uso en que genera rentabilidades netas más elevadas de las que producen los patrones de uso existentes. Las transferencias ocurren en forma automática siempre que los beneficios netos de una reasignación son positivos hasta que los valores marginales se igualan entre los usuarios, los usos y las ubicaciones del agua. Las transacciones proseguirán hasta que a todos los usuarios les sea indiferente comprar o vender derechos de agua. De este modo los usuarios irán pasando paulatinamente de los usos menos rentables a los más rentables, maximizando así el valor económico obtenido del escaso recurso.

La creación de un mercado del agua ofrece otras potenciales ventajas, entre las cuales se pueden destacar las siguientes: (i) el mercado fomentará la conservación del agua, su uso más eficiente y el tratamiento de las aguas servidas, y racionalizará el consumo de este recurso, (ii) confrontará—fijando un precio de equilibrio y haciendo tomar conciencia a los participantes actuales y potenciales en el mercado sobre la capacidad de comprar y vender a ese precio si lo desean— a los usuarios del agua con el costo de oportunidad de sus decisiones en materia de uso y transferencia, lo que tendrá muchas consecuencias positivas emanadas del encarecimiento del agua, (iii) proveerá mecanismos para posponer la realización de obras hidráulicas costosas mediante la reasignación de las disponibilidades de agua existentes y ofrecerá un incentivo continuo para la adopción, investigación y desarrollo de tecnologías más avanzadas para la utilización, conservación y producción del agua, y, finalmente, (iv) ayudará a enfriar algunos de los graves conflictos sobre la asignación del agua, así como entre los intereses ambientales y los usuarios.

Por cierto, la medida en que todas estas y otras ventajas se materialicen depende de la medida en que las características del mercado se aproximen a aquéllas del paradigma competitivo. La eficiencia de los mercados competitivos se basa en muchos supuestos restrictivos. Las disfunciones del mercado (externalidades, poder del mercado, etcétera) plantean la posibilidad de que una transferencia pueda ser beneficiosa para el comprador y el vendedor, pero ineficiente desde una perspectiva social global. En la

medida en que no se cumplan las condiciones del paradigma competitivo, los precios de mercado se desviarán del verdadero costo de oportunidad del agua y, por ende, no transmitirán señales de mercado precisas ni fomentarán las decisiones eficientes para usarla y transferirla

En el caso de las disfunciones del mercado, la teoría económica prescribe que el papel que ha de desempeñar el Gobierno consiste en intervenir de forma que las corrija y que restablezca o reponga las condiciones necesarias para implantar nuevamente la eficiencia económica. Como los mercados del agua suelen desviarse considerablemente del modelo competitivo —a causa de la competencia imperfecta, del poder del mercado, de los efectos externos de las actividades de mercado, etcétera—, éstos deben ser regulados por el Estado, como lo comprueba la experiencia de los mercados del agua en el oeste de los Estados Unidos<sup>19</sup>

“El mercado puede, en efecto, ser un buen asignador de los recursos hídricos, pero siempre que se permita que exista un sistema para corregir las distorsiones que la naturaleza del recurso genera y cumplir así con la función del Estado y de la sociedad civil (incluidos los propios usuarios), de tutelar el interés público y el recurso mismo”<sup>20</sup>

Por otro lado, no existe una razón en particular para esperar que aun un mercado competitivo tenga que conducir necesariamente a una asignación equitativa de los recursos hídricos o modificar de una manera positiva la distribución del ingreso. Son generalmente los usuarios con más recursos económicos y mejor acceso al financiamiento —y no necesariamente los que tienen mejor capacidad de destinar el agua al uso de mayor valor— los que compran los derechos de los usuarios con menos poder económico. Esto significa que aun un mercado competitivo puede conducir a la concentración del agua en pocas manos y producir efectos sociales y culturales negativos, en la medida que los sectores de menores ingresos o los grupos étnicos cuyas culturas se centran en el uso del agua transfieren sus derechos a los sectores con más poder económico y con poder de realizar inversiones de alta rentabilidad a corto plazo como en la minería. Si la equidad y otros valores colectivos, públicos o sociales destacados relacionados con el uso del agua son parte importante de las políticas de recursos hídricos, habría que optar por cierta regulación gubernamental.

19 Véase CEPAL, *ob. cit.*, 1995 y LEE Terence R. y Andrei S. JOURAVLEV *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua* Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L 1097, octubre de 1998 Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 6

20 DOUROJEANNI, Axel y Jorge BERRIOS *Eficiencia = mercado = propiedad del agua. Una ecuación incompleta* en *Actualidad Económica del Perú* N° 177 Lima CEDAL octubre de 1996

El Código de Aguas adolece de importantes limitaciones en estos aspectos. Al no condicionar los derechos a usos efectivos y beneficiosos o adoptar medidas alternativas, ha fomentado la especulación y el acaparamiento, facilitado el manejo de los derechos de agua como un instrumento de competencia económica desleal y permitido su uso para ejercer un poder de mercado en los mercados de productos y servicios de los que el agua es un insumo. Aunque el Código de Aguas se refiere marginalmente a la regulación de algunos efectos externos (“derechos de terceros”), ésta es sumamente débil y poco eficiente.

“Esto no está regulado en la legislación de aguas, la que no establece ni una sola línea ni un solo artículo en relación a los ‘efectos colaterales’ de la transferencia. No existe una ‘regulación’ de las transferencias de los derechos de aguas”<sup>21</sup>

Como el mercado del agua es el único instrumento económico que consagra el Código de Aguas, se apuesta prácticamente toda la eficiencia en el uso del agua —así como la resolución de conflictos intersectoriales y el logro de otros objetivos de gestión del recurso— al mercado. Sin embargo, el mercado ha sido muy inactivo. “La idea original del legislador, de suponer un mercado de aguas fluido, a través del cual se realizaría la asignación, en la práctica no ha sucedido”<sup>22</sup>. En general, la baja actividad del mercado del agua en Chile es poco sorprendente, dado que estudios tanto teóricos como empíricos de mercados del agua sugieren que éstos, fuera de ciertas áreas geográficas con características muy especiales, tienden a ser relativamente pequeños o estrechos. La lección principal para otros países es que las leyes de agua no deben limitarse a un solo instrumento de gestión por atractivo o eficiente que sea, sino que deben ofrecer una amplia y variada gama de instrumentos de diversa índole.

El establecimiento de los mercados del agua demanda, a su vez, nuevas competencias y actitudes de la administración pública, los sistemas judiciales y los usuarios del agua, así como inversiones en los sistemas adecuados de administración, vigilancia, control y seguimiento, de información y datos sobre los recursos hídricos y de catastro, registro y regularización de los derechos de agua, y tal vez en mejorar los sistemas de almacenamiento, distribución, transporte y medición del recurso. En suma, “los requisitos previos necesarios para la existencia de un mercado del

21 VERGARA A. *Derecho de aguas* tomo II Santiago de Chile Editorial Jurídica de Chile, 1998

22 LAGOS, Ricardo. Exposición del Ministro de Obras Públicas, señor Ricardo Lagos Escobar”, en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados* legislatura ordinaria 335 sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/ses67.zip>)

agua viable son los mismos que se necesitan para una gestión adecuada del agua”<sup>23</sup> La implementación de un sistema de mercados del agua sin estos requisitos derivará eventualmente en serios problemas y conflictos sociales, ambientales y económicos

En la práctica, el mercado del agua en Chile ha demostrado su vulnerabilidad en estos aspectos, ya que (i) el sistema institucional de administración de los recursos hídricos adolece de importantes debilidades, (ii) la información disponible es muy escasa, fragmentada y dispersa, y presenta serios problemas de calidad y confiabilidad, (iii) existen muchísimos derechos no regularizados, no inscritos en registro ni en catastro público alguno y cuyas características esenciales resulta difícil de constatar, (iv) el sistema judicial chileno ha sido lento e ineficaz, y, (v) la infraestructura disponible es rígida e inadecuada

“A primera vista, nos da la impresión de que se estableció este libre mercado, pero no se hicieron todos los arreglos institucionales previos y necesarios para que el mercado funcionara adecuadamente”<sup>24</sup>

La experiencia chilena con los intentos de modificar el Código de Aguas, así como los resultados de su implementación, sugieren que aunque los cambios en la legislación hídrica pueden introducirse sin mayores dilaciones, puede ser difícil y oneroso —o imposible— revertir la situación creada. Si surge algún inconveniente, el Gobierno podría verse obligado a recomprar los derechos, una empresa compleja y de costo prohibitivo, o expropiarlos, lo que tiende a ser políticamente impracticable y, de lograrse, podría minar la confianza de los inversionistas en la economía. Esto significa que la decisión de legislar sobre recursos hídricos debe tomar en cuenta que los cambios a introducir pueden resultar esencialmente irreversibles<sup>25</sup>

La gestión de los recursos hídricos debe ser adaptable y dinámica, es decir, debe tratar de aprender de la experiencia. Si se esperan resultados sorprendidos, o si no se puede estar seguro de que el contenido de una nueva ley va a alcanzar plenamente las metas esperadas, tal vez los cambios más radicales —como por ejemplo la entrega de derechos de agua sin condiciones o con pocas condiciones, la eliminación de ciertas facultades de la autoridad administradora del recurso, la introducción de la comercialización de derechos de agua, etcétera— deberían realizarse dentro de una cierta escala bajo supervisión reguladora, con el fin de minimizar la posibilidad de resultados adversos irreversibles. Conforme a este criterio, un proceso

23 SIMPSON, Larry D. “Are Water Markets a Viable Option?” *Finance and Development* N° 2 junio de 1994

24 VERGARA, A., *Derecho de aguas*, tomo II ob. cit., 1998

25 DOUROJEANNI y BERRIOS ob. cit. 1996

evolutivo lento podría ser más bien una ventaja que una desventaja. En España, por ejemplo, se ha propuesto que

“ la reforma que habría de perseguirse en materia de autorización de intercambios de aguas debería proyectarse a través de planes piloto en zonas y cuencas que voluntariamente, quizás con alguna recompensa económica, quisieran implantar políticas novedosas. Es improbable que un cuerpo legislativo, pese a ser redactado con el máximo rigor y competencia técnica, pueda acertar a la primera a regular sin fricciones los intercambios de aguas”<sup>26</sup>

El análisis efectuado en el presente documento permite arribar a las siguientes observaciones: (i) los sistemas hídricos y su gestión deben responder a las características tanto físicas como culturales, sociales, económicas y ecológicas de cada región de un país y de sus cuencas hidrográficas en particular (nacionales y transfronterizas), (ii) las ideologías vinculadas a las políticas económicas y sociales deben considerar las características anteriormente señaladas, (iii) la gestión del agua es equivalente a la gestión de conflictos entre los mismos usuarios y entre los usuarios y el ambiente, (iv) para garantizar la equidad social, ambiental y económica, hay un conjunto de reglas de juego que deben respetarse, (v) es necesario crear mecanismos de prevención y solución de conflictos tales como la conciliación, la concertación y otras negociaciones similares, tendientes a evitar pesados y morosos procedimientos judiciales, (vi) dada la heterogeneidad de orígenes del conflicto, es fundamental que en cada sistema hídrico o cuenca exista la posibilidad de solucionar dichas situaciones con la flexibilidad necesaria y respetando el marco general de la ley, (vii) la forma idónea para enfrentar estos conflictos es disponer de sistemas de gestión de recursos hídricos por cuencas para la toma de decisiones acorde con cada situación, (viii) en general, la legislación hídrica debe poner mayor énfasis en medidas de prevención y resolución de conflictos que en el castigo y en la búsqueda de responsables, y, (ix) el mercado del agua y cualquier otra opción para asignar con eficacia los recursos hídricos para fines de uso múltiple funcionará mejor en la medida en que se cuente con estas condiciones básicas.

A continuación se analizan: (i) algunos de los problemas más importantes que la aplicación del Código de Aguas ha generado, incluyendo los relacionados con la asignación original de derechos de agua y las externalidades en la constitución de nuevos derechos, así como en las transferencias de derechos existentes, (ii) los factores que explican la dinámica del mercado

26 GARRIDO, Alberto. Retos institucionales para la economía del agua en España ante el futuro cambio de ley de aguas y la directiva marco europea sobre política de aguas. Seminario 'Institucionalidad y Gestión del Agua' (24 de noviembre de 1998) y Jornadas 'I Jornadas de Derecho de Aguas' (25 de noviembre de 1998) Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Derecho Administrativo Económico.

del agua y sus efectos, y, (iii) un resumen de algunos logros y limitaciones del Código<sup>27</sup> Estos tres aspectos, ciertamente, no agotan los temas a ser tratados con relación al Código de Aguas, los cuales se espera abordar a futuro, tales como el tema de la institucionalidad requerida para la gestión de los recursos hídricos, la necesidad de crear entidades de agua por cuencas, el manejo conjunto del agua superficial y subterránea y muchos otros

## LA ASIGNACIÓN ORIGINAL DE DERECHOS DE AGUA

El agua es un recurso escaso con valor económico e importantes funciones ecológicas y sociales. Por esta razón, es normalmente un bien del dominio público del Estado, sobre el cual se conceden derechos de uso a particulares<sup>28</sup> Estos derechos están protegidos normalmente por las cláusulas constitucionales de la propiedad privada para asegurar derechos de agua estables al sector privado con el fin de promover la inversión privada. La contrapartida de esta estabilidad es que el agua otorgada en uso debe ser efectivamente usada y cumplir con metas sociales y ecológicas. De no hacerlo, se revocan los derechos. El Código de Aguas de Chile es la principal excepción de esta regla general.

Los artículos 140 y siguientes del Código de Aguas se refieren a la constitución de los derechos de aprovechamiento. Si es una sola persona la solicitante, la DGA está obligada a entregar derechos, siempre y cuando haya agua disponible, se cumplan las formalidades legales y la entrega del derecho no perjudique ni menoscabe derechos de terceros. Si dos o más solicitantes piden las mismas aguas, la DGA no puede privilegiar a ningún solicitante sobre otros, sino que debe proceder a un remate entre los interesados. Además, la DGA puede, de oficio, ofrecer en remate público el otorgamiento de derechos de aprovechamiento que estén disponibles y que no hayan sido solicitados. Finalmente, si circunstancias excepcionales y de interés general aconsejan prescindir del remate, el Presidente de la República puede constituir directamente el derecho de aprovechamiento.

En Chile, la modalidad de constitución inicial de derechos de agua más utilizada hasta la fecha ha sido la entrega directa a los solicitantes. En cuanto a remates, aunque se han realizado algunos, esta situación se presenta en forma muy excepcional. (En 17 años de vigencia del Código de Aguas, en menos de 1% de las solicitudes de derechos de agua se han dado las condiciones para proceder a remate)<sup>29</sup> Se estima que hubo un solo

27 Véase nota 3 (*N del Ed*)

28 CEPAL, *Mercados de derechos de agua* ob cit., 1995

29 PEÑA H. *Fundamentos de las modificaciones propuestas al Código de Aguas*. Santiago de Chile. Universidad de Chile, 1998 y "Modificaciones al Código de Aguas" *El Mercurio* Santiago de Chile, 4 de marzo de 1999 (se encuentra disponible en <http://www.mercurio.cl/990304/e7.html>)

remate durante los años 1981 a 1990<sup>30</sup> y otro más entre 1991 y 1997<sup>31</sup> Este hecho se atribuye tanto a la inadvertencia de los eventuales afectados con otras solicitudes como al desconocimiento de la legislación. A ello hay que agregar que, en algunos casos, aparentemente no deseando dejar las decisiones cruciales de asignación al mercado, el Gobierno ha intervenido directamente para evitar remates<sup>32</sup>

El Código de Aguas no obliga a los solicitantes a justificar uso futuro alguno. Tampoco es necesario que los titulares de derechos de agua utilicen efectivamente los caudales a que tienen derecho o construyan las obras necesarias para hacerlo. Estas características del Código de Aguas son únicas en el mundo. En general, con la excepción de Chile y anteproyectos de nuevas leyes de aguas en discusión en algunos países de la región, elaborados generalmente por algunos consultores chilenos e inspirados en su propio código, no hay ningún sistema en que los derechos de agua no ribereños se entreguen sin condiciones. La condición más esencial de los derechos sobre aguas es que éstos se otorgan con una obligación de uso efectivo y beneficioso<sup>33</sup>. De este modo se subordinan los intereses privados al interés público al prevenir la especulación, el monopolio y la competencia desleal a través del acaparamiento y no uso de derechos de agua.

La formulación típica de la norma del uso beneficioso estipula que el uso beneficioso es la base, la medida y el límite de todos los derechos de uso del agua compatibles con el interés público comprometido en el uso óptimo del recurso<sup>34</sup>. Conforme a las disposiciones de la doctrina del uso

30 LAGOS, R. "Exposición del Ministro de Obras Públicas señor Ricardo Lagos Escobar en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados* legislatura ordinaria 334, sesión 69 13 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/deb69.html>)

31 PEREZ Victor. Discurso del señor Victor Perez, diputado, en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 334 sesión 69 13 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/deb69.html>)

32 BAUER *Against the current?* ob cit, 1995, y "Bringing Water Markets down to Earth: the Political Economy of Water Rights in Chile 1976-95" *World Development* volumen 25, N° 5, mayo de 1997

33 CEPAL *Mercados de derechos de agua* ob cit, 1995

34 La legislación de los estados del oeste de los Estados Unidos ha hecho un elemento fundamental de su derecho el uso efectivo y beneficioso del recurso (CEPAL ob cit, 1995). Sin uso no hay derecho. Se debe identificar el uso y este no debe contrariar el interés público involucrado en el uso de las aguas. A tal punto esto es fundamental, que en supuestos de cambio de legislación los únicos usos que se reconocen y protegen son los que efectivamente se han realizado. Así en un juicio de principios de siglo, un tribunal del estado de Washington declaró "No interesa al estado de Washington que el agua de una corriente no navegable permanezca inactiva o se desperdicie porque uno de sus ciudadanos, con derecho preferencial a utilizarla, no la aprovecha por negligencia injustificada mientras otros están dispuestos, si se les permite a utilizarla para regar sus tierras áridas" (*State ex rel Liberty Lake Irrigation Company v Superior Court of Spokane County* 1907). Los usos deben ser eficientes y razonables. Existe una preocupación fundamental con la prevención de monopolios y especulación. La administración tiene la facultad permanente de requerir mejoras en la eficiencia del uso del recurso con el fin de asegurar el uso más extenso posible de los recursos naturales.

beneficioso sobre caducidad y abandono, un derecho puede perderse y ser susceptible de asignarse a otros transcurrido un período, habitualmente de tres a cinco años, de uso no beneficioso continuo, y cuando el agua se usa en exceso y en forma no beneficiosa por un lapso determinado, debido a la intención de abandonar el derecho, o cuando el derecho ha caído en completo desuso

Ya que no existe ningún cobro monetario directo por la constitución del derecho –el solicitante sólo debe asumir los costos de las publicaciones y de los estudios y otros antecedentes e información adicional que le sean requeridos por la DGA, si es el caso–, y tampoco obligación alguna de que el agua se destine a un uso beneficioso, se ha producido un notable aumento en el número de solicitudes, muchas de éstas de nuevos derechos<sup>35</sup>, sin ninguna relación con las necesidades o los requerimientos previstos para el desarrollo del país en las próximas décadas, y la acumulación de derechos sin uso. Este aumento –o, mejor dicho, una verdadera carrera por conseguir nuevos derechos de agua–, así como la creciente complejidad en la resolución de las solicitudes presentadas, han significado una fuerte carga administrativa sobre la DGA.

En algunos casos se han producido hechos insólitos. Por ejemplo, personal de algunas compañías mineras se instalaba fuera de la DGA “durante meses, en carpas, día y noche, cumpliendo horarios”, con el fin de “ser el primero en ingresar la solicitud de aprovechamiento del agua, tema que casi causó pendeñcias en el interior de la DGA”<sup>36</sup>. En general, a partir de la vigencia del Código de Aguas se han constituido unos 5000 derechos, de los cuales los no utilizados –aunque potencialmente muy importantes en términos de caudal comprometido– no alcanzan los 500<sup>37</sup>.

Dado que la mayoría de los ríos del país, especialmente los que se encuentran desde el río Bío-Bío hacia al norte, están, en el sentido legal, hidrológicamente agotados (lo que significa que no se puede conceder en

35 Los principales tipos de solicitudes que debe resolver la DGA relacionadas con la adquisición y ejercicio de derechos de agua son los siguientes: constitución de derechos de agua, regulación de derechos de agua, autorización para exploración de aguas subterráneas, cambio de punto de captación, traslado de ejercicio del derecho, cambio de fuente de abastecimiento, construcción, modificación o unificación de bocatomas, proyectos de modificaciones de cauces naturales o artificiales, proyectos de construcción de obras hidráulicas y registro de organizaciones de usuarios (DGA Dirección General de Aguas “Buena gestión de recursos hídricos en Chile” Ministerio de Obras Públicas Dirección General de Aguas 25 años *El Mercurio* Santiago de Chile, 4 de noviembre de 1994).

36 VELASQUEZ, Sergio “La guerra por el agua” *El Mercurio* Santiago de Chile 14 de octubre de 1998.

37 PENA, H. “Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua. Trabajo presentado al Seminario Internacional “Gestión del Recurso Hídrico” Santiago de Chile, diciembre de 1996 (S D T N° 21 Santiago de Chile Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, octubre de 1997).

ellos nuevos derechos permanentes de uso consuntivo), estas nuevas solicitudes son de derechos no consuntivos, pero también, aunque en mucho menor escala, de derechos de uso consuntivo eventuales y discontinuos<sup>38</sup> Estas solicitudes se concentran predominantemente en el sur del país, donde los recursos hídricos han tenido hasta la fecha un aprovechamiento productivo relativamente escaso

Los derechos de agua no consuntivos se encuentran, prácticamente todos, solicitados por las principales empresas hidroeléctricas, las que mantienen muchos de sus actuales derechos sin uso En cambio, hay pocos derechos consuntivos sin uso

Este sistema de asignación —mediante el cual los derechos de aprovechamiento se entregan a perpetuidad y en forma gratuita a quien los solicita, sin ninguna obligación de uso— implica una transferencia de un bien público —el agua— de alta importancia económica, social, ambiental y estratégica a particulares —muy a menudo sin ninguna contrapartida de corto o mediano plazo en lo que al incremento de la actividad económica se refiere—, los que podrán lucrar con ella, sin que mientras tanto hayan tenido que pagar o arriesgar nada También ha afectado el desarrollo regional, incentivado la especulación y el acaparamiento, y permitido el uso de los derechos de agua para ejercer un poder de mercado en los mercados de productos y servicios de los que el agua es un insumo El no uso por años de derechos de agua en manos de algunos usuarios también ha creado una falsa disponibilidad de recursos hídricos a usuarios ubicados aguas abajo De iniciarse su aprovechamiento o procederse a la venta y transferencia súbita de tales recursos a usuarios nuevos luego de años de no uso Se ocasionaría serios

38 En virtud del Código de Aguas los derechos de aprovechamiento pueden ser consuntivos o no consuntivos, de ejercicio permanente o eventual continuo o discontinuo o alternado entre varias personas (artículos 12 y siguientes) Los derechos *consuntivos* facultan a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad Los derechos *no consuntivos* permiten emplear el agua sin consumirla y obligan a restituirla en la forma que lo determine el acto de adquisición o de constitución del derecho Los derechos *permanentes* facultan para usar el agua en la dotación que corresponda, salvo que la fuente de abastecimiento no contenga la cantidad suficiente para satisfacerlos en su integridad en cuyo caso el caudal se distribuye en partes alicuotas Los derechos *eventuales* sólo facultan para usar el agua en las épocas en que el caudal matriz tenga un sobrante después de abastecidos los derechos permanentes Los derechos *continuos* permiten usar el agua en forma ininterrumpida durante las 24 horas del día Los derechos *discontinuos* sólo permiten usar el agua durante determinados periodos Los derechos *alternados* son aquellos en que el uso del agua se distribuye entre dos o más personas que se turnan sucesivamente Cabe observar que muchas de estas clasificaciones son formalizaciones teóricas que no corresponden en la práctica, a la forma en que se están usando las aguas (véase Vergara A., *Derecho de aguas* tomo II ob cit, 1998) Además, al solicitar nuevos derechos o regularizar los existentes, todos los usuarios obviamente prefieren los derechos con las mejores cualidades que establece la legislación es decir uso consuntivo continuo y de ejercicio permanente

déficit en los usuarios aguas abajo acostumbrados a recibir el caudal no utilizado anteriormente

Esta característica del sistema ha generado fuertes y diversas críticas

”Esta forma de asignar los recursos hídricos ha originado situaciones que van en directo perjuicio del país, ya sea por la imposibilidad de constituir derechos a quienes realmente los requieren, la acumulación de derechos de agua sólo con fines de acaparamiento y especulación, o la utilización de estos derechos como barreras de entrada para otros competidores”<sup>39</sup>

Estas consideraciones ayudan a explicar, por lo menos en parte, por que muchos en Chile consideran que “la actual legislación adolece de excesiva permisividad y pasividad frente a la administración y conservación de los recursos de agua”<sup>40</sup>

A veces se asevera que la distribución inicial de derechos de aguas constituye un problema de distribución del ingreso, y el método mediante el cual se asignan inicialmente estos derechos no tiene relación alguna con la eficiencia del sistema. El sistema será eficiente en tanto que los derechos sean libremente transferibles. Aunque esto puede ser cierto en un ambiente competitivo, sin embargo, cuando los costos de transacción y transporte son significativos, o cuando hay poder de mercado o inmovilidad de los recursos, la distribución inicial de los derechos de agua puede afectar, y de hecho afecta, la eficiencia del sistema.

## EFFECTOS EN EL DESARROLLO REGIONAL

El sistema actual de constitución de derechos de agua ha incentivado la presentación de solicitudes de nuevos derechos, en algunos casos de la totalidad del recurso disponible —“lo que hoy vemos a diario solicitudes por toda el agua disponible en los cauces, sin ninguna justificación”<sup>41</sup>—, y la acumulación de derechos sin uso. Esto puede llevar a situaciones irreversibles o modificables a un altísimo costo, así como al agotamiento legal de la disponibilidad del agua en “cauces naturales sin un real uso del agua, con el consiguiente efecto negativo en el desarrollo”<sup>42</sup>. Una de las posibilidades que causa especial preocupación es que el actual siste-

39 PEÑA H. ‘Modificaciones al Código de Aguas’ *El Mercurio*, Santiago de Chile, 13 de febrero de 1999 (se encuentra disponible en <http://www.mercurio.cl/990213/e6.html>)

40 INOSTROZA, Óscar. ‘Uso de las aguas’ *El Mercurio*, Santiago de Chile, 24 de noviembre de 1996

41 PEÑA, H. ‘Modificaciones al Código de Aguas’ *El Mercurio*, Santiago de Chile, 4 de marzo de 1999 (se encuentra disponible en <http://www.mercurio.cl/990304/e7.html>)

42 MUÑOZ, Jaime. ‘El Código de Aguas de la República de Chile en el marco de una economía social de mercado’, en Hector Garduño y Felipe Arreguin-Cortes, editores. *Uso eficiente del agua*. Montevideo: UNESCO/ORCYT, 1994 (se encuentra disponible en [http://www.unesco.org/phi/libros/uso\\_eficiente/munoz.html](http://www.unesco.org/phi/libros/uso_eficiente/munoz.html))

ma de concesión de derechos de agua puede tener serias implicaciones en el desarrollo regional

Al respecto, es útil señalar que basta la constitución de un solo derecho, consuntivo o no consuntivo, sobre los sobrantes de un río en su desembocadura, para que su titular pueda impedir cualquier nuevo aprovechamiento consuntivo que un tercero desee efectuar de ahí en adelante aguas arriba, es decir, en toda la cuenca –pues podrá oponerse a las solicitudes de nuevos derechos de aprovechamiento reclamando que se está afectando su propio derecho, que podría desaparecer si se entregan estos nuevos derechos aguas arriba– y, de este modo, ejercer influencia sobre la actividad económica de toda la región. Por ejemplo

“ en la actualidad, con tres solicitudes de derechos en la Undécima Región, todos los ríos, incluido el Baker –el más grande de Chile– quedarían vedados para el desarrollo agrícola, porque como las solicitudes se están haciendo aguas abajo, el río Baker quedaría absolutamente congelado para la agricultura”<sup>43</sup>

Una situación similar se presenta en algunos otros ríos

Otra preocupación se relaciona con localidades aisladas, con escasas fuentes económicamente viables de abastecimiento de agua potable. En este último caso –cuando la constitución de un nuevo derecho puede dejar esas localidades excluidas de su única fuente de abastecimiento– “normalmente se ha encontrado una solución política al problema”, al margen de la legislación vigente<sup>44</sup>. Lo mismo ha sucedido cuando una solicitud de nuevos derechos causó una conmoción regional debido a sus posibles efectos contaminadores<sup>45</sup>.

## ESPECULACION

El sistema actual de asignación inicial de derechos de agua genera un incentivo claro a la especulación, y da origen a un acaparamiento de características especulativas y anticompetitivas. “Algunos particulares, sin haber explotado el agua que les fue concedida, especulan como propietarios con el valor del caudal y con las empresas”<sup>46</sup>, y

“La acción de inescrupulosos que han visto en esta materia la posibilidad de efectuar negocios, pidiendo un derecho de aprovechamiento de aguas sin el interés

43 LAGOS, R. ‘Exposición del Ministro de Obras Públicas, señor Ricardo Lagos Escobar’ ob cit 13 de mayo de 1997

44 PEÑA H. *Modificaciones al Código de Aguas*, ob cit 1996, y *Fundamentos de las modificaciones propuestas al Código de Aguas*, ob cit 1998

45 BAUER, C J. “Los derechos de agua y el mercado. Efectos e implicancias del Código de Aguas chileno de 1981” *Revista de Derecho de Aguas* volumen IV 1993

46 VELASQUEZ, S. ob cit, 1998

de desarrollar algún proyecto con ese recurso, sino de retener el derecho hasta que aparezca un interesado en desarrollar un proyecto y venderle el derecho de aprovechamiento de aguas<sup>47</sup>,

lo que, sumado a la gratuidad con que se obtienen y mantienen los derechos en la titularidad privada, se percibe como una característica socialmente no equitativa del sistema "Esto ha sido uno de los más controvertidos aspectos del Código"<sup>48</sup>

Hay que hacer notar que, aunque la especulación es un ingrediente esencial de todo mercado y, por lo menos en teoría, los especuladores pueden desempeñar un papel potencialmente útil, ella puede distorsionar los precios mediante un poder de negociación desigual o un control monopolístico, y, como es obvio, resulta inconveniente dejar las decisiones de gestión del agua libradas exclusivamente a las capacidades predictivas de los especuladores

Aunque en casi todos los mercados las decisiones erróneas son costosas para el especulador y este hecho tiende a confinar a todos los especuladores en potencia a una pequeña porción del mercado, la situación es muy diferente en el mercado de aguas en Chile, donde los derechos de agua se otorgan gratuitamente y a perpetuidad, no se obliga a los titulares a invertir recursos en la construcción de obras de aprovechamiento, se observa un rápido crecimiento de la demanda y los precios de los derechos de agua registran una tendencia sostenida al alza. Por estas razones, los especuladores no enfrentan riesgo alguno —ya que su inversión inicial es cercana a cero—, y, por lo tanto, se infringe la condición esencial de la especulación, cual es apostar por una ganancia con incertidumbre, así, el costo de oportunidad que resulta de mantener los derechos sin utilizarlos y sin venderlos es muy inferior a la rentabilidad derivada del aumento de los precios

A pesar de que la especulación causa cierto malestar en el país, todavía no se han realizado estudios cuantitativos para determinar cuál es la magnitud real de esta cuestión. Según algunos informes, la especulación en derechos de agua se concentra sobre todo en las zonas del centro y sur del país, donde el agua todavía es relativamente abundante y su precio se mantiene aún bajo, pero está experimentando una sostenida alza debido a la mayor utilización que tiene el recurso<sup>49</sup>. En general, se estima que se ha exagerado la preocupación por la especulación en el caso de la agricultura, aunque la especulación o acaparamiento parece haber tenido un impacto

47 MUÑOZ J, ob cit 1994

48 BAUER, ob cit 1993

49 DONOSO Guillermo *Análisis del funcionamiento del mercado de los derechos de aprovechamiento de agua e identificación de sus problemas* Santiago de Chile Pontificia Universidad Católica de Chile-Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, 1998

significativo en el desarrollo del sector eléctrico<sup>50</sup> Analizaremos la situación del sector hidroeléctrico más adelante

En lo que se refiere al sector agrícola, aunque a principios de los años 80 se produjo aparentemente una demanda de carácter especulativo por derechos de agua, en especial en el sur del país, ésta parece haber sido bastante limitada y no parece haber indicaciones de que exista acumulación de derechos consuntivos para especulación<sup>51</sup> Algunos investigadores han planteado que los más perjudicados por la especulación parecen haber sido los pequeños campesinos, los que en algunos casos –al no estar debidamente informados de los cambios introducidos por el Código de Aguas y al no tener ni recursos ni recibir asistencia en los trámites– han desaprovechado mucho tiempo en darse cuenta de la necesidad de solicitar derechos a la DGA, de regularizar sus derechos o de oponerse a dichas acciones emprendidas por terceros<sup>52</sup> Como resultado, algunos pequeños campesinos vieron bloqueados los proyectos de riego que tenían por objetivo beneficiarlos por no poder obtener o regularizar derechos de agua en las cuencas en donde otros los habían obtenido pero no los estaban utilizando<sup>53</sup> Otros grupos afectados parecen haber sido las comunidades indígenas, cuyas aguas ancestrales –según algunos investigadores– aparentemente fueron, en algunas ocasiones, inscritas por empresas mineras y otras, privando a estas comunidades del agua para el desarrollo de sus actividades agrícolas, afectando su medio ambiente, dificultando su acceso a programas de riego campesino y acentuando la migración de sus habitantes hacia las ciudades<sup>54</sup> Es importante señalar, sin embargo, que aun si estos hechos hubieran ocurrido, deberían haber sido mínimos, pues la DGA parece tener mucho cuidado con este tema<sup>55</sup>

50 BAUER ob cit 1993 y 1997, FLOTO Edgardo “Manejo de recursos hídricos en Chile Potencialidades y limitaciones del mercado del agua” Seminario Internacional Gestión del Recurso Hídrico Santiago de Chile Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, Dirección de Riego y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación diciembre de 1996

51 FLOTO ob cit 1996

52 BAUER, ob cit 1993 y “Los resultados del mercado de aguas en Chile” *Ambiente y Desarrollo* volumen XII N° 2 junio de 1996 Toledo Victor *Todas las aguas El subsuelo, las riberas las nerras Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígenas sobre sus recursos naturales y contribución a una política pública de defensa* Temuco región Mapuche, diciembre de 1996 (se encuentra disponible en <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/aguas1.html>)

53 BAUER, ob cit , 1993, TOLEDO, ob cit , 1996, y JORQUERA Luis “Programa de construcción de obras de riego medianas y menores PROMM-BIRF 3528 CH” III Convención Nacional de Regantes de Chile Los Angeles 5 y 6 de noviembre de 1993 Santiago de Chile Confederación de Canalistas de Chile

54 AYLWIN Jose *Pueblos indígenas de Chile Antecedentes históricos y situación actual* Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera 1994 (se encuentra disponible en <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/ayl1a.html>), Toledo ob cit , 1996

55 FLOTO, ob cit 1996

## PODER DE MERCADO

El poder de mercado en la comercialización del agua puede ejercerse de dos maneras (i) en forma directa, ya sea mediante el comportamiento monopolístico como vendedor que fija las señales de precios que son seguidas por otros participantes en el mercado o mediante el comportamiento monopsonico como comprador que fija los precios, o bien, (ii) en forma indirecta, cuando existe el potencial de que algunos agentes económicos recurran al control de los derechos de agua para ejercer el poder de mercado en el mercado del producto del que el agua es un insumo

En todo mercado existe la posibilidad de que algunos agentes económicos influyan en los niveles de precios o restrinjan las transferencias. La eficiencia económica requiere la presencia en el mercado de un número suficiente de compradores y vendedores para que la cantidad de un bien adquirido por cualquier otro comprador o vendido por cualquier otro vendedor, en relación con la cantidad total transada, no influya en el precio de mercado. Cuando el poder económico está disperso, ningún participante en el mercado se encuentra en situación de explotar su poder de mercado para minar la competencia y obtener ventajas injustificadas. Por ende, los compradores y vendedores consideran el precio de mercado imperante como dado —es decir, actúan como “agentes económicos sin influencia en el precio”— y toman las mejores decisiones en función de este precio. Si las decisiones individuales de compra o venta tienen un impacto considerable en el precio, los precios ya no reflejarían los valores marginales y cesarían de transmitir las señales de mercado necesarias para la asignación eficiente de recursos.

Los grandes tenedores de derechos de agua, a menudo las empresas de servicios públicos, pueden tratar de manipular los precios para mejorar su posición en el mercado del agua y obtener utilidades excedentarias. Si hay pocos vendedores, el vendedor con poder de mercado seguiría una estrategia parecida a la de un monopolista, vendiendo, en cualquier período dado de tiempo, menos derechos de agua de la cantidad que se vendería en un mercado competitivo, con el objetivo de forzar el precio por encima del nivel competitivo. En cambio, si hay pocos compradores, el comprador con poder de mercado podría seguir una estrategia parecida a la del monopsonio con miras a forzar el precio por debajo del poder competitivo. En Chile, el reducido número de participantes en el mercado del agua hace más fácil establecer y ejercer un poder de mercado lo que, como veremos más adelante, parecen confirmar algunos estudios empíricos.

Tal vez la preocupación principal se relacione con el segundo aspecto del problema del poder del mercado, que es la posibilidad de que algunos agentes económicos utilicen los derechos de agua para ejercer un poder de mercado en los mercados de productos y servicios de los que el agua es un insumo, o, en otras palabras, manejen el recurso como un instrumento de

competencia económica desleal. La asignación de una proporción considerable del suministro de agua disponible a un número reducido de usuarios puede conducir a la competencia imperfecta y al poder de mercado. Mediante la restricción de la oferta de derechos al mercado, estos usuarios podrían ejercer el poder de mercado y levantar, al mismo tiempo, una barrera al ingreso de nuevos usuarios, los que no podrán realizar los proyectos más eficientes porque carecerán de derechos de agua, o, teniendo que pagar una prima para adquirir estos derechos, comenzarían con una importante desventaja competitiva.

Esto puede ocurrir, por ejemplo, en la agricultura de riego, en la minería de zonas áridas y en mercados tales como el de electricidad, el inmobiliario, el turístico y el de abastecimiento de agua potable, cuyo desarrollo en una zona puede ser controlado a través de la acumulación de derechos de agua. El caso más importante es el sector eléctrico, donde —dada la fuerte dependencia del país de la generación hidroeléctrica— el control de derechos de agua, especialmente de aquellos que representan mejores oportunidades de inversión, constituye una poderosa y eficaz barrera para restringir la entrada de nuevos generadores al sistema e incluso para el desarrollo de los ya existentes.

Cabe recordar que los recursos hídricos constituyen la principal reserva energética del país y lo seguirán siendo por mucho tiempo más, principalmente por razones económicas, dado que el costo medio de generación en una central hidroeléctrica de embalse es de 1,85 centavos de dólar el kilowatt-hora generado, comparado con 2,79 para turbinas de gas natural, 2,85 para centrales hidroeléctricas de pasada y 4,19 para centrales de vapor carbón tradicional<sup>56</sup>. Prácticamente todos los derechos de agua no consumitivos se encuentran en poder de las principales empresas hidroeléctricas o solicitados por éstas, lo que, aunado en muchos casos a la posesión de las mejores ubicaciones para instalar plantas hidroeléctricas —cabe recordar que tales lugares son relativamente pocos en Chile—, confiere enormes ventajas a las principales empresas sobre otras. Es además interesante agregar que la mejor información hidrológica se encuentra usualmente en posesión de estas empresas, las que no siempre otorgan acceso a dicha información.

En teoría, las empresas eléctricas tenedoras de muchos derechos de agua, a través de la no utilización oportuna de sus derechos —ya sea retrasando la construcción de centrales hidroeléctricas, construyéndolas de tamaños subóptimos o impidiendo su instalación por sus competidores—, pueden restringir de manera monopólica la oferta futura de electricidad. Al

<sup>56</sup> BAUZA, Jaime 'Exposición del señor Jaime Bauzá, Gerente General de Endesa', en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados* legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/ses67.zip>)

no disponerse de la oferta oportuna de electricidad, el precio aumentará y esta empresa obtendrá un mayor ingreso con la venta de electricidad de sus instalaciones existentes. Estas ganancias pueden ser muy significativas si posee una participación importante en el mercado de generación. La Comisión Nacional de Energía (CNE), la entidad encargada de regular el sector eléctrico, estima que

“(el) solo retraso de la puesta en servicio de un proyecto hidroeléctrico importante puede significar un aumento de precios del orden de 16% a 22%, lo que significa un incremento del mismo orden en las ventas realizadas con las unidades existentes. El no desarrollo de los proyectos puede llevar a incrementos del precio de hasta el 40%”<sup>57</sup>

El caso de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) es tal vez el más ilustrativo, aunque una situación similar, pero de mucho menor escala, existe con otras empresas y personas. Este caso debe servir de experiencia para otros países que intentan privatizar empresas estatales dueñas de muchos derechos de agua sin uso o entregar derechos de agua sin condiciones.

ENDESA tiene constituidos derechos por un caudal de casi 7600 m<sup>3</sup>/s —de los cuales utiliza sólo 13,3%—, lo que es equivalente a 4,5 veces los derechos actualmente utilizados en generación hidroeléctrica en el país<sup>58</sup>. Los derechos que ya tiene representan mejores oportunidades de inversión en el sector según las estimaciones de la CNE, posee 77% de los mejores proyectos hidroeléctricos a desarrollar hasta el año 2020<sup>59</sup>.

ENDESA es la principal empresa de generación, con una capacidad instalada de generación (hidro y termoeléctrica) en la zona central de 2417 mw, 60% del total del Sistema Interconectado Central (SIC), el cual corresponde al sistema eléctrico más importante del país<sup>60</sup>. Tiene la propiedad de prácticamente todo el sistema troncal de transmisión del SIC —lo que, por sí solo, le permitiría trabar la competencia—, y posee además importantes derechos de agua —seleccionados y obtenidos por ella misma cuando, antes de su privatización, tenía la responsabilidad de explorar los recursos hídricos para generación y, por lo tanto, contaba con información ventajosa—, que le

57 GONZALEZ, Isabel “Exposición de la señora Isabel Gonzalez, Ministra subrogante, Presidenta de la Comisión Nacional de Energía”, en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/ses67.zip>)

58 DGA *Minuta Situación de derechos de aprovechamiento no consuntivos* Santiago de Chile DGA, 1997

59 ESTRATEGIA “Entre Gobierno y ENDESA. Dictamen por derechos de agua podría sentar precedente en disputa judicial” *Estrategia*, Santiago de Chile, 27 de noviembre de 1996, González ob cit, 1997

60 GONZÁLEZ, ob cit, 1997

permitirán desarrollar los mejores proyectos hidroeléctricos futuros<sup>61</sup> El haber incluido estos derechos de agua en el proceso de la privatización de ENDESA “ha marcado en forma severa la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos por parte de operadores ajenos al sistema”<sup>62</sup>

Todo ello ha llevado a algunos expertos a plantear que con el tiempo puede obtener el equilibrio monopolístico postergando la inversión, dado que no podrán ingresar nuevos operadores porque carecerán de derechos de agua para acometer los proyectos más eficientes<sup>63</sup> Estas imputaciones parecen tener una cierta confirmación empírica Indirectamente las confirman además algunas empresas generadoras

“ algunos personeros de una muy importante empresa electrica están absolutamente acordes con la obligacion de pago de patentes<sup>64</sup> que establece el proyecto a otras empresas que tienen mas derechos de los que necesitan porque por esta via pretenden tener mejores posibilidades de entrar al mercado, con las cuales hoy no cuentan porque no tienen agua”<sup>65</sup>

En la Cámara de Diputados algunos han llegado aún más lejos al decir que

“Dichas compañías se han puesto de acuerdo para ir desarrollando lentamente nuevas centrales hidroelectricas, a fin de no aumentar la oferta de energia más allá del crecimiento de la demanda Todo ello en forma sibilina, destinada a mantener elevados los precios de la energia en nuestro país”<sup>66</sup>

Por estas razones, se tiende a pensar que los derechos de agua que ENDESA no utilizaba deberían haberse devuelto al Estado antes de proceder

61 LORENZINI Sergio *Analisis de la competitividad en la generacion electrica El caso de Chile* Santiago de Chile CEPAL, LC/R 1498, 7 de febrero de 1995

62 ALTOMONTE, Hugo *Proyecto OLADE/CEPAL/GTZ Energia y Desarrollo en America Latina y el Caribe Sintesis del estudio de caso sobre Chile* Santiago de Chile CEPAL LC/R 1644 30 de mayo de 1996 Si bien es cierto que la concentración de derechos de agua en manos de pocas empresas constituye una seria barrera a la entrada de nuevos actores en el segmento de la generacion, la reciente llegada de gas natural desde Argentina ha abierto una posibilidad real de aumentar la competencia en la generación, compensando en parte este efecto negativo

63 BITRAN, Eduardo y Raul E SAEZ ‘Privatization and Regulation in Chile’, en Barry P Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raul Labán, editores *The Chilean Economy Policy Lessons and Challenges* Washington, D C The Brookings Institution

64 En la actualidad, el Gobierno intenta establecer una patente por el no uso de los derechos de agua con el fin de resolver algunos de los problemas descritos en el texto

65 LAGOS, ob cit , 13 de mayo de 1997

66 GARCÍA-HUIDOBRO Alejandro *Discurso del señor Alejandro Garcia-Huidobro Sanfuentes diputado*, en *Contenido de sesiones Camara de Diputados*, legislatura ordinaria 334, sesión 69, 13 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en [http // www.camcongreso.cl/boletines/legis334/deb69.html](http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/deb69.html))

a su privatización de modo que éste, a su vez, los hubiera podido conceder a empresas de generación existentes o nuevas, con sujeción a la condición de uso efectivo en plazo cierto<sup>67</sup>

Aunque ENDESA ha sido objeto de fuertes críticas, también “ha sido una de las principales víctimas del fenómeno de la especulación”<sup>68</sup> En Chile, los lugares adecuados para nuevas plantas hidroeléctricas grandes son relativamente pocos y algunos especuladores –aparentemente aprovechando la información de la propia ENDESA– han logrado obtener derechos de agua en algunos de estos lugares. Al parecer no tienen intenciones reales de desarrollar los proyectos, sino que están esperando una atractiva oferta de ENDESA. A partir de estos hechos, las solicitudes de nuevos derechos por parte de ENDESA pueden ser interpretadas como una estrategia de defensa en contra de esta especulación.

#### ¿COMO ESTA ENFRENTANDO EL GOBIERNO ESTA SITUACION?

El Gobierno ha tratado de enfrentar el problema que plantea el sistema actual de asignación inicial de derechos de agua de diferentes maneras. Como una solución transitoria, hasta tanto no se enmiende la legislación vigente, ha recurrido a la aplicación de las normas generales sobre defensa de la libre competencia en las actividades económicas. La CNE consultó la Comisión Preventiva Central, la que concluyó que sería inconveniente, desde el punto de vista de la legislación sobre libre competencia, que se concedieran nuevos derechos de agua a ENDESA, ya que ello podría generar barreras de entrada en la actividad de la generación hidroeléctrica, con los consiguientes riesgos de eventuales comportamientos monopolicos en dicha actividad.

La Comisión Preventiva Central, en su dictamen N° 1992/636 del 25 de noviembre de 1996, recomendó a la DGA que, en general, se abstenga de aprobar nuevos derechos no consuntivos mientras no esté en vigencia un mecanismo legal o reglamentario que asegure un adecuado uso de las aguas, a menos que se trate de proyectos específicos de interés general que así lo justifiquen. El dictamen fue ratificado por la resolución N° 480 de la Comisión Resolutiva del 7 de enero de 1997. Con base en este dictamen, la DGA ha suspendido la entrega de nuevos derechos no consuntivos. Aunque la medida original tuvo que ver con ENDESA, se decidió extenderla a todas las peticiones<sup>69</sup>.

Entendiendo que no es adecuado utilizar la legislación antimonopolios como procedimiento normal –en el caso específico del agua, la detección

67 BITRÁN y SAEZ ob cit 1994

68 BAUER, ob cit, 1993

69 FROMIN, Luis “Negocios y problemáticas relacionados con el agua. Se agita la ‘liquidez’” Santiago de Chile, *El Mercurio*, 13 de setiembre de 1998

de conductas anticompetitivas está lejos de ser trivial, y la aplicación de estos procedimientos significa una carga excesiva de trabajo dado que se solicitan miles de derechos de agua al año, a lo que además habría que agregar todas las transferencias-, y que ésta no sirve para resolver otros problemas como la especulación y el acaparamiento, el Gobierno intenta (i) evitar la concentración de derechos de agua en otras empresas de servicios públicos que están siendo privatizadas, y, (ii) modificar el Código de Aguas

A partir de la experiencia de las privatizaciones, en la que, al parecer, no ha existido “el debido resguardo de los derechos de aguas”, y deseando evitar la concentración de esos derechos en otras empresas de servicios públicos, el Gobierno –durante las discusiones del perfeccionamiento del marco regulatorio para la privatización de las empresas de abastecimiento de agua potable y saneamiento– ha planteado que

“ previamente al proceso de privatizar las empresas, debieran ajustarse las modalidades para resguardar que los derechos de agua, hoy en propiedad de las empresas sanitarias, se transfieran a un ente público, de suerte que los derechos de agua queden al margen del proceso privatizador y al margen del derecho de propiedad que se va a privatizar”<sup>70</sup>

De manera específica, se propone que, previamente a la privatización de dichas empresas, los derechos de agua que hoy son de su propiedad se traspasen a propiedad de una entidad estatal<sup>71</sup> Este traspaso se haría por la vía administrativa mediante retiros de capital que serían pagados con derechos de agua Simultáneamente, se establecería el derecho de uso de los derechos de agua por las empresas sanitarias

La propuesta también responde a otras preocupaciones Una de éstas se relaciona con la influencia que las adquisiciones de los derechos de agua tienen en las tarifas de agua potable Por ejemplo, de acuerdo con un estudio del sistema tarifario chileno, “hay empresas sanitarias en donde el costo del agua es aproximadamente del 4 al 5% del total de la tarifa, en otras empresas, el costo del agua es superior al 50%”<sup>72</sup>

Los primeros intentos de modificar el Código de Aguas se relacionan con la propuesta de condicionar el otorgamiento de nuevos derechos de agua a la justificación de necesidad del agua solicitada y establecer la extinción por no uso de los derechos de aprovechamiento Se proponía

70 LAGOS, R. Exposición del Ministro de Obras Públicas, señor Ricardo Lagos Escobar”, en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 3, 3 de junio de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.wcam.congreso.cl/boletines/legis335/doc3.html>)

71 EL DIARIO “Texto completo del protocolo de acuerdo” *El Diario*, Santiago de Chile, 18 de diciembre de 1996

72 LAGOS, ob. cit. 3 de junio de 1997

establecer un plazo máximo dentro del cual las aguas debían ser utilizadas, de lo contrario se extinguía el derecho. La DGA tendría la facultad de prorrogar los plazos si fuera necesario y justificado.

En el Congreso, esta propuesta fue considerada inconveniente y rechazada, pues, se cree, desalienta administrativamente el acaparamiento y la especulación, mientras que esto debe hacerse utilizando mecanismos económicos y de mercado. La propuesta también fue criticada porque supuestamente (i) otorgaría una elevada discrecionalidad a la DGA (por ejemplo, en cuanto a la fijación o la renovación de plazos), (ii) obligaría a ocupar el agua en proyectos ineficientes y a usarla ineficientemente, (iii) produciría una incertidumbre en el régimen de propiedad del agua que desincentivaría las inversiones en sectores vinculados con el agua, y, finalmente, (iv) sería difícil concordarla y redactarla adecuadamente por la amplia gama de situaciones que se dan en el desarrollo de proyectos relacionados con el agua y la variedad de plazos para su realización<sup>73</sup>. Se presentaron además algunas objeciones constitucionales relacionadas con el carácter retroactivo que tendría la medida. Muchas de estas críticas son bastante exageradas. Por ejemplo, la discrecionalidad de la autoridad reguladora, debidamente normada y regulada, obviamente no es sinónimo de arbitrariedad. Además, es poco probable que las empresas hidroeléctricas vayan a realizar cuantiosas inversiones para, con esto, aumentar la oferta de energía más allá del crecimiento de la demanda y provocar una caída en los precios, con el único fin de conservar en sus manos los derechos de agua que actualmente tienen pero no usan.

En relación con la propuesta de incorporar la figura de caducidad por no uso —o, en otras palabras, el requerimiento de uso efectivo y beneficioso—, se puede hacer dos comentarios. Por un lado, al condicionar los derechos a usos efectivos y beneficiosos se previenen monopolios y la especulación<sup>74</sup>. Sin la sanción de la caducidad por no uso, los incentivos para que los grandes tenedores de derechos de agua los transfirieran son relativamente escasos comparados con las ventajas estratégicas de controlar un insumo clave de la producción que podría utilizarse para bloquear la entrada a los mercados de productos de los que el agua es un insumo. Además, la aplicación de la doctrina del uso beneficioso puede otorgar a los tenedores de derechos de agua un incentivo para transferirlos en vez de acapararlos y correr el riesgo de que caduquen conforme a las leyes

73 Véase, por ejemplo, DONOSO, Guillermo. Proyecto de reforma al Código de Aguas. ¿Mejora la asignación del recurso? III Convención Nacional de Regantes de Chile. Los Ángeles, 5 y 6 de noviembre de 1993. Santiago de Chile. Confederación de Canalistas de Chile, y GUZMAN, Alberto. "Reflexiones en torno al proyecto de ley que modifica el Código de Aguas." III Convención Nacional de Regantes de Chile. Los Ángeles, 5 y 6 de noviembre de 1993. Santiago de Chile. Confederación de Canalistas de Chile.

74 CEPAL, ob cit 1995.

pertinentes Su impacto sobre los incentivos para transferir o utilizar los derechos de agua en vez de acapararlos depende, sin embargo, de la capacidad de las entidades reguladoras de controlar las acciones de los usuarios

Por otro lado, la doctrina del uso beneficioso tiene algunos inconvenientes desde el punto de vista de la eficiencia económica Se la suele criticar porque es difícil definir qué se entiende por uso efectivo y beneficioso<sup>75</sup>, pero principalmente porque provee un incentivo para que los tenedores de derechos inviertan en forma económicamente injustificable o prematura en obras de aprovechamiento y utilicen más agua de la que pueden usar actualmente con rentabilidad<sup>76</sup> Estas acciones pueden ser económicamente atractivas sólo porque aseguran derechos de agua para el futuro o los transfieren del dominio público al privado

Aunque donde hay mercados del agua dinámicos y activos y los derechos se encuentran totalmente asignados —como lo veremos, esta situación no se da en Chile, donde las transferencias de derechos de agua separados de la tierra han sido muy escasas y donde, por lo menos en algunas regiones, todavía quedan derechos por asignar— tal vez sea innecesaria la doctrina del uso beneficioso, ésta se justifica plenamente en los demás entornos —en otras palabras, en la gran mayoría de los casos—, sobre todo en las cuencas con un gran número de derechos de agua no asignados y rápido crecimiento de la demanda En las jurisdicciones donde, como en Chile, los derechos de agua se otorgan de manera gratuita, el requisito del uso beneficioso es claramente necesario, porque puede contribuir a impedir las reclamaciones frívolas de toda el agua no asignada, y la especulación basada en el acaparamiento y acumulación de los derechos de agua no utilizados Si esto no se hace

“Puede ser demasiado tarde, y quedar comprometidos tanto los intereses de la generación actual como, eventualmente, los de generaciones futuras, cuando el titular de todos los derechos de agua de una cuenca, actor no sujeto a ninguna norma en el mercado completamente desregulado, considere que ha llegado el momento apropiado de la transacción, de acuerdo con el plan de su negocio”<sup>77</sup>

Los debates actuales en el Congreso se centran en torno a (i) el establecimiento del cobro de una patente por los derechos de aguas, que no sean utilizados total o parcialmente, en la proporción no utilizada de sus

75 ANDERSON, Raymond L. “The Irrigation Water Rental Market a Case Study” *Agricultural Economics Research* N° 2, abril de 1961

76 WILLIAMS, Stephen F. “The Requirement of Beneficial Use as a Cause of Waste in Water Resource Development” *Natural Resources Journal* N° 1 enero de 1983, y “The Law of Prior Appropriation Possible Lessons for Hawaii” *Natural Resources Journal* N° 4, octubre de 1985

77 DOUROJEANNI y BERRÍOS, ob cit., 1996

respectivos caudales, (ii) la obligación de quien solicita nuevos derechos de justificar la cantidad de agua que se solicita para que exista concordancia entre los caudales y los fines invocados, y, (iii) el otorgamiento de facultades a la DGA para denegar o limitar las solicitudes de derechos en algunos casos. Estos casos son los siguientes: (i) si se compromete gravemente el manejo y desarrollo del recurso de una cuenca, y, (ii) en general, en todos aquellos casos en que por razones de utilidad pública sea necesario destinar el recurso a fines distintos del solicitado. Esta última situación podría presentarse, por ejemplo, en los casos en que sea necesario reservar el recurso —por no existir otras alternativas de abastecimiento posible— al abastecimiento de agua potable o a determinadas actividades productivas que se califiquen como relevantes para la estrategia de desarrollo regional. Se propone además facultar a la DGA para establecer, en el acto de constitución, especificaciones técnicas, condiciones, plazos, prohibiciones u otras modalidades y limitaciones que afecten el derecho.

Aunque esta alternativa es considerada más aceptable por opositores de la propuesta original, porque hace uso de incentivos económicos y favorece la reasignación de derechos a través del mercado, todavía no hay consenso. Lo que divide no sería tanto el concepto mismo cuanto si la tributación debe utilizarse para desincentivar la especulación y el acaparamiento, o si debe perseguir un fin mucho más limitado (por ejemplo, solventar los costos de mantener el sistema y catastro de los derechos de agua). Los opositores de la propuesta aseveran que el pago de la patente representaría una barrera a la entrada al mercado, fomentaría la corrupción y desincentivaría la inversión.

De acuerdo con la propuesta: (i) la tasa de la patente aumenta de manera progresiva, según el tiempo por el cual se prolongue la no utilización de las aguas —de modo que el titular de los derechos tenga la posibilidad de desarrollar estudios y realizar los trabajos necesarios sin que deba distraer recursos importantes en el pago de la patente en esta etapa—, y, después de un período de 10 años, se llegaría a un nivel de la patente que sería suficiente para desincentivar cualquiera acción especulativa o de otra índole que pudiera impedir el uso de los recursos por terceros, (ii) su magnitud depende de la valorización económica del perjuicio que puede significar para la sociedad la no utilización de esos derechos, (iii) se establece un procedimiento que permite la devolución de lo pagado por concepto de patente una vez que se inicia el aprovechamiento de las aguas (esto puede hacerse descontando del pago de impuestos la patente de los años anteriores), (iv) se fijan presunciones legales para determinar los derechos de agua que no sean utilizados (si no existen las obras de aprovechamiento necesarias para el ejercicio del derecho, si éstas están manifiestamente abandonadas, o si no existen los cultivos, industrias, instalaciones, etcetera, en que pueda utilizarse el recurso, y si la capacidad de las obras de captación o conducción es insuficiente y, en general, en aquellos casos en que el no aprovechamiento de las aguas resulte acreditado mediante los

informes técnicos pertinentes), y, (v) se declaran exentos del pago de patente los derechos de agua con pequeños caudales. Según se estima, de aproximadamente 300 000 usuarios agrícolas existentes en el país, 10 000 podrían estar afectos al pago de patente<sup>78</sup>. De acuerdo con otras estimaciones, los derechos que pueden dar motivo a pago por no uso en ningún caso alcanzan los 500<sup>79</sup>.

El valor de las patentes sería variable según se trate de derechos consuntivos (para los primeros cinco años se fija una patente sobre la base del caudal no utilizado, entre los años sexto y décimo inclusive, la patente se multiplicará por el factor 2, y desde los años undécimo y siguientes, por el factor 4), no consuntivos (para los primeros cinco años se fija una patente sobre la base del caudal no utilizado y el desnivel o altura de caída entre los puntos de captación y de restitución, para los años sexto a décimo inclusive, la patente inicial se multiplicará por el factor 5, y desde los años undécimo y siguientes, por el factor 25), permanentes o eventuales (un tercio del valor de la patente en el caso de derechos permanentes) y, en el caso de los usos consuntivos, según la zona de disponibilidad de agua. Además, se establece un procedimiento judicial para el cobro fuera de plazo, el cual puede concluir con el remate de los derechos. De acuerdo con la propuesta, 75% de los fondos recaudados por concepto de la patente por no utilización de los derechos de agua y en los remates de estos últimos por el no pago de la patente se destinarían a la zona donde se radica el derecho, de ese 75%, 65% estará orientado al uso regional y 10% al uso comunal.

El establecimiento de una patente a los derechos no utilizados puede otorgar a los tenedores de derechos de agua un incentivo para transferirlos en vez de acapararlos y tener que pagar un costo potencialmente elevado. Sin embargo, aunque ésta sea tal vez la única solución políticamente aceptable en Chile, en general parece mucho menos conveniente que el requerimiento de uso efectivo y beneficioso por tres razones principales. En primer lugar, no se cuenta con la experiencia suficiente para evaluar su efectividad y asegurar su diseño adecuado. En segundo lugar, la determinación de la tasa óptima es tarea sumamente difícil y requiere un alto grado de información, la que es muy difícil de conseguir debido a la asimetría de la información entre el órgano regulador y los tenedores de derechos, en tanto éstos tienen la oportunidad y el incentivo de presentarla selectivamente y desvirtuarla<sup>80</sup>. Sin embargo, ésta debe estimarse con exactitud desde un comienzo, porque no siempre es fácil modificarla si la tasa es

78 DGA, ob. cit. 7 de mayo de 1997.

79 PEÑA, *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

80 Véase CEPAL, *La regulación de la prestación privada de servicios relacionados con el agua*, LC/R 1635/Rev 1 Santiago de Chile, 25 de septiembre de 1997.

demasiado baja, la patente no lograría su propósito, y si es demasiado elevada, la patente castigaría demasiado a los usuarios y desalentaría las inversiones. A todo ello habría que agregar las dificultades de seguimiento y la necesidad de disponer de un sistema regulatorio sofisticado. Finalmente, este método tiene algunos de los mismos inconvenientes que la doctrina del uso beneficioso –aunque sin ofrecer los mismos beneficios–, mientras que plantea básicamente las mismas dificultades que la tarificación por el uso del agua.

Un método posible para encarar los problemas de la especulación y el acaparamiento es gravar la tenencia de derechos de agua. Los derechos de agua se evaluarían y gravarían aparte de la tierra y demás recursos. Esto significa que el gravamen de los derechos de agua debería ir en general acompañado de un ajuste correspondiente de los impuestos territoriales y otros impuestos similares a la tierra de regadío.

En Chile hay propuestas en este sentido. Las discrepancias principales se relacionan con lo siguiente: algunos plantean los impuestos a los derechos de agua como alternativa al cobro de una patente por no uso, mientras que otros los ven como medidas complementarias, que persiguen objetivos diferentes.

Cabe recordar que, previo a la promulgación del Código de Aguas, se dictó en 1979 el Decreto Ley N° 2603. Este decreto pretendía establecer un sistema dual de impuestos, a través del cual los dueños pagarían contribuciones para el agua y la tierra en forma separada. Sin embargo, el impuesto fue rechazado por intereses agrícolas y otros, y al final fue descartado, en parte porque su fijación y colección habrían sido muy complicadas y conflictivas<sup>81</sup>. Incluso los propios partidarios del Código de Aguas en su elaboración actual opinan que

“ al Código de Aguas vigente le falta una ley complementaria, la que establezca un impuesto al derecho de aprovechamiento, para ser recaudado como la contribución para los bienes raíces, lo que significa separar, en el caso de los suelos regados, el rol por el agua del rol por la tierra propiamente tal”<sup>82</sup>

En la actualidad no hay impuestos directos a los derechos de agua, más aún: “el derecho de aguas es el único derecho de propiedad consagrado en la legislación chilena cuya mantención no implica costo alguno para su titular”<sup>83</sup>. No obstante, resulta que –a diferencia de las empresas de abaste-

81 BAUER, ob cit, 1993 e Instrumentos económicos del manejo integrado de recursos hídricos. Ventajas y obstáculos” Taller sobre estrategias de manejo integrado de recursos hídricos en América Latina y el Caribe. San José. Costa Rica, 6-7 de mayo de 1996. Actas. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre de 1996. N° ENV96-103. †

82 FIGUEROA, Luis Simón. ‘Cambios a la legislación de aguas’. *El Mercurio*, Santiago de Chile, 21 de enero de 1993.

83 LAGOS, ob cit, 7 de mayo de 1997.

cimiento de agua potable, mineras o industriales— sólo los agricultores pagan, al menos en forma implícita, un impuesto indirecto por el uso del agua, ya que al ser incorporado el predio al riego, su avalúo fiscal es superior que el de los terrenos de secano, lo que significa que su tasa de impuestos —contribuciones de los bienes raíces agrícolas— aumenta. Hay que hacer notar, sin embargo, que, en la práctica, y por varias razones, muy pocos agricultores pagan mayores impuestos por incorporar sus predios al riego<sup>84</sup>

Un impuesto de esta índole tiene muchas consecuencias positivas que provienen del encarecimiento del agua. El impuesto específico a los derechos de agua desalienta —aunque en mucho menor medida que una patente por no uso del agua— tanto la adquisición de estos derechos, si no se tiene la intención de destinarlos a un uso beneficioso, como su acaparamiento, y ofrece un fuerte incentivo para que los tenedores de derechos de agua transfieran los derechos no utilizados con el fin de reducir su carga impositiva. Asimismo, fomenta la disciplina y la eficiencia del mercado, acelera la reasignación del agua a usos de mayor valor, promueve su conservación y ofrece incentivos para su uso y asignación eficientes. Otras ventajas importantes del enfoque impositivo son que la capacidad de los gobiernos para recaudar un impuesto posibilitaría generar ingresos considerables que podrían utilizarse para financiar la vigilancia, la mantención de registros, la observancia y otros esfuerzos reguladores necesarios para operar el sistema. Asimismo, podrían utilizarse para compensar las externalidades negativas vinculadas con las transferencias de agua o financiar las actividades de gestión de cuencas con fuertes externalidades positivas o características de bien público. Un impuesto sobre los derechos de agua brindaría también al gobierno tanto los recursos como el incentivo para registrar y regularizar todos los derechos de agua.

Los problemas principales que plantea la tarificación del uso del agua son que (i) desincentiva pero no evita por sí sola la especulación, el acaparamiento y el manejo estratégico del recurso como un instrumento de competencia económica desleal, (ii) la determinación de la tasa óptima es tarea sumamente difícil, (iii) los impuestos a los insumos tienden a ser más difíciles de definir y más fáciles de evadir que los impuestos a los productos, (iv) los costos institucionales de implementar un sistema tributario pueden ser elevados, sobre todo cuando hay muchos tenedores de derechos de agua, como en Chile, donde existen aproximadamente 300 000 tenedores de derechos de agua<sup>85</sup>, a lo que habría que agregar, en

84 RÍOS, Mónica A. y Jorge A. QUIROZ. "The Market of Water Rights in Chile: Major Issues" *Cuadernos de Economía* N° 97. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1995.

85 FAINE, Alejandro. "Esos engorrosos derechos". Santiago de Chile, *El Mercurio*, 22 de diciembre de 1996.

el mismo caso chileno, los costos relacionados con la necesidad de separar los avalúos de la tierra y el agua, establecer registros completos de usuarios y regularizar muchos derechos, y, finalmente, (iv) los impuestos, especialmente nuevos impuestos, son impopulares y tienden a ser resistidos

Por esta suerte de consideraciones, en Chile una política de tarificación se concibe tan sólo en un horizonte de mediano y largo plazo<sup>86</sup> La idea es que en una primera fase de modificación del Código de Aguas debería establecerse una patente al no uso, y en una segunda una patente por el uso<sup>87</sup> Se piensa que una medida de este tipo podría combinarse eficazmente con la creación de las Corporaciones Administradoras de Cuencas, dado que sus recursos constituirán un estímulo para la implementación de tales entidades<sup>88</sup> Además, la introducción de cobros por concepto de uso del agua podría beneficiar a las regiones donde están localizadas centrales hidroeléctricas, ya que a veces se dice que las centrales hidroeléctricas no generan ni dejan recursos económicos para el desarrollo de la región

Finalmente, un método más de encarar los problemas del acaparamiento y manejo estratégico del recurso como un instrumento de competencia económica desleal, que casi no ha sido discutido en Chile, pero que puede resultar útil para otros países, son derechos de agua temporales<sup>89</sup> En muchos países la propiedad de los derechos de agua es perpetua, aunque, dada la vigencia de las normas de uso efectivo y beneficioso y de caducidad por no uso, pueden describirse con mayor precisión como de uso por tiempo indefinido<sup>90</sup> Los derechos de agua permanentes suelen considerarse como imprescindibles para promover la inversión privada Sin embargo, como las tasas de descuento utilizadas en la evaluación de la inversión por

86 PEÑA, H , *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob cit , 1996

87 GONZALEZ, ob cit , 1997

88 PEÑA, H *Corporaciones Administradoras de Cuencas Proposición de una definición conceptual* Santiago de Chile Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, 1996

89 En las discusiones de las modificaciones del Código de Aguas surgió una propuesta en tal sentido pero solamente con referencia a las aguas subterráneas En virtud de esta propuesta, los derechos de aprovechamiento de las aguas subterráneas quedarían reservados, en un 50% del nivel máximo de extracción para las necesidades de consumo humano de agua potable, y se facultaría a la DGA para constituir derechos de aprovechamiento temporales para otros fines, en tanto las necesidades de agua potable no requieran ocupar el total de su reserva (Urrutia Salvador "Discurso del señor Salvador Urrutia, diputado , en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados* legislatura ordinaria 334, sesión 69 13 de mayo de 1997 [se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/deb69.html>])

90 TRELEASE Frank J 'The Model Water Code, the Wise Administrator and the Goddam Bureaucrat' *Natural Resources Journal* N° 2, abril de 1974

los inversionistas privados suelen ser elevadas, no es necesario que los derechos de agua sean permanentes

Un sistema de derechos de agua temporales tiene muchos atractivos. Los derechos temporales pueden reducir el riesgo de que los grandes usuarios del recurso obtengan poder de mercado y la necesidad de regular para asegurar que esas imperfecciones del mercado se eviten. Segundo, las posibles variaciones de la política futura de gestión del agua (por ejemplo, la introducción de requisitos de caudal mínimo o ecológico, la variación de los valores políticos y sociales respecto a los usos alternativos del recurso, los efectos potenciales de los derechos permanentes sobre la sustentabilidad del recurso dada la incertidumbre del conocimiento científico sobre su magnitud, etcétera) podían abordarse con mayor facilidad con un sistema de derechos temporales. Como lo demuestra la experiencia chilena, una vez otorgados los derechos permanentes es muy difícil revertir la situación generada, sobre todo cuando la capacidad de imponer condiciones *ex-post* es muy limitada. Por estas y otras razones, en muchos países, especialmente en zonas donde existen problemas de suministro de aguas, existe una tendencia a establecer duración máxima a permisos y concesiones, mientras que otras legislaciones posibilitan la revisión y modificación periódica de los derechos de agua<sup>91</sup>

## LA DINÁMICA DEL MERCADO DEL AGUA

Un alto número de compradores y vendedores es una condición importante para el funcionamiento estable y expedito de cualquier mercado. Los mercados óptimos son aquellos en que se da continuamente un conjunto relativamente grande de transacciones. La situación es muy diferente en Chile, donde la actividad actual del mercado del agua, considerando el total del país, es baja y las transacciones, especialmente ventas de derechos de aguas separados de la tierra, son muy escasas. Ello permite calificar el mercado del agua en Chile como un mercado estrecho. Viéndolo desde una perspectiva histórica, esto tal vez no haya sido tan malo, pues como dice un analista reconocido del Código de Aguas “gracias a Dios que el mercado no ha funcionado demasiado, porque se podrían haber producido muchos problemas”<sup>92</sup>

Aunque en algunas zonas (tal vez el ejemplo principal sea el sistema Recoleta-Paloma-Cogoti en la cuenca del río Limarí) existen mercados de derechos de agua bastante activos<sup>93</sup>, en general las transferencias de dere-

91 SOLANES Miguel *Código de Aguas de Chile. Su funcionalidad en el manejo integrado de los recursos hídricos*. Nueva York: Naciones Unidas, julio de 1992.

92 VERGARA, *Derecho de aguas*, tomo II, ob. cit., 1998.

93 Una parte del mercado del agua que aparentemente es bastante activa es la de los arrendos intraagrícolas (FLOTO ob. cit., 1996). Sin embargo, como muchas de estas transacciones son de carácter informal –éstas se llevan a cabo entre agricultores dentro de

chos de agua separados de la tierra han sido muy escasas –lo que reconocen incluso los partidarios del sistema actual–, siendo casi inexistentes las situaciones en las cuales un titular que efectivamente utiliza sus derechos de agua los venda “el mercado ha funcionado de manera muy esporádica, reducido a determinados núcleos, fundamentalmente en torno a las grandes zonas urbanas”<sup>94</sup>

“En los derechos de agua, esta transacción es bastante menos ágil de lo que se podría pensar y desde luego, a diferencia de lo que sucede con las propiedades, es bastante difícil conseguir las personas que tienen en venta derechos y a su vez, ofrecerlos. No tiene ninguna agilidad, y llevarlo a la práctica también tiene sus complejidades”<sup>95</sup>

En general, se estima que en los ríos en los cuales hay elevada competencia por el uso del agua, no más de 5% de los derechos de agua han sido transferidos de un titular a otro a lo largo de una década<sup>96</sup>. Un 90% de esas transferencias han sido de los titulares que no utilizaban sus derechos a los que sí tenían interés en aprovecharlos.

Estas características del mercado del agua en Chile permiten concluir que “La idea original del legislador, de suponer un mercado de aguas fluido, a través del cual se realizaría la asignación, en la práctica no ha

un mismo sistema de riego– la información disponible sobre ellas es muy escasa. La cuenca del río Limari es una de las zonas en las cuales este tipo de mercado del agua es en apariencia relativamente activo. Esto se explica por ciertas características locales que ayudan a disminuir los costos de transacción y transporte: (i) la infraestructura de almacenamiento –funcionan tres embalses– y conducción permite regular los caudales con facilidad ajustando los volúmenes entregados cuando se producen transacciones, (ii) una asociación de usuarios bien organizada administra el sistema y facilita el acceso a la información básica respecto a la actividad de mercado, y, (iii) todos los usuarios están ubicados dentro del mismo sistema de canales y tienen derechos de agua debidamente legalizados (para una discusión más detallada de la operación del mercado del agua en la cuenca del río Limari, véase GONZALEZ DEL RIO José Eugenio “Sistema Paloma Organización y manejo de embalses y funcionamiento del mercado del agua” Seminario Internacional Gestión del Recurso Hídrico Santiago de Chile Ministerio de Obras Públicas Dirección General de Aguas Dirección de Riego y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación diciembre de 1996). Sin embargo incluso en esta cuenca se han presentado algunos problemas.

94 JARA, Octavio ‘Discurso del señor Octavio Jara, diputado informante de la Comisión Especial Legislativa encargada del estudio del régimen jurídico de las aguas’ en *Contenido de sesiones Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en <http://www.camcongreso.cl/boletines/legis334/ses67.zip>)

95 CARVALLO Javier ‘Intervención de los regantes mendocinos’ III Convención Nacional de Regantes de Chile Los Angeles, 5 y 6 de noviembre de 1993 Santiago de Chile Confederación de Canalistas de Chile

96 PEÑA, H. Conferencia del Ing Humberto Peña Foro del Sector Saneamiento sobre el Proyecto de Ley General de Aguas Lima, Perú, 8 al 9 de enero de 1996

sucedido"<sup>97</sup> En el seminario sobre "Política Nacional de Aguas" (Santiago de Chile, 3 al 5 de agosto de 1991) se estimó que "salvo situaciones puntuales, hasta la fecha el mercado del agua no ha funcionado como asignador del recurso"<sup>98</sup>

La evidente inactividad del mercado ha llevado a algunos expertos a afirmar que, a pesar de que el esquema institucional del mercado estuvo operable desde 1981, la activación del mercado sólo comenzó a sentirse en forma aislada a partir del año 1990 y ha ido creciendo progresiva y lentamente desde entonces<sup>99</sup> Otros hacen notar que, por lo menos en algunos de los ríos que ya se encuentran agotados, como el Limarí, el Maipo y el Maule, se puede observar " un aumento constante del número de compraventas y de los caudales transados y además de esto, hay un aumento constante de precio, que hace un tiempo atrás eran más bajos y hoy, cada vez son más altos"<sup>100</sup>

La inactividad del mercado del agua preocupa, porque la característica singular del sistema chileno es que se apuesta prácticamente toda la eficiencia al uso del agua así como a la resolución de conflictos intersectoriales y el logro de otros objetivos de gestión del recurso al mercado En general, la baja actividad del mercado del agua en Chile, visto en su totalidad, es poco sorprendente, dado que estudios de mercados del agua sugieren que éstos —excluyendo ciertas áreas geográficas con características muy especiales— tienden a ser relativamente pequeños o estrechos<sup>101</sup> Esto se debe, en parte, a la necesidad de proteger los derechos de terceros y a la inviabilidad económica de establecer extensos sistemas hidráulicos de transferencia o conducción entre cursos de agua<sup>102</sup> La lección principal para otros países es que las leyes de agua no deben basarse casi exclusivamente en un solo instru-

97 LAGOS, ob cit , 7 de mayo de 1997

98 AYLWIN Tomas, Romulo GARCIA Alejandro AMENABAR Jorge PAREDES, Enrique MARQUEZ Eduardo JORDAN y Jaime MUÑOZ 'Conclusiones Tema La política nacional de aguas y la escasez del recurso' Resumen de las principales conclusiones-observaciones del seminario sobre política nacional de aguas celebrado en la CEPAL durante los días 3 4 y 5 de agosto de 1991 bajo los auspicios de la Dirección General de Aguas, organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Santiago de Chile

99 PERALTA Fernando "El mercado del agua y el caso de Chile' Santiago de Chile CEPAL Contribuciones al taller sobre aspectos de la privatización de las empresas de servicios públicos relacionadas con el agua en las Américas, LC/R 1723 26 de mayo de 1995

100 FIGUEROA L S "Intervención de los regantes mendocinos" III Convención Nacional de Regantes de Chile Los Angeles, 5 y 6 de noviembre de 1993 Santiago de Chile Confederación de Canalistas de Chile

101 Véase YOUNG Robert A "Why are there so Few Transactions among Water Users?" *American Journal of Agricultural Economics* N° 5, diciembre de 1986

102 SALETH, R Maria John B BRADEN y J Wayland EHEART "Bargaining Rules for a Thin Spot Water Market' *Land Economics* N° 3, agosto de 1991

mento de gestión, por aparentemente atractivo que sea, sino que deben ofrecer una amplia y variada gama de instrumentos de diversa índole para lograr alcanzar una mejor eficiencia económica, ecológica y social en su uso

El escaso dinamismo que aún ha tenido el mercado del agua en Chile (con excepción de ciertas cuencas principalmente en el norte del país), se explica por muchos factores, entre los cuales se puede destacar como los más importantes (i) la disponibilidad aún existente —con la excepción del norte del país— de fuentes alternativas de agua de menor costo, (ii) los efectos del sistema proporcional de asignación y el hecho de que la gran variabilidad habitual de los caudales fluviales naturales y la falta de una capacidad de almacenamiento significativa limitan la asignación volumétrica, (iii) los altos costos de transacción y transporte del agua del vendedor al comprador, (iv) la tradición conservadora de muchos usuarios que valorizan el agua y su renuencia a suscribir transferencias permanentes, y, (v) el elevado nivel de riesgo en cuanto a fluctuaciones de precios y de disponibilidad del agua que caracteriza el mercado del agua en Chile

#### DISPONIBILIDAD DE FUENTES ALTERNATIVAS DE AGUA DE MENOR COSTO (CON EXCEPCION DEL NORTE DEL PAIS)

Dado que las transacciones de mercado son normalmente originadas por la diferencia de valor del agua en usos y ubicaciones alternativos —que tienen que ser de una magnitud suficiente como para compensar los costos de transacción y transporte—, es difícil que estos mercados surjan, sean dinámicos u operen con eficacia cuando el recurso es excedentario o cuando hay fuentes alternativas de agua menos cara

En Chile, de Santiago al sur, todavía quedan fuentes alternativas de agua de bajo costo, como por ejemplo las aguas de algunos ríos del sur, las aguas subterráneas, aún relativamente poco explotadas en las zonas del centro y sur del país, y el mejoramiento de la eficiencia en el uso del agua, ya que ésta sigue siendo bastante baja. Por otro lado, los usos más dinámicos, como el abastecimiento de agua potable, sólo representan una fracción pequeña del agua utilizada en todo el país<sup>103</sup>

Estos factores explican lógicamente por qué la actividad del mercado suele intensificarse en períodos de suministro insuficiente, volviéndose menos activa o latente en períodos de abastecimiento normal. Se puede observar claramente que los mercados son más activos en aquellas zonas de mayor escasez relativa de agua, es decir, allí donde la oferta de agua es muy inferior a la demanda, como la cuenca del río Elqui, y también en los

103 PEÑA H., *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996

años de sequía<sup>104</sup> En las zonas caracterizadas por una menor escasez relativa, como la cuenca del río Maipo, existen menos transacciones, aun cuando en esta región se han venido incrementando en forma significativa

#### EFFECTOS DEL SISTEMA DE ASIGNACION PROPORCIONAL

En virtud del Código de Aguas, si la fuente de abastecimiento no contiene la cantidad suficiente de agua para satisfacer todos los derechos permanentes, el caudal debe distribuirse en partes alícuotas En un sistema de asignación proporcional los usuarios que necesitan un suministro confiable pueden reducir la probabilidad de escasez solo mediante la posesión de más derechos de agua que sus necesidades promedio Ello suele introducir algunas ineficiencias y fomentar el acaparamiento

Este fenómeno puede observarse en muchas áreas de Chile donde muchos agricultores retienen lo que podría denominarse derechos "excedentarios" para tener un suministro de agua seguro en los años secos En los años normales estos derechos "excedentarios" no se usan, beneficiando a otros usuarios aguas abajo, o se arriendan, pero no suelen estar a la venta Los altos costos de transporte, así como otros factores, limitan la posibilidad de arriendos a usuarios que comparten un mismo canal o sistema hídrico interconectado relativamente pequeño

Además, es importante señalar que el elevado nivel de riesgo de no disponibilidad y mayor incertidumbre que caracterizan el arriendo, sumados al hecho de que es poco probable que esta agua esté disponible durante los períodos de escasez, suelen impedir su aplicación a aquellas actividades económicas que le asignan el máximo valor al suministro confiable de agua<sup>105</sup> Por ende, habría un mayor volumen de agua en arriendos de corto plazo y, por tanto, en usos de menor valor, que en un sistema prioritario

En un sistema de derechos prioritarios, como en el oeste de los Estados Unidos, los usuarios vulnerables al riesgo pueden adquirir derechos de mayor antigüedad a precios más elevados, mientras que los menos vulnerables pueden adquirir derechos más recientes a menor precio Así, las transacciones de mercado permiten las transferencias de derechos priorita-

104 DONOSO, ob cit 1993 PERALTA, F "Discurso del señor Fernando Peralta Toro, Presidente de la Confederación de Canalistas de Chile III Convención Nacional de Regantes de Chile Los Angeles, 5 y 6 de noviembre de 1993 Santiago de Chile Confederación de Canalistas de Chile, y 'Nuestra visión de los derechos y del mercado del agua en Chile *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile* Santiago de Chile Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

105 HOWE, Charles W, Dennis R SCHURMEIER y William DOUGLAS SHAW 'Innovations in Water Management Lessons from the Colorado-Big Thompson Project and Northern Colorado Water Conservancy District', en Kenneth D Frederick editor *Scarce Water and Institutional Change* Washington D C Resources for the Future

rios a aquellas actividades económicas que valoran más el suministro confiable de agua. Los usuarios pueden lograr el nivel de seguridad deseado y seguir teniendo derechos de agua iguales a la cantidad promedio necesaria, lo que no pueden hacer en un sistema proporcional.

Otra parte del problema es que a pesar de que el Código de Aguas consagra como regla general un derecho de agua expresando su contenido en volumen por unidad de tiempo (artículo 7), los derechos están establecidos normalmente en acciones, o sea en forma porcentual y no en forma volumétrica. Esto sucede en casi todos los ríos del norte del país (a partir del río Aconcagua) que están sometidos a un sistema de turnos o de prorrateo en la distribución de las aguas<sup>106</sup>. Esto se debe, entre otros factores, a las tradiciones locales y al hecho de que el país tiene aún pocos embalses medianos o grandes de regulación con fines de uso múltiple —a pesar de que el Gobierno tiene en ejecución un vasto plan de construcción de obras hidráulicas que va mejorando paulatinamente este aspecto— y, por ende, relativamente poca capacidad de almacenamiento y regulación a mediano y largo plazo, pero también a la asignación de derechos de agua en exceso en por lo menos algunos ríos<sup>107</sup>.

Cualquier mercado opera con mayor eficiencia cuando el producto negociado es homogéneo, o, en el caso del mercado del agua, cuando los derechos de agua disponibles en distintos lugares sean equivalentes y se conozcan todas sus características relevantes. Esta condición puede cumplirse en las transferencias entre usuarios ubicados dentro de un mismo sistema de canales o una misma sección del río, pero no en las transacciones entre los usuarios ubicados en lugares más distantes.

106 VERGARA, *Derecho de aguas* tomo II, ob cit, 1998.

107 HEARNE y EASTER ob cit 1995. De acuerdo con Vergara (Estatuto jurídico tipología y problemas actuales ob cit, 1998), 'en Chile hay sistemas hídricos en los que los derechos son más que los que pueden ejercerse efectivamente, sin poder aprovecharse su totalidad de acuerdo al caudal o corriente efectiva del río. Si se hace un catastro de los derechos quizás sea posible verificar que existen derechos en exceso respecto de la disponibilidad del recurso. Ocurre así por un problema de falta de antecedentes, porque todos los titulares desean que sus derechos sean reconocidos como de ejercicio permanente, aun cuando eso sea improbable'. Una situación similar se presenta en cuanto a las aguas subterráneas, dado que en algunos acuíferos los derechos de agua nominales concedidos —aunque no utilizados— equivalen a 10 veces su recarga efectiva (Peña, H. 'Enfrentando nuevos desafíos'. Discurso del Director General de Aguas, Sr. Humberto Peña Torrealba, pronunciado el 14 de noviembre de 1994, con motivo de la celebración de los 25 años de la Dirección General de Aguas. Santiago de Chile. Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, Relaciones Públicas). En general en muchos países es común encontrar en la población y legisladores una actitud frente al agua que pretende superar a través de lo legal lo que la naturaleza no es capaz de dar, como seccionar un río en partes "independientes", dar derechos "permanentes", establecer que no hay interacción entre las aguas subterráneas y superficiales, o decretar hábiles como zonas de asentamientos humanos lugares de riesgo.

“ en los cuales, ni las probabilidades hidrológicas, ni el comportamiento de ese caudal va a ser conocido o el mismo, van a haber diferencias de calidad de aguas, o se tocan temas como el de la infiltración y recuperación de las aguas, que de alguna manera van a complicar el cumplimiento de la condición de homogeneidad”<sup>108</sup>

Este carácter poco homogéneo de los derechos aumenta los costos de transacción. Además, a menudo surgen dificultades cuando un potencial comprador o vendedor quiere convertir sus derechos desde el sistema variable al sistema volumétrico.

“ en este río el agua se reparte por turnos y no por litros por segundo. Pero ése es un título que no le sirve a la empresa, que desea una unidad fija, y es posible que no se produzca la transacción, y que, por lo tanto, no funcione el mercado”<sup>109</sup>

#### ALTOS COSTOS DE TRANSACCION Y TRANSPORTE

En Chile, los costos de transacción<sup>110</sup> y transporte tienden a ser elevados, siendo en muchos casos tan altos que pueden exceder el precio en que se adquieren los derechos. Los altos costos de transporte se deben en gran parte a la presencia de una topografía agreste y montañosa y al aún escaso desarrollo de infraestructura hidráulica.

Para que cualquier mercado funcione eficazmente es preciso contar con información satisfactoria, confiable y fácilmente accesible sobre los precios y demás atributos de los productos transados, la disponibilidad, calidad y costos del suministro en el tiempo, la identidad de los comprado-

108 PEÑA, H. 'Derechos y mercado de agua en Chile' *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*. Santiago de Chile. Ministerio de Agricultura. Ministerio de Obras Públicas, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1995.

109 VERGARA, *Derecho de aguas* tomo II ob cit 1998.

110 Los costos de transacción son los recursos destinados a establecer, operar e imponer un sistema de mercado. Hay tres fuentes potenciales de costos de transacción en un sistema de derechos de agua comerciables: (i) costos de búsqueda e información, (ii) costos en materia de negociación, contratación y decisión, y (iii) costos en materia de vigilancia, seguimiento y ejecución (STAVINS Robert N. 'Transaction Costs and Markets for Pollution Control' *Resources* N° 119, 1995). En un mercado del agua, los costos de transacción surgen tanto de las necesidades de las partes negociadoras (por ejemplo, buscar socios comerciales, verificar la propiedad de derechos de agua, negociar el precio, disponer el financiamiento y otros términos de la transferencia, redactar contratos, consultar con abogados y demás expertos, pagar honorarios por servicios de corretaje, legales y de seguros y transferir títulos legales), los que se conocen como costos de transacción no inducidos por políticas, como de las políticas públicas que rigen las transferencias de agua, los que se conocen como "costos de transacción inducidos por políticas" (COLBY, Bonnie G. 'Transactions Costs and Efficiency in Western Water Allocation' *American Journal of Agricultural Economics* N° 5, diciembre de 1990).

res, vendedores e intermediarios, los procedimientos necesarios para negociar y completar una transacción, etcétera. Además, en el caso específico del mercado del agua, se precisa información hidrológica para definir el derecho.

Varios tipos de información son esenciales para que los tenedores de derechos tomen decisiones lógicas, por ejemplo, sobre las características legales e hidrológicas de los derechos de agua, el costo de medidas alternativas de obtener agua, cada cuántos años se presenta una sequía, etcétera. Esto implica la existencia de sistemas idóneos de datos y seguimiento. En la práctica, el mercado del agua en Chile ha demostrado su vulnerabilidad en este aspecto, ya que la información disponible es muy escasa, fragmentada y dispersa, y presenta serios problemas de calidad y confiabilidad, lo que constituye un desincentivo considerable para participar en el.

Una “notable debilidad del actual sistema chileno”<sup>111</sup> y un factor importante que aumenta los costos de transacción y genera problemas de certeza jurídica de los derechos es la deficiente constitución de muchos de ellos y una falta de formalización de éstos y de conocimiento de sus características esenciales<sup>112</sup>. Esto se debe a la existencia de muchos derechos no regularizados –y que no es obligatorio para sus titulares registrar y cuya regularización “es un procedimiento caro que no siempre está al alcance del agricultor”<sup>113</sup>–, no inscritos en registro ni en catastro público alguno (la inscripción no es obligatoria en general) y cuyas características esenciales resulta difícil constatar –si son consuntivos o no consuntivos, si son de ejercicio permanente o eventual, el volumen de agua por unidad de tiempo a que tienen el derecho y otras características que en la actualidad sólo se basan en presunciones, estas presunciones no tienen ni fecha ni obligatoriedad, y su aplicación conlleva dificultades–, pero que son reconocidos por la legislación como derechos plenos de validez y protección. Es decir, no siempre hay correlación entre lo que manda la ley y lo que existe o lo que se puede hacer en la práctica.

111 VERGARA, *Derecho de aguas* tomo I Santiago de Chile Editorial Jurídica de Chile, 1998.

112 JAEGER, Pablo “Aspectos principales del reglamento del catastro público de aguas” Seminario “Institucionalidad y Gestión del Agua” (24 de noviembre de 1998) y Jornadas “I Jornadas de Derecho de Aguas” (25 de noviembre de 1998) Pontificia Universidad Católica de Chile Programa de Derecho Administrativo Económico, CNR (Comisión Nacional de Riego) *Estudio integral de riego Proyecto de aprovechamiento de aguas servidas planta de tratamiento Santiago Sur Región Metropolitana* volumen I Santiago de Chile AC Ingenieros Consultores Ltda, Geofun Ltda, Procivil Ingeniería Ltda, Asociación de Profesionales Proyecto Santiago Sur, Vergara “Estatuto jurídico, tipología y problemas actuales”, ob cit 1998 y VERGARA, *Derecho de aguas* tomo I ob cit 1998.

113 ALLENDE, Rene “Derechos de aprovechamiento y mercado del agua en el caso del valle del Limari” *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile* Santiago de Chile Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1995.

En general, se estima que

“ en el país los derechos inscritos no deben representar más de un 10% de los usos reales del agua. Entonces, cerca del 90% de los aprovechamientos de agua se hacen sin derechos inscritos, aun cuando la legislación reconoce esos derechos”<sup>114</sup>

Otros estiman que sólo 40% de los derechos cuentan con sus títulos de propiedad debidamente legalizados<sup>115</sup>. La existencia de muchos derechos de agua no registrados y sin una definición clara introduce la incertidumbre en el sistema de asignación del recurso, incrementa los costos de transacción, dificulta la protección de los derechos de terceros, impide el seguimiento y cumplimiento eficientes y hace que la información sea difícil y costosa de obtener.

Lo anterior se agrava exponencialmente porque hasta la actualidad no ha habido en el país fuentes adecuadas de información confiable y de fácil acceso sobre los derechos de aguas. En general, hay tres fuentes de información. Los registros más completos y actualizados se encuentran en las organizaciones de usuarios. Sin embargo, aun cuando estas organizaciones existen, sus registros son locales y, por ende, sus datos están dispersos —en Chile hay unas 4000 organizaciones de usuarios<sup>116</sup>— y no sirven como títulos legales<sup>117</sup>. Además, muchas de estas organizaciones enfrentan serios problemas. Los Registros de Aguas que llevan los Conservadores de Bienes Raíces (artículos 112 y siguientes) sirven para proporcionar prueba de la posesión de los derechos de agua, pero no son ni exhaustivos en cuanto al conocimiento de las titularidades legítimas de aguas, ni completos en cuanto a información sobre muchos aspectos técnicos importantes. Son fuentes locales y sus datos están dispersos. La DGA lleva su propio Catastro Público de Aguas (artículo 122). Sin embargo, este catastro ha sido incompleto, pues sólo registraba los derechos que había otorgado la propia DGA, pero no contenía datos respecto de los adquiridos por otras vías y tampoco sobre los traspasos posteriores a la primera asignación<sup>118</sup>.

114 PEÑA ‘Debemos ir a una tarificación general del uso del agua’ ob cit, 1996

115 TASC (Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional) ‘Nuevo proyecto de modificación al Código de Aguas’ *Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional* N° 74. Santiago de Chile. Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, diciembre de 1996 (se encuentra disponible en <http://www.ilades.cl/ecobeta/74.htm>)

116 PERALTA ob cit 1993, JORQUERA ob cit 1995

117 CNR ob cit 1998, VERGARA, ‘Estatuto jurídico: tipología y problemas actuales’, ob cit, 1998, y *Derecho de aguas*, tomo I, ob cit 1998

118 CNR, ob cit, 1988, BAUER ob cit 1993, GAZITUA Carolina ‘Las aguas de la discordia’ *El Mercurio*, Santiago de Chile, 8 de setiembre de 1996

La disponibilidad de información debería mejorarse en los próximos años, dado que en 1998 fue publicado en el diario oficial el decreto N° 1220 del MOP por el cual se aprobó el Reglamento del Catastro Público de Aguas. Este catastro cubrirá todos los aspectos relativos a las aguas<sup>119</sup>. Para fomentar la inscripción de derechos de agua, su registro previo es un requisito habilitante para actuaciones ante la DGA.

### TRADICION CONSERVADORA DE MUCHOS USUARIOS

Esto se da especialmente en el caso de los empresarios agrícolas, dada su renuencia a suscribir transferencias permanentes. Salvo ciertas excepciones, en general los agricultores no tienen un claro conocimiento ni de la cantidad de agua que utilizan, ni de los aportes que esta realiza en términos productivos<sup>120</sup>. Tampoco existe una clara valoración económica del recurso, pero sí un sentimiento de necesidad de mantener sus derechos independientemente del precio. Cuando se les preguntó, en una reciente encuesta, si estaban dispuestos a vender o arrendar el agua que les sobraba, un porcentaje importante respondió en forma negativa<sup>121</sup>.

Según Peña

“ el agricultor por cuestión cultural, por lo que ha ido aprendiendo desde tiempos inmemoriales, tiende a tener una vinculación con el agua extraordinariamente conservadora y no va a estar en condiciones de hacer un análisis de incertidumbre para entrar a elucubrar si le puede sobrar el 20, el 30 o 40% del recurso. Verdaderamente ese análisis no está en condiciones de hacerlo. En consecuencia, tiene una actitud extraordinariamente conservadora con respecto a esto y es por eso que fuertemente se opone a tener una actitud más de mercado

119 El Catastro Público de Aguas estará constituido por los siguientes componentes: (i) Registro Público de Organizaciones de Usuarios; (ii) Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Aguas; (iii) Inventario Público de Extracciones Autorizadas de Aguas; (iv) Inventario Público de Obras Hidráulicas; (v) Inventario Público de Información Hidrológica y Meteorológica; (vi) Inventario Público de Obras Estatales de Desarrollo del Recurso y Reservas de Aguas; (vii) Inventario Público de Extracciones Efectivas de Aguas; (viii) Inventario Público sobre Información de Calidad de Aguas; (ix) Inventario Público de Cuencas Hidrográficas, Glaciares y Lagos; (x) Archivo Público de Jurisprudencia Administrativa y de Normas sobre Calidad de Aguas; (xi) Registro Público de Roles Provisionales de Usuarios; (xii) Registro Público de Solicitudes; (xiii) Registro Público de Vertidos de Residuos Líquidos en Fuentes Naturales de Aguas; y, (xiv) Archivo Público de Estudios y Archivo Público de Informes Técnicos.

120 URRUTIA, Arcadio Cerda “Algunas consideraciones sobre el mercado por derechos de agua” *Economía y Administración* N° 43, diciembre de 1994. Concepción. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Concepción.

121 CERDA, A. “Estimación de funciones de producción para la zona de San Carlos y Coihueco” Manuscrito. Concepción. Departamento de Economía. Universidad de Concepción, 1994 (citado en URRUTIA, Arcadio Cerda, ob. cit. 1994).

liberal con respecto a sus derechos de agua, si él sabe que tiene derechos de agua”<sup>122</sup>

#### ELEVADO NIVEL DE RIESGO EN CUANTO A PRECIOS Y DISPONIBILIDAD

Otra explicación posible del escaso dinamismo del mercado del agua en gran parte de Chile puede ser que, dado que los mercados estrechos, como el chileno, suelen caracterizarse por elevados riesgos en cuanto a precios y disponibilidad, frente al riesgo de que en el futuro los derechos de agua puedan no estar a la venta o en arriendo o que su precio pueda aumentar con rapidez, los tenedores de derechos los retienen para un posible uso futuro (por ejemplo, si deciden ampliar sus operaciones o si algún acontecimiento futuro imprevisto, como una sequía, los hace vulnerables a la escasez de agua)

En la teoría económica, los mercados en que las transacciones son pocas y muy espaciadas se conocen como los mercados estrechos. En contraste con los grandes mercados dinámicos donde los compradores o vendedores aceptan el precio imperante como dado, en los mercados estrechos los precios tienen que negociarse caso a caso<sup>123</sup>. Así, los mercados estrechos se caracterizan por los elevados costos de transacción, suelen ser poco efectivos en establecer un precio unitario común y transmitirlo a sus participantes y, finalmente, son susceptibles de ser manipulados. Los mercados del agua en Chile presentan todas estas deficiencias típicas de los mercados estrechos.

Como ya se ha dicho, los costos de transacción —especialmente en materia de búsqueda, información y negociación— son muy elevados. Algunos autores consideran que la disponibilidad de información es el principal problema que afecta al mercado del agua en Chile<sup>124</sup>. En general, se observa cierta relación entre el nivel de actividad de los mercados del agua y la disponibilidad de información y, por ende, los costos de transacción. Así, en las zonas donde existen mercados relativamente más activos, como en las cuencas de los ríos Elqui y Limarí, suele ser algo más fácil obtener la información requerida por los compradores y vendedores, lo que no sucede en otras cuencas, como las de los ríos Bío-Bío, Maipo y Maule, donde las transacciones son más escasas. Sin embargo, en ambos casos la información disponible es regular o mala, y para muchos usuarios es difícil identificar a los compradores y vendedores potenciales. En la cuenca del río Maule, por ejemplo, los agricultores atribuyen este problema —como es de

122 PEÑA H, Foro de Lima ob cit, enero de 1996

123 SALETH, BRADEN y EHEARTH ob cit, 1991

124 DONOSO, ob cit, 1998

125 Ibid

esperar en un mercado estrecho— “a las características informales del mercado, donde las posibilidades de compraventa se transmiten de persona a persona y no a través de un mercado establecido”<sup>125</sup>

Cabe agregar que la provisión privada de servicios de corretaje o intermediación puede desempeñar un papel importante cuando hay costos involucrados en materia de búsqueda, información, negociación y decisión. Sin embargo, ésta tiende a surgir en mercados relativamente grandes donde las economías de escala permiten la operación rentable de tales servicios. En Chile, el mercado demasiado estrecho no es rentable para los intermediarios especializados exclusivamente en el comercio de derechos de agua. Por ende, con unas pocas excepciones, no se han establecido oficinas de corretaje de derechos de agua<sup>126</sup>, y los grupos ya existentes—como los corredores de propiedades, los abogados, las asociaciones de usuarios, etcétera— tienden a asumir estas funciones. Tal vez la principal excepción sea la ya mencionada zona de Limari, donde “el mercado del agua es tan dinámico, tan activo que hay una verdadera bolsa de negociación del agua y hay corredores que viven de esto”<sup>127</sup>

Dado que el número de participantes es reducido y los precios tienen que negociarse caso a caso, los mercados estrechos tienden a ser poco efectivos en establecer un precio que indique con precisión la escasez relativa del recurso y transmitirlo a sus participantes. Además, en un mercado con pocas transacciones, las condiciones de oferta y demanda pueden variar rápidamente generando precios volátiles, lo que aumenta el riesgo, reduce los incentivos para las transferencias y fomenta el acaparamiento. De acuerdo con Vergara

“Incluso hoy no es fácil tener información sobre precios posibles, y sólo se conocen transacciones aisladas, o se desconocen sus valores reales, el precio es a veces arbitrario, y dice relación con el costo de ‘oportunidad’ de un gran proyecto minero o hidroeléctrico, pero tales anécdotas no hacen globalmente más eficiente el uso del agua en los sistemas hídricos. La falta de este precio, entonces, ha debilitado al propio mercado”<sup>128</sup>

Concuerda Peralta<sup>129</sup> cuando “nos preguntan cuál es el valor del agua, nuestra respuesta siempre es, no lo sabemos”

126 PERALTA, F. Enfoque del sector privado respecto a la gestión del recurso hídrico. Seminario Internacional Gestión del Recurso Hídrico, Santiago de Chile. Ministerio de Obras Públicas. Dirección General de Aguas, Dirección de Riego y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, diciembre de 1996.

127 SANTANDER, Pedro. ‘Intervención de los regantes mendocinos’ III Convención Nacional de Regantes de Chile. Los Angeles, 5 y 6 de noviembre de 1993. Santiago de Chile. Confederación de Canalistas de Chile.

128 VERGARA. *Derecho de aguas*, tomo I ob. cit., 1998.

129 PERALTA, ob. cit. 1993.

Finalmente, un número reducido de participantes hace que los mercados estrechos sean más susceptibles de manipularse. En el estudio de las transferencias de derechos de agua en los valles de Elqui y Limarí se puede observar una fuerte imperfección del mercado, donde los compradores han recibido rentas que superan significativamente las rentas recibidas por los vendedores<sup>130</sup>. En la cuenca del río Elqui, los compradores han recibido rentas netas que superan en 2,6 veces las rentas recibidas por los vendedores. Las rentas más altas corresponden a compras realizadas por la empresa local de abastecimiento de agua potable y saneamiento y los urbanizadores y empresarios turísticos. Se puede observar distorsiones aún más grandes en la cuenca del río Limarí, donde los compradores han recibido rentas netas que superan en por lo menos 12 veces las rentas recibidas por los vendedores. Las rentas más altas corresponden a compras realizadas por grandes productores de uva de exportación. Hearne y Easter<sup>131</sup> atribuyen estas grandes diferencias principalmente al poder de mercado que tienen los compradores. Como en estos valles tanto los compradores como los vendedores en general conocen bien los precios de derechos de agua, no se puede atribuir estas grandes diferencias a la información asimétrica.

130 HEARNE y EASTER, ob cit, 1995

130 Ibid

**Anexo**  
**Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones**  
**relacionadas con el recurso hídrico**  
**(Recomendaciones específicas para legislación)**

*Derechos de agua*

- Las leyes de aguas deben determinar en forma precisa que las aguas son bienes del dominio público del Estado. Al mismo tiempo, deben determinar en forma también precisa que los derechos que se otorguen para el uso del agua, en condiciones de uso efectivo y beneficioso, que no causen perjuicios ambientales, estén protegidos por las cláusulas constitucionales de la propiedad privada. Sin embargo, las leyes pueden permitir que las maneras de ejercicio de los derechos sean reguladas, con carácter general, en función de necesidades de sustentabilidad ecológica y social.

- Algunas experiencias recientes indican la conveniencia de que ciertas normas para el manejo del agua, como los requisitos para otorgar derechos de concesión, tengan la máxima jerarquía constitucional con el fin de prevenir su manipulación por intereses especiales. A este respecto, los derechos de agua se entregan cuando haya caudales disponibles, no se afecten derechos de terceros y requerimientos ecológicos y cuando, a juicio de la administración de aguas, el pedido sea consecuente con el interés público del uso de las aguas.

- Las únicas prioridades funcionales a efectos de otorgar derechos deberían ser los usos para bebida y saneamiento. Ello sin perjuicio de la preservación de flujos o caudales por razones ecológicas. En caso de usos concurrentes con otros propósitos, las autoridades de agua deben evaluarlos en sus méritos y, en caso de equiparación, adjudicar en función de licitación económica, prioridad de pedido u otro criterio relevante.

- En caso de derechos preexistentes, estos deberían, como regla, ser reconocidos en la medida de su uso efectivo y beneficioso, histórico y actual, sin perjuicio de que se impongan normas de uso adecuado.

- Los procedimientos para la implementación de estos procedimientos sustantivos deben asegurar su vigencia.

*Administración de aguas*

- El administrador del agua debe ser un ente no sectorial, separado de estamentos administrativos con vocación sectorial. En general, los órganos de administración de tipo colegiado no han dado buenos resultados, por lo que se sugiere que las políticas se orienten a crear órganos no colegiados de administración, pudiéndose incorporar órganos o intereses sectoriales a efectos de consulta y participación.

- La administración adecuada exige una determinación precisa de funciones de la administración, sus deberes y facultades, y los derechos de los administrados y el público en general, bajo el control de la ley y la supervisión judicial a efectos de controles de legalidad y arbitrariedad. Las funciones fundamentales de la administración del agua son la aplicación de la ley, la evaluación del recurso, el otorgamiento de derechos de uso y permisos de descarga, el registro y catastro de los usos, la determinación de cargas financieras y su percepción, el monitoreo y

control de uso del agua, la posibilidad de llevar a cabo inspecciones y requerir información relevante, la aplicación de estándares de calidad, la elaboración de planes, y la de adjudicar en instancia administrativa conflictos vinculados al uso del agua con excepción de ciertas materias, como titularidad de aguas, y siempre con recursos ante la justicia para mejor protección de los administrados

- La toma de decisiones sobre aguas tiene contenido económico, y la presión de grupos de interés especial puede promover o disuadir esas decisiones. Por ello, se recomienda que las administraciones de agua tengan presupuestos independientes y sus titulares un periodo de estabilidad mínima. Además, sería conveniente que estos fueran personalmente responsables por el cumplimiento de las leyes y los daños que genere el incumplimiento de sus funciones

- La creación de entidades de cuenca requiere una serie de condicionantes: determinación precisa de funciones específicas exclusivas y recursos de base propia. También requiere que se determinen las capacidades sustantivas que deberían tener y se las dote de recursos esenciales suficientes

- Cuando se hayan llevado a cabo procesos de descentralización, es conveniente mantener una capacidad residual en el órgano central a fines de que promueva, o implemente por sí, las actividades o medidas necesarias cuando los estamentos descentralizados sean negligentes o incapaces para el cumplimiento de sus funciones

#### *Participación de usuarios y ciudadanos*

- Las leyes deberían tener matrices de información a ser suministradas al público y a la sociedad sobre el estado de los recursos hídricos en calidad y cantidad, y sobre las condiciones de su titularidad. La obligación de preparar y suministrar este informe debe ser una obligación del titular de la administración de aguas

- A efectos de proyectos y programas especiales, debería haber una obligación de poner los resultados a disposición del público, para que este pudiera hacerse un juicio razonable sobre costos, impactos y beneficios de la actividad

- El proceso debe implementarse de modo que el público y los interesados participen en forma oportuna y significativa en los distintos procesos: integración de información, evaluación, verificación de la calidad de la información y seguimiento para asegurar que las evaluaciones son instrumentalmente utilizadas para tomar decisiones

- Cuando la participación no se materializa, es importante promover cuerpos legales que induzcan un esfuerzo extra en las administraciones de agua para informar adecuadamente y recabar información

- La violación de la obligación de suministrar información acabada y veraz conforme las pautas legales vigentes, de promover participación y de manejar procesos consultivos en forma imparcial, significativa y oportuna, debe ser considerada una violación de los deberes del funcionario público responsable de la administración del recurso

#### *Cobros por agua*

- Las leyes de agua deben incluir como condición de adquisición y mantenimiento de derechos de agua, que los titulares de esos derechos paguen los cargos financieros anexos al derecho

- En cuanto al contenido específico de los cobros por agua, pueden haber distintas percepciones y sistemas. En algunos casos el cobro debe reflejar los costos de la administración del recurso más los específicos requeridos por servicios u obras de beneficio especial. En otros se sugiere que se utilice el cobro como incentivo al uso más eficiente del agua o a su conservación.

- Ningún sistema de cobros es efectivo como sistema de manejo de demanda de aguas o de protección de calidad de aguas si existen subsidios generales. Sin embargo, se debe tener presente que es socialmente necesario contar con subsidios focales para sectores de población económicamente marginales.

### *Centralización y descentralización*

- Según la actividad a descentralizar, evaluar cual es el nivel apropiado según consideraciones técnicas y economías de escala y alcance.

- En caso de actividades descentralizadas, separar sus requerimientos y manejo técnico de influencias políticas, con el fin de asegurar viabilidad y eficacia mediante métodos legales, financieros y de control que sean necesarios.

- Tener presente que los modelos exitosos de descentralización han promovido la descentralización y no la autonomía.

- Conservar en el núcleo del sistema una capacidad residual de monitoreo, de reabsorción en caso necesario, o de intervención en las actividades en caso de mala gestión.

- Diseñar sistemas en los que los administradores y usuarios tengan acceso rápido y expedito a la justicia.

- Establecer en forma clara las obligaciones legales del sistema descentralizado y hacer personalmente responsable a su titular por violaciones de ellas.

### *Definición clara de derechos consuetudinarios*

- Se sugiere que, como sistema, las leyes de agua incorporen el principio de que los derechos consuetudinarios de etnias indígenas son reconocidos por la legislación. Cuando la realización de obras hidráulicas de interés general no permita el respeto de estos usos, los indígenas deberán ser compensados.

- Los grupos indígenas podrán pedir la inscripción de los derechos consuetudinarios y su formalización en cualquier tiempo, y si éstos hubieran sido otorgados a terceros, este otorgamiento será anulable. Los derechos deben ser susceptibles de expansión, en la medida en que las condiciones y el número de población cambie. Si no se hiciera lugar a la nulidad, los indígenas deberán ser compensados. El monto de la compensación deberá reflejar no sólo el valor pecuniario de los derechos, sino además su relevancia a efectos de la subsistencia de las etnias.

- En áreas donde existan etnias, la autoridad de agua debe relevar e inscribir de oficio los usos y derechos con derivación o en flujo que los asisten.

- Los procedimientos para implementar estos procesos deberán garantizar la audiencia, la participación, la defensa de los derechos de las etnias y la prueba de los derechos y usos. En caso de duda se estará a favor de los indígenas.

*Datos y planificación*

- Las legislaciones de aguas deben determinar los datos mínimos que deben obrar en poder de las administraciones de agua a efectos de su adecuado manejo. Los titulares de derechos de agua deben inscribirlos en los registros correspondientes, así como también sus transferencias. Los derechos de agua no inscritos no son oponibles a terceros.

- A efectos de homogeneizar la administración de aguas y su planificación, la entidad de planificación debería ser la misma que la entidad de administración.

- Los derechos de agua vigentes deberían ser ajustables en función de objetivos de planificación. Cuando estos ajustes tengan por objeto prevenir o remediar daños a terceros o asegurar la sustentabilidad de fuentes, no serán compensables, en la medida en que sean requerimientos generales y no impliquen la destrucción funcional del derecho.

- La planificación debe incluir medidas estructurales y no estructurales, con consideración del papel de los mercados de agua. Debe ser participativa y basarse en procedimientos que aseguren la participación oportuna y significativa de todos los estamentos interesados en los recursos hídricos. La administración de aguas debe proveer elementos de juicio adecuado a usuarios, interesados y el público en general.

*Resolución de conflictos*

Las legislaciones de aguas deberían permitir que los interesados resuelvan los conflictos que se planteen por acuerdo y por recurso a arbitrajes, adjudicación por comunidades o entidades de usuarios y otros medios amigables. Sin embargo, cuando las partes no pudieran llegar a un acuerdo, la legislación debería permitir que la administración de aguas resuelva en primera instancia, salvo en lo que se refiere a ciertas materias fundamentalmente legales, como carácter público o privado de las aguas, para lo cual se puede recurrir directamente a la justicia. Tanto en las decisiones de la administración como en las arbitrales, debería haber recurso a la justicia.

*Estándares de evaluación*

Es conveniente que la legislación imponga en forma normativa y obligatoria la necesidad de efectuar evaluaciones ecológicas, económicas y sociales de proyectos de uso de aguas. También debe establecer los mecanismos a través de los cuales los interesados y afectados podrán participar en las evaluaciones y la forma en que la participación debe llevarse a cabo para que sea oportuna y significativa. Por último, debería determinar los umbrales por debajo o por encima de los cuales no se aprobaran proyectos. Finalmente, debería establecer los mecanismos de recursos administrativos y judiciales para que las partes que sientan que no se han cumplido los requerimientos legales del sistema puedan actuar.

*Responsabilidad por daños ambientales vinculados al agua*

Se recomienda que la responsabilidad por daños sea objetiva, que en el caso de personas jurídicas sea personal y solidaria entre la persona jurídica y el directivo.

responsable de negligencia, dolo o incumplimiento de la ley, que producido el daño, la carga de la prueba pese sobre la parte que alega no responsabilidad, y que entre los remedios se incluyan no sólo el pago de compensaciones sino además recuperación de los recursos afectados

#### *Conflictos entre entidades descentralizadas*

Las legislaciones nacionales deberían reconocer los dos principios básicos que rigen esta materia (i) equidad y razonabilidad, y, (ii) no causar perjuicio significativo

#### *Competencia ambiental en aguas*

Cuando la administración de aguas sea parte del sistema general de ministerios del ambiente o recursos naturales, es recomendable que ella tenga cierta autonomía funcional con el fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones y el desempeño de sus tareas. Esta autonomía incluye el manejo de fondos que se recauden con motivo de cobros por agua

#### *Mercados de aguas*

Se recomienda que los países permitan el intercambio de derechos de agua entre sectores o dentro de sectores de usuarios

Sujeto al requisito de que no se podrán intercambiar o mercadear derechos que no hayan sido efectivamente usados, o más allá de sus usos históricos. Sujetos a la condición de audiencia y posibilidad de intervención de terceros interesados. Teniendo en cuenta sus impactos ambientales y sociales y los intereses públicos a ellos asociados. Sujetos a aprobación por el administrador de aguas y a registro

Teniendo presente que sin buenos registros de derechos y bases de datos sobre aguas, los mercados no operarán

#### *Legitimación procesal de miembros del público*

Uno de los problemas más relevantes frente a la merca administrativa o la toma de decisiones no correctas es que, en general, los miembros del público tienen problemas para acreditar su legitimidad en procesos. A este respecto, se recomienda que las legislaciones flexibilicen los requisitos de la legitimación sustancial activa en procesos judiciales con el fin de permitir la intervención de organizaciones no gubernamentales y sujetos privados en el cuestionamiento de acciones públicas ilegales o arbitrarias

*Fuente* Adaptado de Solanes, Miguel y David Getches "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero de 1998. Borrador

Ariel Dinar, Gabriel Keynan\*

## MEDICIÓN DEL COSTO Y ALGUNOS INDICADORES DE RENDIMIENTO DE LA EXTENSIÓN PAGADA

El caso de la transferencia de tecnología agrícola en Nicaragua

La extensión agrícola pública (en adelante la "extensión"), así como muchos otros servicios públicos, son una encrucijada. La extensión ha sido también criticada por no ser eficiente y en algunos casos por no ser relevante<sup>1</sup>. En los últimos tiempos los presupuestos públicos para actividades de extensión han sido drásticamente recortados en muchos países, y la magnitud del trabajo de extensión ha sido reducida o modificada. Cambios estructurales en la prestación de la extensión y en las opciones de financiamiento han constituido un tipo de reacción a los cambios que han surgido en el ambiente en el que funciona actualmente la extensión en todo el mundo. Términos como los de extensión privada, extensión pagada, extensión comercializada y extensión cofinanciada son los que se usan para definir una nueva modalidad de servicio que prestan dependencias públicas o empresas privadas por el pago de un servicio. En este caso usaremos el término "extensión pagada".

Existen diversas experiencias de extensión pagada en el mundo, que aparecen reseñadas en los textos. Difieren unas de otras, y cada caso corresponde a las condiciones físicas, económicas e institucionales locales en las que el sector agropecuario realiza sus operaciones. También se

\* Los autores desean expresar su agradecimiento al INTA por su cooperación en las distintas etapas de este estudio. Concretamente, manifiestan su reconocimiento por la ayuda prestada a Cesar Estrada-Rizo coordinador del ATP2, y a Arturo Garcia coordinador del ATP1. Asimismo agradecen los útiles comentarios aportados por Derek Beyrlee, Mark Cackler, Lovel Jarvis, Alex McCalla, Willem Zijp y Dan Marom, así como el trabajo de edición de Lili Monk. Las opiniones expresadas en este documento no deben atribuirse al Banco Mundial.

<sup>1</sup> RIVERA W. M. "Agricultural Extension in Transition Worldwide: Structural, Financial, and Managerial Strategies for Improving Agricultural Extension" *Public Administration and Development*, 16: 151-161, 1996.

diseñan según la capacidad que tengan los agricultores (productores) de cofinanciar los costos de este servicio. La modalidad de servicios de extensión previo pago se ha utilizado en grados distintos en cierto número de países desarrollados y en vías de desarrollo<sup>2</sup>

Entre los arreglos hechos para una extensión pagada, tal como se consigna en los textos, están los siguientes<sup>3</sup> (a) contratos directos entre gobiernos o municipalidades y consultores privados para la prestación de servicios de extensión por un período limitado (Nicaragua). Esta modalidad comprende tarifas que dependen del nivel de ingreso del productor (Chile, México, Colombia), (b) convenios directos entre productores y extensionistas, en los que el pago se calcula en términos de porción del cultivo o de las utilidades (Ecuador), (c) comprobantes comerciables para extensión que el gobierno financia u otorga a productores de bajos ingresos con base en determinados elementos de juicio y que son cambiados por los extensionistas al prestar el servicio (Costa Rica), (d) contratos directos entre grupos de agricultores y extensionistas y otros expertos (Argentina, China), (e) una combinación de financiamiento por medio de pago directo hecho por los agricultores, la contribución de organizaciones agrícolas e impuestos directos e indirectos (Francia), (f) cargos basados en tiempo por ciertos servicios (Reino Unido), y, (g) monto fijo negociado para una actividad perteneciente a un proyecto por parte del extensionista (Queensland, Australia).

En su mayor parte, los estudios existentes ofrecen información sobre la estructura y operación de los distintos arreglos de extensión pagada y, en algunos casos, también resultados históricos sobre los costos y beneficios que se relacionan con estas operaciones. Sin embargo, no hay pruebas suficientes ni análisis que puedan ayudar al lector a llegar a una conclusión sobre el grado de éxito de ciertos arreglos de extensión pagada.

Los textos comprenden diversos estudios que se refieren a los aspectos económicos de la extensión pagada. En un análisis teórico, Hone<sup>4</sup> pretende estimar las implicaciones de un reciente uso de cargos directos para financiar distintas redes de extensión rural en Australia. Dinar<sup>5</sup> aplica un enfoque que determina cuánto debe cobrarse por servicios de extensión utilizando un ejemplo ilustrativo de Israel. Schwartz<sup>6</sup> examina algunos concep-

2 Una descripción detallada de estos casos puede verse en KEYNAN G. M. OLIN y A. DINAR "Cofinanced Public Extension in Nicaragua" *The World Bank Research Observer*, 12(2) 225-47, 1997.

3 Ibid.

4 HONE, P. "Charging for Agricultural Extension Services" *Review of Marketing and Agricultural Economics*, 59(3) 297-307, 1991.

5 DINAR, A. "Extension Commercialization: How Much to Charge for Extension Services" *American Journal of Agricultural Economics* 78(1) 1-12, febrero de 1996.

6 SCHWARTZ, L. A. *The Role of the Private Sector in Agricultural Extension: Economic Analysis and Case Studies*. Overseas Development Institute (ODA). Documento en Red 48, julio de 1994.

tos (enmendados por el análisis del estudio de casos) tales como bienes públicos en comparación con bienes privados, transferencia de información y externalidades, que se asocian con la extensión pagada

Sin embargo, quedan por contestar numerosas preguntas. Por ejemplo ¿podrá duplicarse en un país un arreglo de extensión pagada que se experimentó con éxito en otro país?, ¿cómo puede seleccionarse el arreglo apropiado de extensión pagada para un determinado conjunto de condiciones? Estas preguntas sugieren que sería recomendable una metodología para poder comparar entre distintos arreglos de extensión pagada<sup>7</sup>

Este documento desarrolla un marco de referencia para comparar el costo y diversos indicadores de rendimiento de varios programas de extensión pagada, utilizando datos reales de dos tipos de programas de extensión pagada en Nicaragua y determinando su rendimiento<sup>8</sup>. El análisis se centra en indicadores seleccionados de rendimiento y en su aplicación, y utiliza datos reales de la experiencia en Nicaragua. La siguiente sección desarrolla un marco de referencia para la comparación entre los dos tipos de extensión pagada. Seguidamente, en la tercera sección se describen los dos sistemas de extensión pagada en Nicaragua. La cuarta sección aplica el marco de referencia analítico a los datos disponibles de dos programas privados de extensión en Nicaragua. El documento concluye con sugerencias para la formulación de políticas e indicaciones para la investigación en el futuro.

## MARCO CONCEPTUAL PARA LA COMPARACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LA EXTENSIÓN PAGADA

Dos comparaciones deben tenerse en cuenta al evaluar el rendimiento de la extensión pagada. Primero, una comparación entre los rendimientos de la extensión pagada y la extensión pública, y, segundo, una comparación entre programas alternativos de extensión pagada. Aunque el análisis no debería estar separado de los objetivos por los cuales se dio inicio a la extensión, existen varias reglas económicas básicas que siempre deberían prevalecer.

7 Continúa la discusión entre expertos sobre el tema de extensión privada contra extensión pública. El debate comprende interrogantes como ¿debería financiarse la extensión con fondos públicos?, ¿quién debería pagar y cuánto debería pagarse por los servicios de extensión?, ¿cuáles segmentos de la población agrícola pueden pagar por la extensión? (vease CARY, J W "Changing Foundations for Government Support of Agricultural Extension in Economically Developed Countries" *Sociologia Ruralis* 33(3/4) 336-347 1993 SCHWARTZ ob cit, 1994, RIVERA, W M, ob cit, 1996 y RIVERA, W M "Lessons on Agricultural Extension in Global Perspectives" *Journal of Extension Systems* 12 (1) 49-75, 1996). Aunque es significativo, el debate va más allá de los alcances de este trabajo.

8 El propósito de este documento no es evaluar el rendimiento de la extensión pagada en Nicaragua, sino más bien ilustrar, utilizando datos disponibles en Nicaragua, la aplicación de los indicadores desarrollados en el trabajo.

Las aportaciones y los resultados de la extensión pública pueden medirse en muchas formas. Pueden medirse en términos monetarios, por ejemplo, tomando en cuenta gastos en combustible, salarios y capacitación, o en términos físicos, calculando el número de extensionistas o de horas/extensionista empleados en el programa. Los resultados de la extensión pueden también medirse en una variedad de formas, incluyendo la cantidad de agricultores con quienes hace contacto el extensionista, la participación de los agricultores en las actividades de extensión, cambios en las prácticas agrícolas inducidos por los servicios de extensión, mejor rendimiento físico en la finca (producción, variedades del cultivo, insumos) y mayor rentabilidad en la finca. En el caso de la extensión privada, también existe la necesidad de comparar entre el gasto privado y el público en extensión. Nosotros distinguimos entre cuatro categorías de análisis: análisis al nivel del productor individual, análisis al nivel de agencia, análisis al nivel gubernamental y análisis al nivel social. En las secciones siguientes ofrecemos un marco de referencia analítico detallado para cada categoría, lo que, a su vez, constituye el fundamento para medir el costo de la extensión pagada en Nicaragua y algunos de sus indicadores de rendimiento.

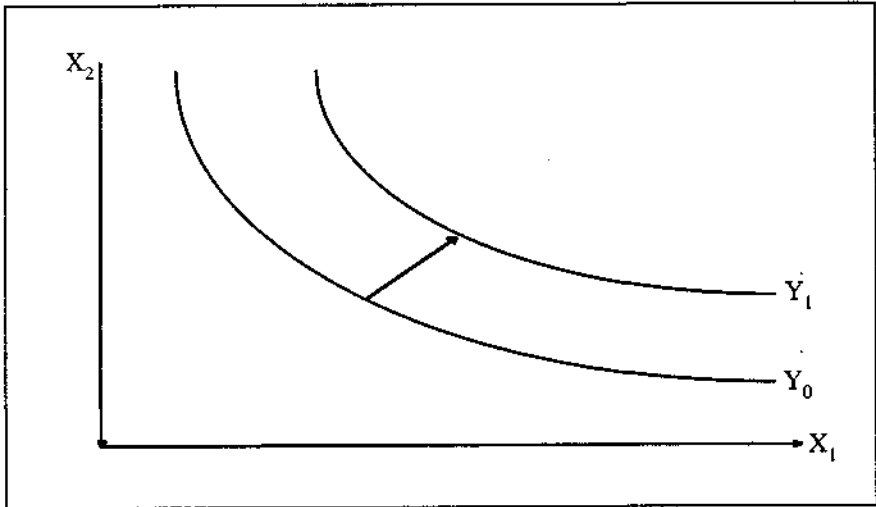
#### LOS PRODUCTORES INDIVIDUALMENTE CONSIDERADOS

El impacto que tiene la extensión pagada en los agricultores individualmente considerados puede calcularse de varias formas, en comparación con el rendimiento en una etapa sin extensión o en una etapa con extensión pública. Primero, mejorando la eficiencia técnica, en donde se observa un aumento en utilidades en cualquier combinación determinada de otros aportes  $X_1$  y  $X_2$  (gráfico 1). Segundo, mejorando la eficiencia en la asignación de recursos, en donde en el punto de una eficiencia técnica determinada, la extensión aumenta las utilidades debido a una mejor asignación de recursos que son escasos ( $X_1$  y  $X_2$ , gráfico 2).

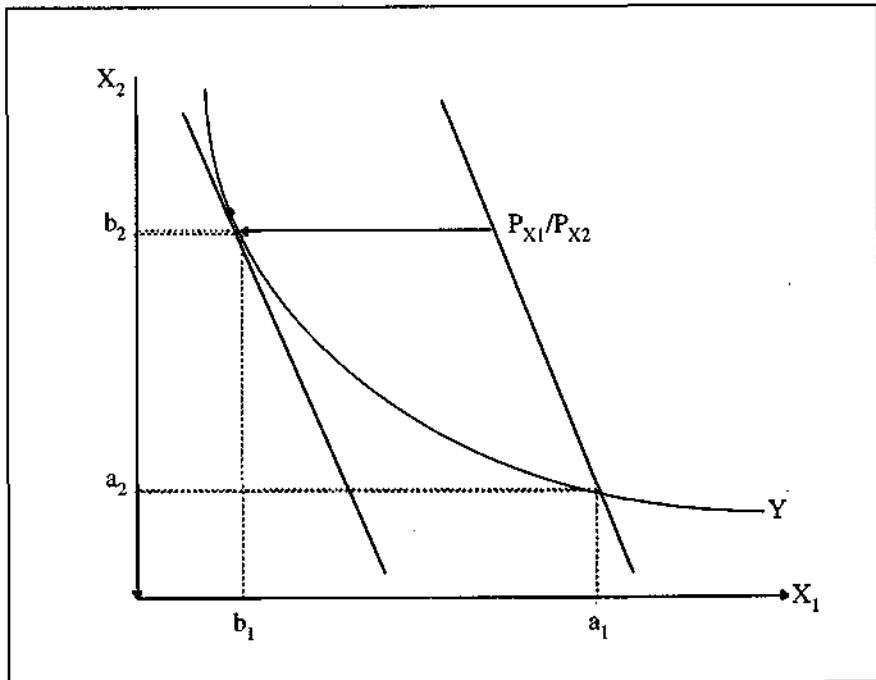
En el gráfico 2, el impacto de la extensión se mide por la capacidad de pasar del *isoquant* de producción  $Y_0$  al *isoquant* de producción  $Y_1$  ( $Y_1 > Y_0$ ). En este modelo, la diferencia entre  $Y_1$  e  $Y_0$  puede deberse a una mayor producción o a un mayor ingreso (como resultado de una mejor calidad de la producción).

El gráfico 2 muestra cómo un productor que usa  $a_1$  unidades de  $X_1$  y  $a_2$  unidades de  $X_2$  para producir  $Y$  puede estar en mejor situación trasladándose a la izquierda del *isoquant*  $Y$  y produciendo la misma cantidad  $Y$  mediante una combinación más económica de  $X_1$  y  $X_2$ . Al realizar la razón de precio entre los dos aportes, el productor ahora usa  $b_1$  unidades de  $X_1$  y  $b_2$  unidades de  $X_2$ . La contribución de la extensión se traduce en la introducción de técnicas de cultivo o manejo que permiten la combinación  $b_1-b_2$ .

**Gráfico 1**  
**Mejoramiento de la eficiencia técnica**



**Gráfico 2**  
**Mejoramiento de la eficiencia en la asignación de recursos**



Lo esencial en el análisis de productores individualmente considerados es lograr el máximo en términos de valor de la utilidad neta privada. En una forma simplista, una comparación entre la extensión pública y la privada se mide por medio de la siguiente condición

$$A^{12} - B^{12} - C^{12} \geq A^b - B^b \quad [1]$$

donde A es ingreso del producto agrícola, B es costo directo de producción y C es pago privado por servicios de extensión. El índice «b» representa extensión pública y el índice «12» representa extensión pagada. Una simple medida de A-B puede ser una agregación de los rendimientos en el plano del cultivo<sup>9</sup>

En el caso de la extensión pagada, debe distinguirse entre el análisis en el plano agencia/empresa y el análisis en el plano gubernamental, en donde los objetivos pueden variar mucho

#### *El plano de la agencia/empresa*<sup>10</sup>

El objetivo de la agencia/empresa que proporciona servicios de extensión es lograr las máximas utilidades o generar los menores costos. Este es el caso cuando el gobierno proporciona a la empresa una asignación fija por productor. Los gobiernos pueden regular la extensión privada para garantizar ciertos estándares en la prestación de servicios. Por ejemplo, los gobiernos podrían insistir en que las empresas privadas ofrezcan algunas facilidades financieras para la capacitación de agricultores. (Un análisis comparativo del rendimiento financiero de las empresas privadas podría mostrar los distintos patrones de gasto.)

#### *Gastos gubernamentales*

Cuando se considera el paso de un suministro de servicios público a uno privado, el objetivo principal del gobierno es reducir costos. Al privatizarse un servicio, los gobiernos podrían verse menos motivados por el objetivo de mejorar el rendimiento del receptor (el productor), aunque este resultado también se espera. Por lo tanto, desde el punto de vista del gobierno,

$$\sum_{i=1}^N D_i + F \leq E^p \quad [2]$$

9 El análisis de costo/ingreso en el plano del cultivo es probablemente el enfoque más conveniente y se usa en muchos casos en los textos.

10 En el caso del ATP1 se trata de la agencia local del INTA, y en el caso del ATP2 se trata de la empresa privada.

donde  $D_i$  es pago directo por el gobierno a la empresa proveedora de extensión privada  $i$  ( $i=1, \dots, N$ ),  $F$  es el costo de la vigilancia y la coordinación de las empresas privadas de extensión por parte del gobierno y  $E^p$  es el costo para el gobierno de la extensión pública

### ANÁLISIS SOCIAL

También es recomendable comparar beneficios sociales en el caso de la extensión pública y la privada. En el marco de referencia del análisis de costo/beneficio se espera que, desde un punto de vista social, la sociedad esté haciendo lo mismo o más con menos recursos. Sin embargo, existe un peligro en la comparación de niveles muy bajos de rendimiento en la extensión pública y la privada. Deberían, por lo tanto, tenerse en cuenta los costos y beneficios privados y sociales relacionados con la privatización del servicio. En un enfoque simple se calcularían las razones de costo/beneficio del nivel privado de la extensión pagada, y luego se estimaría el costo social adicional, en el caso de que lo hubiese, que tiene relación con la extensión pagada. Por ejemplo, el costo social puede comprender el pago del gobierno a empresas privadas (además de los pagos anteriores). El costo social puede también comprender el costo de oportunidad que se relaciona con el cambio de clientela conforme se va proporcionando la extensión pagada. Tal como se sugiere en Dinar<sup>11</sup> y también se observó en el caso de la privatización en el Reino Unido<sup>12</sup>, la clientela tradicional de la extensión pública no obtiene la misma extensión o no obtiene extensión del todo cuando se privatiza la extensión pública. Los objetivos sociales deberían ser los de minimizar la diferencia entre la razón de costo/beneficio privada y la social. Es comprensible que en el caso de la extensión la razón costo/beneficio privada sea distinta de la social

$$|(B/C)_p^{12} - (B/C)_s^{12}| \rightarrow \epsilon \quad [3]$$

donde  $B/C$  es la razón beneficio/costo,  $p$  significa «privada»,  $s$  significa «social» y  $\epsilon$  es un número pequeño. Y

$$(B/C)_s^{12} = B / \left( \sum_{i=1}^N D_i + F + \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^M P_{ij} + \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^M \Delta G_{ij} + \Delta L \right) \quad [4]$$

donde  $P_{ij}$  son los pagos del productor  $j$  a la empresa  $i$  y  $\Delta G_{ij}$  es el costo adicional de producción del productor  $j$  que trabaja con la empresa privada  $i$ .  $\Delta L$  es el costo de oportunidad de productores abandonados por

11 DINAR, A., ob. cit., 1996

12 DANCEY, R. J. "The Evolution of Agricultural Extension in England and Wales", discurso presidencial *Journal of Agricultural Economics* 44 (setiembre de 1993) 375-393

la extensión en el transcurso de la extensión pública a la privada  $\Delta L$  puede medirse como la pérdida en ingreso de parte de esos productores o como los fondos adicionales que el gobierno tiene que asignar para ofrecer otros medios de extensión a productores que fueron abandonados (como panfletos, programas de radio, demostraciones en el terreno, etcetera)

## LA EXTENSIÓN PAGADA EN NICARAGUA

La agricultura es un sector importante en Nicaragua, con su contribución de casi 25% del PBI y como proveedor de empleo a casi 33% de la fuerza laboral<sup>13</sup> El cuadro 1 presenta cifras del PBI correspondientes al período 1990-1997, en las que resulta aparente que la contribución agrícola al PBI nacional ha crecido constantemente entre 1990 y 1996 La importancia cada vez mayor del sector agrícola en la economía nicaraguense justifica aún más el importante papel que pueden desempeñar los servicios de extensión en el país<sup>14</sup>

**Cuadro 1**  
**PBI total y agrícola en Nicaragua 1990-1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PBI total <sup>a</sup>	1 8 156,2	18 127,3	18 202,2	18 135,9	18 742,8	19 580,0	20 648,2
PBI agrícola <sup>a</sup>	4495,3	4420,3	4452,3	4533,4	5021,2	5299,6	5817,4
Contribucion del							
PIB agrícola (%)	25,0	24,3	24,4	25,0	26,8	27,0	28,2
Tipo de cambio	140,92 <sup>b</sup>	4,27	5,00	5,62	6,72	7 55	8,44

a Millones de cordobas de 1980

b Una reforma monetaria en 1988 afecto el tipo de cambio local en comparacion con el dólar

Fuentes Para el PBI Banco Central de Nicaragua (1997) para el tipo de cambio FMI (diciembre de 1997)

La última reestructuración de los servicios de extensión dio lugar a la creación del Instituto Nicaraguense de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>15</sup> en 1993, que reunió en un mismo lugar la investigación y la extensión agrícolas y ganaderas El INTA está dividido geográficamente en cinco regiones y tiene su sede en Managua Las regiones están todas en las partes

13 Banco Central de Nicaragua, Departamento de Cuentas Nacionales, Gerencia de Estudios Economicos Producto interno neto 1997

14 La descripción de la evolución de la extensión agrícola pública en Nicaragua desde 1942 puede encontrarse en Keynan y otros, ob cit 1997

15 El mandato del INTA es alcanzar a los pequeños y medianos agricultores Esto comprende a unos 170 000 de un total de 243 000 familias rurales

occidental (Pacífico) y central del país, donde existe una mayor concentración de actividad económica y agrícola

En 1995 el INTA dio empleo a aproximadamente 160 extensionistas<sup>16</sup> que dieron servicio a 21 500 agricultores en sus cinco regiones<sup>17</sup>, dentro del programa de Asistencia Técnica Pública básico (ATPb) Una gran parte del presupuesto del INTA proviene de fuentes de financiamiento extranjeras En el último año se redujo el presupuesto nacional y la administración del INTA comenzó a percatarse de que el respaldo de donantes para servicios de investigación y extensión estaba comenzando a desaparecer En estas condiciones, se hizo evidente para el INTA que debían hacerse unos esfuerzos serios para recurrir a la asistencia internacional disponible con el objeto de establecer un sistema de extensión descentralizado, orientado al cliente, con responsabilidad determinada y eficiente En este contexto se puso también de manifiesto que tal sistema sería sostenible sólo con el compromiso financiero de los productores Con el nuevo enfoque los productores se convirtieron en clientes en vez de beneficiarios Para sorpresa de todas las personas involucradas, estos clientes comprendieron que si no compartían los costos, el sistema no duraría En tales circunstancias, se rediseñaron los servicios nacionales de transferencia de tecnología agropecuaria, para que comprendieran tres modos principales de suministro de servicios: medios de comunicación masiva y demostraciones en forma gratuita (ATPb), cofinanciado (Asistencia Técnica Pública Cofinanciada-ATP1) y privado (Asistencia Técnica Privada-ATP2) Mientras que los primeros dos estaban a cargo del personal del INTA, el tercero era responsabilidad de empresas de extensión privadas A estas alturas el ATP1 y el ATP2 siguen siendo subsidiados por el INTA

Un estudio del presupuesto de US\$ 9,09 millones del INTA para 1997<sup>18</sup> revela que el presupuesto total consistía en lo siguiente: 70% de fondos públicos, incluyendo un préstamo del Banco Mundial que respondía por el 30% de este total, 26% en contribuciones extranjeras y 3,3% por la venta de productos y servicios El número total de productores cubiertos por los tres programas del INTA continuó siendo de 21 500, de manera que el costo

16 INTA *Plan Anual Operativo 1996* Managua Gobierno de Nicaragua INTA 1996

17 Sin embargo con base en la FIDEG (encuesta *Variación económica del trabajo de la mujer rural* Managua FIDEG 1995) solo 8,1% de los 313 845 agricultores en Nicaragua recibió servicios de extensión de alguna clase y de cualquier fuente Del 8,1% que recibió extensión, 24,1% (6126) fue atendido por el INTA Esta discrepancia se explica por una indebida documentación de los productores atendidos por el INTA antes de la reorganización de 1993 Por ejemplo el presupuesto del INTA para 1997 tiene en la mira a 26 000 productores por medio del ATPb y a más de 5000 por medio del ATP1 Se preve atender a unos 15 000 más por medio del ATP2

18 INTA *Plan Operativo Anual 1997* Managua Gobierno de Nicaragua INTA, 1997 En junio de 1997 9,20 córdobas = US\$ 1

promedio esperado del suministro de servicios de extensión por productor era de aproximadamente US\$ 423<sup>19</sup>. Del presupuesto total de US\$ 9,09 millones, aproximadamente 12% se asigna a actividades que ofrecen servicios de extensión a más de la mitad de los productores a los que atiende el INTA. Sin embargo, el ATPb no es el sujeto de la investigación para efectos de este documento. Un estudio del presupuesto del INTA para 1998, de US\$ 11,01 millones<sup>20</sup>, permitió apreciar que el presupuesto total consistió en lo siguiente: 74,6% en fondos públicos, 23% en contribuciones extranjeras y 2,4% en el producto de la venta de productos y servicios. Debería recalcar-se que el presupuesto del INTA no comprende pagos de productores que participan en los programas ATP1 y ATP2. Estos pagos van directamente a extensionistas y a empresas privadas, que proporcionan a los productores servicios de extensión por contrato.

#### EL SERVICIO PÚBLICO COFINANCIADO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA (ATP1)

Uno de los principales objetivos del ATP1 fue el de mejorar la eficacia de la extensión pública en Nicaragua. La extensión pública sufría de falta de responsabilización y de carencia de incentivos para generar resultados. La filosofía del ATP1 consiste en vincular a los extensionistas directamente con sus clientes, haciéndolos responsables de los resultados. Los buenos resultados serían recompensados, mientras que los deficientes afectarían tanto el ingreso como la imagen personales, al ser diseminados públicamente. El mecanismo principal empleado fue el pago de una pequeña suma por parte del productor por un servicio convenido. El pago se haría al técnico y no a la institución, y se dividiría entre los que proporcionaban el servicio, incluyendo a los supervisores y al personal de apoyo. El convenio con los agricultores comprendía la determinación de objetivos cuantitativos convenidos, en términos de rendimientos que debían lograrse con el cultivo gracias a la asistencia técnica que ofrecía el extensionista. Tanto el extensionista como la institución quedaban

19 Para efectos de comparación las cifras que aparecen en Tackem (TACKEN, W Consolidated Income Statement Foundation DLV Carta a A. Dinar enviada por Tackem Willem, director ejecutivo del DLV 21 de abril de 1997. Disponible a solicitud) por el servicio de extensión privada en los Países Bajos sugieren un costo por suministro de servicios de extensión por agricultor del orden de US\$ 1590 por el periodo 1993 y 1996 (se utilizó el tipo de cambio de 1.7 Dfl por US\$ 1). Durante este periodo los ingresos provenientes de los productores van de 26 a 63% del costo de operación del servicio. Aunque el costo de US\$ 423 en Nicaragua es más bajo que el de los Países Bajos, debería verse en la perspectiva correcta. El valor de US\$ 423 es el costo total presupuestado, incluyendo los costos de operación de las unidades coordinadoras del INTA en Managua. Este valor es obviamente más alto que el costo directo del suministro de extensión por el ATP1 o el ATP2, según como se calcula más adelante en el documento.

20 En noviembre de 1997, 9,85 cordobas = US\$ 1.

obligados, por medio de este mecanismo, a luchar por el logro de buenos resultados<sup>21</sup>

En 1995 se inició una etapa piloto del programa ATP1 con 289 agricultores organizados en 14 grupos y atendidos por 17 agentes de extensión (siete extensionistas más ingresaron al programa piloto posteriormente). Aunque el pago por el servicio cubrió sólo 45% de los cargos convenidos, el INTA decidió continuar con el programa en 1996. Durante la primera temporada agrícola de 1996, la "de primera", 866 productores, organizados en 41 grupos, firmaron contratos para recibir el servicio. Durante la segunda temporada, la "de postrera", el número de productores aumentó a 2221. En general, aproximadamente 35 agentes de extensión estuvieron involucrados en el programa durante la primera temporada y 93 durante la segunda. Vale la pena mencionar que la demanda del servicio durante la segunda temporada sobrepasó el plan del INTA en más de 15%, y el pago por parte de los productores casi cubrió el 80%, tal como se muestra en las siguientes secciones del documento.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, el número de extensionistas del INTA que participa en el ATP1 ha venido aumentando de 24 en 1995 a 78 en 1996 y a 93 en 1997. Se proyecta que este número aumentará a su valor tope de 120 en 1998 y de ahí en adelante. Como consecuencia de ello, el programa ATPb se está modificando substancialmente, de manera que el INTA pueda continuar ofreciendo extensión en algún grado a aquellos agricultores que no pueden pagar por servicios de extensión (Cuadro 2).

El gráfico 3 muestra las tendencias en participación durante los primeros dos años de existencia del ATP1, mientras que el cuadro 3 presenta las tasas de recuperación de los pagos hechos por los productores por servicios de extensión. El crecimiento exponencial en el número de productores (y grupos) que ingresaron en el ATP1 está explicado por la "supracapacidad" de los agentes de extensión en las oficinas regionales del INTA, que podían absorber a números cada vez mayores de agricultores. Sin embargo, considerando la actual capacidad profesional y administrativa del INTA, estas tendencias disminuirán a lo largo del tiempo, a menos que la institución aumente su capacidad en estos rubros.

## EL SERVICIO PRIVADO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGRÍCOLA (ATP2)

Para poder continuar la diversificación de sus servicios, a mediados de diciembre de 1994 el INTA invitó a cierto número de empresas privadas a determinar conjuntamente la posibilidad de ofrecer asistencia técnica privada a pequeños y medianos agricultores. El uso de empresas privadas

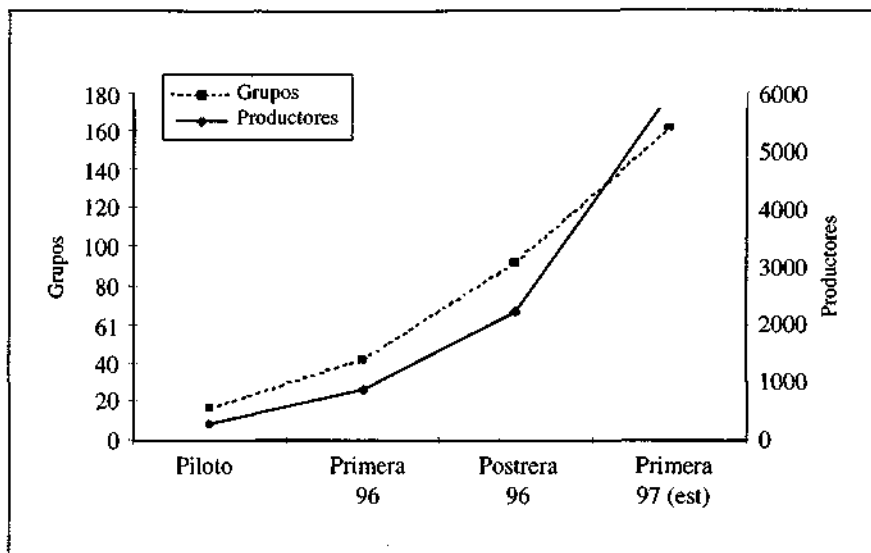
21 Una descripción detallada del establecimiento e introducción por fases del programa ATP1 en Nicaragua puede verse en Keynan y otros *op. cit.*, 1997.

Cuadro 2  
Participación y personal reales y proyectados en el ATP1 1995-1999

Región	1995		1996		1997		1998		1999	
	Grupos	Produc- tores	Grupos	Produc- tores	Grupos	Produc- tores	Grupos	Produc- tores	Grupos	Produc- tores
A1	12	55	43	518	19	445	1990	3370		
A2	9	78	101	927	29	244	2170	3142		
B3	8	77	94	1179	121	2050	2930	5660		
B5	11	46	31	446	81	1205	1665	3000		
C6	5	33	41	417	62	523	1760	3450		
Total	46	289	310	3473	312	4477	525	10515	930	18622
Extensionistas	24		78		93		120		120	
Grupos/Extensionistas	1,9		4,0		3,3		4,3		7,7	
Productores/Extensionistas	12,0		44,5		48,1		80,3		124,1	

Fuente: GARCIA A. Informe resumen modalidad ATP1. Managua. Instituto Nicaraguense de Tecnología Agropecuaria (INTA) noviembre de 1997

**Gráfico 3**  
**Participación en el ATP1 en los primeros dos años,**  
**por temporadas agroclimáticas**



**Cuadro 3**  
**Pagos convenidos y reales de los productores y tasas de pago**  
**por servicios del ATP1**

Región	Pagos (córdobas)					
	Postrera 1995 al 6/30/96			Primera + postrera 1996 al 1/30/97		
	Convenido	Real	% pagado	Convenido	Real	% pagado
A1	3258	1457	44,7	23 260	12 170	52,3
A2	2056	1594	77,5	18 742	11 561	61,0
B3	3970	2820	71,0	34 108	27 675	81,0
B5	1410	1410	100,0	5225	1908	36,0
C6	1061	158	14,9	N/D	N/D	N/D
<b>Total</b>	<b>11 755</b>	<b>7439</b>	<b>63,3</b>	<b>81 335</b>	<b>53 314</b>	<b>65,0</b>

*Fuentes:* Para la temporada de postrera de 1995: KEYNAN y otros, ob. cit., 1997; para las temporadas de primera y de postrera de 1996, GARCIA, A.: *Informe de avance de la modalidad de atención ATP1*. Managua: Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), enero de 1997.  
 N/D = No disponible.

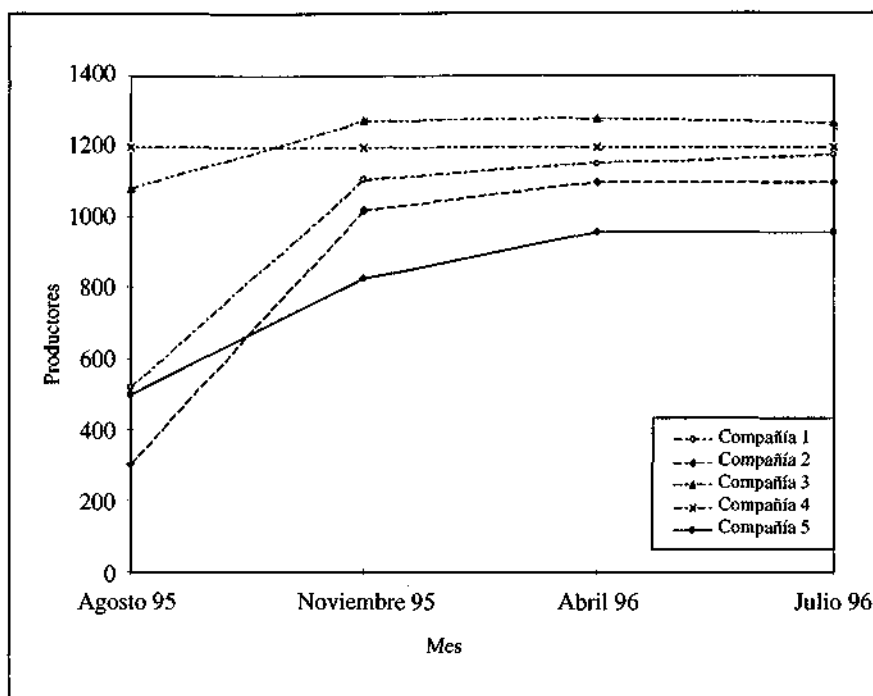
para la provisión de servicios de transferencia de tecnología agrícola se vio estimulado por la necesidad de (a) utilizar incentivos mercantiles para ofrecer mejores servicios, (b) minimizar el riesgo de una burocracia pública más grande, y, (c) reducir los costos del sector público mediante un plan para compartirlos en el que los clientes participarían en el financiamiento del servicio. Se prevé que durante los primeros años de este programa la mayor parte de los costos estará cubierta por el gobierno a través de un préstamo del Banco Mundial.

Después de varios meses de evaluación de la demanda, se firmaron, en agosto de 1995, los primeros contratos entre los productores, el gobierno y las empresas privadas. De conformidad con estos contratos tripartitos, se preveía que los agricultores pagaran una cantidad que cubriera aproximadamente 20% del costo por el primer año, previéndose además que su contribución aumentara a casi 80% en más o menos cinco años. En el momento de preparación de este documento, ningún productor estaba pagando más de 50% de los costos del servicio. Según una estimación del costo medio de la prestación de extensión pública en Nicaragua (con base en el presupuesto del INTA para 1995), el costo directo por productor sería de US\$ 115/año. Esta estimación parece ser muy alta en comparación con datos actuales pertinentes al ATP1 y al ATP2, tal como puede observarse en el análisis que aparece en este documento. Los agricultores de cinco regiones se organizaron en grupos, y para finales de julio de 1996, 46 técnicos y 7 supervisores contratados por 5 empresas atendían a unos 5700 productores (siendo cada empresa responsable del suministro de servicios de extensión en una región determinada).

En contraste con el concepto del ATP1, el servicio del ATP2 cubre una amplia gama de la producción y la comercialización agrícolas. El tamaño de los grupos varía entre 10 y 20 personas. Cada técnico atiende a un número de 8 a 10 grupos y de 100 a 150 agricultores. El gráfico 4 presenta tendencias de participación en el ATP2 durante los dos primeros años del programa. En sentido contrario a las tendencias del ATP1, puede verse, en el caso del ATP2, que cada empresa privada llegó a su tope más bien rápidamente (en una o en dos estaciones, y en uno de los casos en la primera temporada). Este resultado se relaciona directamente con la evaluación del gobierno de la capacidad de cada empresa y con su decisión de permitir a la compañía ofrecer servicios de extensión a un número determinado de productores. En vista de esta norma, las empresas tratan de maximizar sus ingresos abarcando el número mayor posible de agricultores, hasta que llegan al tope impuesto por el gobierno.

En la primera etapa del trabajo, el técnico de la empresa, junto con los productores, preparó diagnósticos de la situación en la hacienda identificando problemas existentes y ofreció soluciones alternativas para mejorar la eficiencia de la producción. Se diseñó un plan de producción y un programa de capacitación conjuntamente con cada agricultor. Este servicio se coordina en una unidad muy pequeña en el INTA. Las princi-

**Gráfico 4**  
**Patrones de participación de compañías privadas de extensión en el ATP2**



*Nota:* Dos compañías más (6 y 7) fueron contratadas e ingresaron en el ATP2 en octubre de 1996.

pales tareas de la unidad son administrar la actividad y orientar su ejecución.

Aunque el concepto del ATP2 está basado en la participación de agricultores en el costo que tiene la prestación del servicio, la selección de agricultores cuyos niveles de rendimiento no son satisfactorios puede crear problemas en la recuperación de pagos por participación de productores. Este fue el caso en la primera temporada de funcionamiento del ATP1 (agosto de 1995). Como resultado de una selección no muy cuidadosa de los agricultores participantes, el rendimiento en algunos casos no fue satisfactorio, y eso condujo a objeciones de algunos de ellos en cuanto al pago por el servicio. En las siguientes estaciones se escogieron los agricultores más cuidadosamente, tomando en cuenta ciertas aptitudes profesionales que permitieran una mejor aplicación de las recomendaciones de la extensión. Para fines de 1996, 85% de los productores pagó sus cuotas, y para fines de 1997 siete empresas proporcionaron servicios de extensión a más de 13 000 agricultores por medio de 102 técnicos privados y recibieron 81% de las cuotas de los productores (dos empresas ingresaron en

agosto de 1997) El cuadro 4 muestra las tasas de recuperación de los productores para las siete empresas privadas por el primero y el segundo años de operación del ATP2. Dado el creciente número de agricultores, lo que crea problemas logísticos de recolección de cuotas, los valores de recuperación de costos, de 81% en promedio (en una gama de 64 a 96%), son muy impresionantes. Las condiciones de sequía que afectaron la producción de café, un cultivo principal en algunas regiones, son responsables de las tasas de recuperación relativamente bajas en el caso de las compañías 2 y 5.

**Cuadro 4**  
**Tasa de pago por los productores, por compañías, en el ATP2**

Compañía	Recuperación de cuotas por extensión			
	Primer año (8/95-7/96)	Segundo año (8/96-10/97)		
	Tasa de recuperación (%)	Facturación (cordobas)	Pago real (cordobas)	Tasa de recuperación (%)
1	87	391 007	367 546	94
2	87	331 828	212 866	64
7	N/D	180 049	237 187	82
6	N/D	142 255	148 360	86
3	83	254 548	237 187	93
4	85	278 865	267 710	96
5	84	477 420	320 893	67
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>2 055 973</b>	<b>1 677 472</b>	<b>81</b>

*Fuentes:* ESTRADA RIZO C y A. GARCIA. Memorandum sobre datos del ATP1 y el ATP2 a Ariel Dinar de fecha 18 de febrero de 1997 para el periodo 8/95-7/96 y ESTRADA RIZO C. *Situación actual y perspectivas del Programa de Asistencia Técnica Privada*. Managua: Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), noviembre de 1997 para el periodo 9/96-10/97.

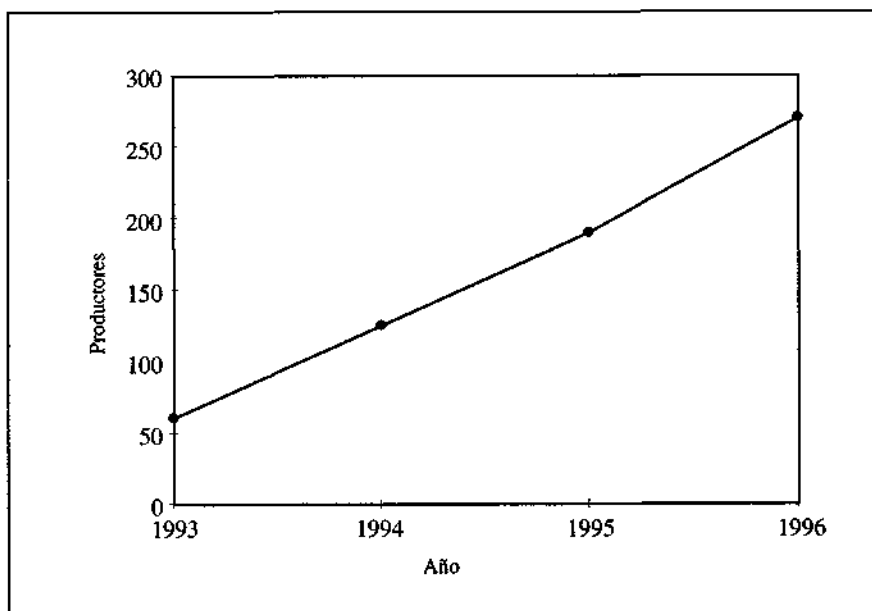
Como lo indica correctamente un revisor, hay un problema potencial de sesgo en el análisis si se seleccionan los agricultores para participar en los programas de extensión pagada. En tal caso, el impacto de la extensión no refleja una verdadera distribución universal de la capacidad de los productores ni una verdadera voluntad de pagar. Sin embargo, para una iniciativa tal como el paso de una extensión pública fuertemente subsidiada a una extensión pagada, el enfoque de selección que se empleó en Nicaragua está plenamente justificado.

## EL SERVICIO BASICO PUBLICO DE EXTENSION (ATPb)

Aunque no constituye directamente el objetivo de este documento, el ATPb es un programa de extensión que desempeñará un papel importante en el campo agropecuario, teniendo en cuenta que de la población total, de más de 200 000 productores agropecuarios, sólo 40 000 son abordados por los tres programas ATP, y que para 1999 se habrá hecho contacto sólo con 25 000 o 30 000 por medio del ATP1 y el ATP2. Para llegar a la gran población de agricultores que no pueden abordarse por medio del ATP1 y el ATP2, los decisores políticos tendrán que mejorar y diversificar la cobertura del ATPb.

Los datos sobre el ATPb en Nicaragua fueron obtenidos de un estudio de la ESECA<sup>22</sup> basado en 270 haciendas representativas. Puede usarse alguna información de ese estudio junto con indicadores de rendimiento sugeridos en la sección anterior. El gráfico 5 muestra tendencias de participación de productores en el ATPb entre 1993 y 1996.

**Gráfico 5**  
**Participación en el ATPb en la muestra del estudio por la ESECA (1997)**



Fuente: Datos de ESECA ob cit, 1997

22 ESECA (ESCUELA DE ECONOMÍA AGRÍCOLA), UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA, FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Evaluación de impacto de la asistencia técnica (borrador de informe). Managua, mayo de 1997, y ESECA. Evaluación de impacto de la asistencia técnica (borrador de informe). Managua, julio de 1997.

## MEDICIÓN DE LOS COSTOS Y ACTUACIONES DE LA EXTENSIÓN PAGADA EN NICARAGUA

En esta sección aplicaremos los procedimientos analíticos que se presentaron anteriormente. En primer lugar utilizaremos algunos de los resultados de la ESECA para obtener algunas medidas de rendimiento. Sin distinción entre programas de extensión en la muestra del estudio de la ESECA, la mayor parte de los agricultores (94%) aplicó las recomendaciones dadas por los extensionistas. De los que aplicaron las recomendaciones, 19% informó haber logrado 100% de eficacia, 61% un 50 a 75% de eficacia y 20% un 25% de eficacia. Dos medidas más del valor de la extensión son la evaluación de la asistencia técnica del INTA (ATPb + ATP1) y el cambio en el ingreso de los productores como resultado de la asesoría. De los productores en la muestra, 43% y 50% calificaron el servicio como "muy útil" y "útil" respectivamente. El 41% de los productores en la muestra informó haber logrado un aumento en su ingreso, 47% un ingreso estable y 12% una reducción de su ingreso. Aunque estos indicadores no son de naturaleza comprensiva, ofrecen una idea del impacto de la asistencia técnica del INTA.

Aun cuando hasta este momento siga siendo imposible distinguir entre productores del ATPb y del ATP1 en la muestra de la ESECA<sup>23</sup>, pueden establecerse algunas hipótesis interesantes. El cuadro 5 muestra que de los productores de la muestra, 25% fue entrevistado una vez por semana, 50% cada quince días y el resto (25%) desde cada tres semanas hasta cada tres meses<sup>24</sup>.

**Cuadro 5**  
**Número de visitas por agentes de extensión en los programas ATPb y ATP1**

Frecuencia de las visitas (días)	7	15	21	30	45	60	90
Proporción de la población (%)	25	50	3	12	1	3	1

Fuente: ESECA ob cit mayo de 1997

<sup>23</sup> ESECA ob cit mayo de 1997

<sup>24</sup> Resulta interesante lo que caracteriza a los productores con los que se tiene el contacto más frecuente. Algo más que se ha descubierto es que 26% de los productores en la muestra pagó por sus servicios de extensión y 74% los obtuvo gratuitamente. Las formas de entrega de las recomendaciones también se dividen en la misma proporción. El 29% recibió recomendaciones por escrito, 68% recibió recomendaciones verbales y 3% de otras formas. Una hipótesis para la verificación es que los productores que pagaban por el servicio también eran visitados una vez por semana y recibían recomendaciones por escrito. Los productores que pagan por la extensión probablemente forman parte del programa ATP1. Si esto es cierto, sería muy fácil comparar entre el rendimiento de los agentes de extensión y los productores en el programa cofinanciado y en el programa tradicional de extensión pública.

En las condiciones de Nicaragua, los contactos con los productores dependían del grado de accesibilidad a ellos, especialmente después de fuertes lluvias que hacían desaparecer los caminos. En todo el año, 32 y 27% de los productores no eran del todo accesibles por automóvil o motocicleta respectivamente.

### MEDICION DEL RENDIMIENTO DEL ATP1

Aplicaremos diversas medidas basadas en datos disponibles para demostrar varios aspectos del rendimiento e impacto del ATP1. Comenzamos aplicando un simple análisis en el plano de la hacienda a datos disponibles de la primera temporada de 1996, para estimar los beneficios incrementales brutos que se asocian con la asistencia técnica del ATP1. Aunque esta medida puede ser el resultado de muchos otros factores, es un indicador de que el ATP1 tiene un impacto positivo en los ingresos incrementales de los productores.

Como es obvio, el resultado altamente positivo en B3 y el resultado altamente negativo en A2 dominan todo lo demás en el cuadro 6. Como resultado de ello, el margen incremental bruto "promedio" de Cd 74 344 no es tan robusto como podría ser. Nuestro principal objetivo al utilizar estos rendimientos concretos de una temporada determinada es demostrar el uso de un indicador en particular en la evaluación de las actividades de la extensión pagada.

**Cuadro 6**  
**Rendimiento de productores en el ATP1 en diversas regiones**  
**en la temporada de primera de 1996 (en córdobas)**

Region	Ingreso incremental	Costo incremental	Margen incremental bruto
A1	8 843	2 460	6 383
A2	-455 159	8 613	-463 772
B3	699 010	157 178	541 832
B5	-8 485	1 614	-10 099
Total <sup>a</sup>	244 209	169 865	74 344

Fuente: Computado de GARCIA A. *Informe de avance de la modalidad de atención ATP1* ob. cit. 1996.

a Sin incluir la región C6 por falta de datos.

Una medida indirecta del rendimiento de la extensión es la tasa de estabilidad en el programa de los grupos de agricultores. Se prevé que una tasa más alta de inestabilidad (medida por la proporción de grupos/agricul-

tores que discontinúan su participación) refleja un grado menor de satisfacción, así como un grado menor de rendimiento de la extensión. Sin embargo, muchos acontecimientos aleatorios, tales como unas condiciones climáticas desfavorables, pueden contribuir a unos bajos rendimientos. El cuadro 7 presenta datos que comparan los resultados entre 1995 y 1996.

Aunque las cifras de la columna derecha del cuadro 7 sugieren una tasa baja de estabilidad por parte de los grupos que participan en el ATP1, esto puede explicarse porque el programa estaba en una etapa relativamente temprana (el segundo año), y por el inapropiado procedimiento de selección de agricultores en los distintos grupos. Sin embargo, la alta incidencia de sustitución de agricultores y grupos en el ATP1 está relacionada con los altos costos de transacción en el establecimiento de nuevos grupos y la reasignación de nuevos agricultores a grupos existentes. Estos costos de transacción han de correr por cuenta de los extensionistas que forman los grupos, y estos factores deberían ser tomados en cuenta al analizar el rendimiento del ATP1.

**Cuadro 7**

**Tasa de continuación de grupos participantes en el ATP1 entre 1995 y 1996**

Región	Cantidad de grupos	Grupos que continúan	% de grupos que continúan
A1	43	8	18,6
A2	101	22	21,8
B3	94	35	37,2
B5	32	3	9,3
C6	41	2	4,8
Total	311	69	22,2

Fuente: GARCIA *ob cit* 1996

Datos recientes de siete compañías proveedoras de extensión en el ATP1 permiten delinear una perspectiva de tres años sobre la estabilidad de la participación de los agricultores<sup>25</sup>. Del total de 15 587 productores con los que se hizo contacto para 1997/98, 26% consiste en veteranos de tres años, 39% en veteranos de dos años y 35% en nuevos participantes en el programa. Estas cifras muestran una mejor estabilidad en el largo plazo de la participación de los agricultores. De hecho, tal análisis debería hacerse

25 INTA Informe del 26 de febrero de 1998 del ingeniero José A. Botanco, subdirector del INTA, al doctor A. Ortega, coordinador de la Unidad de Ejecución de Proyectos en Managua.

utilizando datos de largo plazo y agregados para ofrecer unos resultados sensatos

Al calcular el costo del suministro de extensión en el ATP1 utilizamos datos reales disponibles en el INTA sobre programas de asistencia técnica<sup>26</sup> Estas estimaciones se presentan en el cuadro 8

**Cuadro 8**  
**Costo mensual de extensionista en el ATP1 y el ATP2 en 1997**

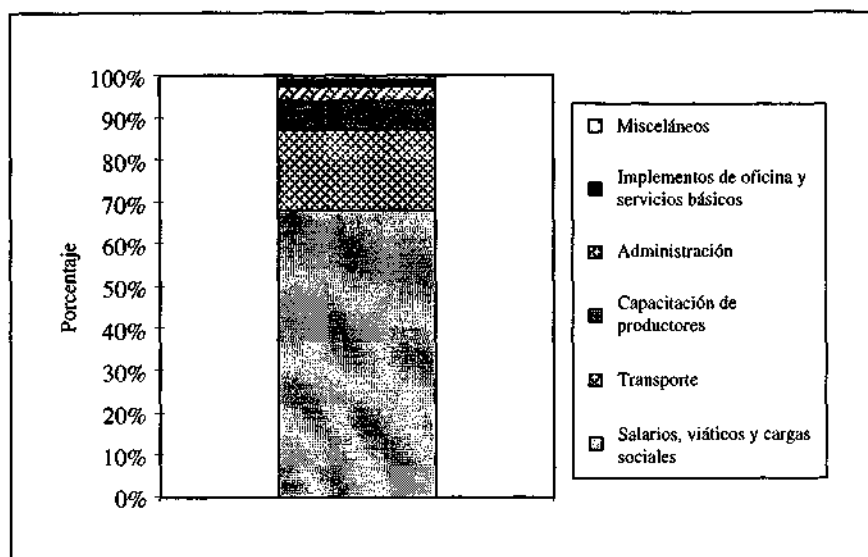
	Unidades por mes	Costo por unidad (\$US)	Costo mensual (\$US)
<i>Costos fijos</i>			
Salarios	1	178	178
Combustible	20 galones	2,4	48
Mantenimiento del vehiculo	1	10	10
Viaticos	20 dias	1,33	27
Subtotal			263
<i>Costos variables</i>			
Papelera y utiles de oficina			10
Capacitacion			20
Electricidad y agua			5
Impuestos, alquileres			1
Seguros			2
Subtotal			38
Total por mes			301
Total por año			3 612

Fuente ESTRADA RIZO C y A GARCIA ob cit 1997

Resulta notorio en el cuadro 8 que el costo anual promedio por extensionista en los programas de asistencia técnica (ATPb y ATP1) es de US\$ 3612 El gráfico 6 sugiere que aproximadamente 70% de estos costos se dedica a salarios, 20% a transporte, 5% a actividades de capacitación de agricultores y el resto (5%) a costos de administración, servicios básicos y otros misceláneos

26 ESTRADA-RIZO Y GARCIA, ob cit , 1997

**Gráfico 6**  
**Proporción de los distintos componentes en el costo de suministro de la extensión (ATP1) 1995-97**



Para calcular el costo del suministro de extensión en el programa ATP1, así como para derivar el costo del suministro de extensión a un productor individualmente considerado en el ATP1, podemos usar estimaciones hechas por Estrada-Rizo y García<sup>27</sup>. El cuadro 9 muestra estas estimaciones, y el gráfico 7 deriva el costo por extensionista que se asocia con actividades del ATP1.

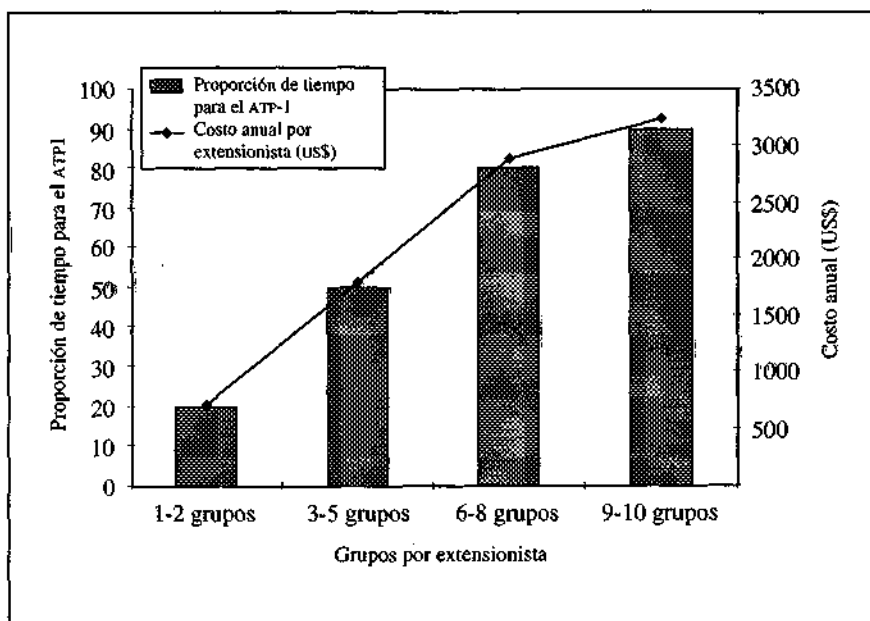
**Cuadro 9**  
**Asignación del costo del tiempo y combustible del extensionista entre la clientela del ATPb y la del ATP1**

Porcentaje de tiempo y combustible asignado a las actividades del ATP1			
Cantidad de grupos del ATP1 con los que estableció contacto el extensionista			
1-2	3-5	6-8	9-10
20	50	80	90

Fuente: ESTRADA-RIZO y GARCIA, ob. cit., 1997.

27. *Ibíd.*

**Gráfico 7**  
**Proporción anual de costo y tiempo para la asistencia técnica**  
**(ATP-1 y ATPb) como función del número de grupos por extensionista**



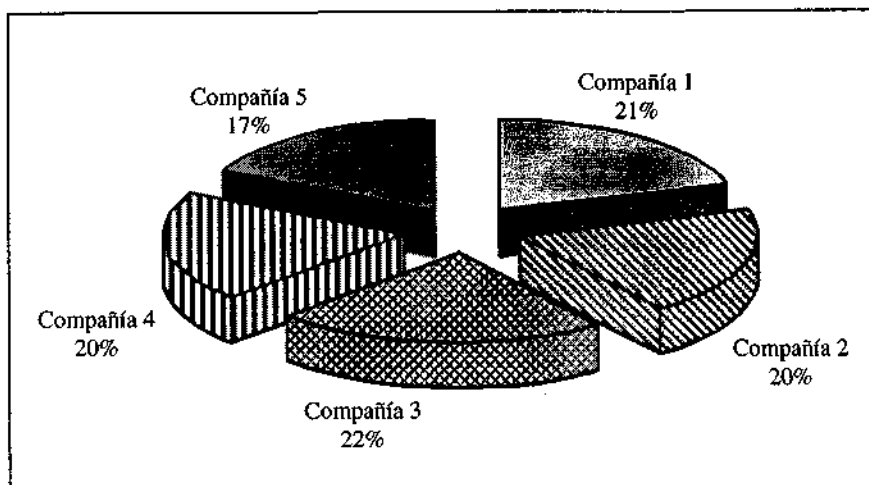
Con base en los datos presentados hasta este momento, es posible estimar el costo del suministro de servicios de extensión a productores. En 1995-1997 el número de productores por grupo fue de aproximadamente 11. Por lo tanto, el costo por productor, como función del número de grupos por extensionista, varía entre US\$ 66 en el caso de un grupo por extensionista hasta US\$ 30 en el caso de 10 grupos por extensionista.

#### MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO DEL ATP2

En el caso del ATP2, hay varias compañías privadas que ofrecen servicios de extensión a productores con los que se hace contacto individualmente, pero que están también organizados en grupos, tal como en el caso del programa ATP1. En noviembre de 1997, siete compañías privadas suministraban servicios de extensión, pero no están disponibles los datos de los informes financieros de las compañías para 1997. En mayo de 1996 cinco compañías privadas de extensión funcionaban en Nicaragua. El gráfico 8 muestra su proporción del mercado en la población de productores.

En 1997, con la adición de dos compañías más, las proporciones del mercado de las siete compañías suministradoras de servicios de extensión fueron 13,7, 17,2, 13,4, 13,5, 12,7, 16,7 y 12,8% en el caso de las compa-

**Gráfico 8**  
**Proporción del mercado de las distintas empresas privadas**  
**participantes en el ATP2 en Nicaragua (1996)**



Fuente: Información basada en estados presentados a la unidad coordinadora en el ATP2.

ñías 1, 2, 7, 6, 3, 4 y 5 respectivamente<sup>28</sup>. En 1997, como en 1996, la proporción del mercado de las empresas privadas proveedoras de servicios de extensión permanece más o menos igual.

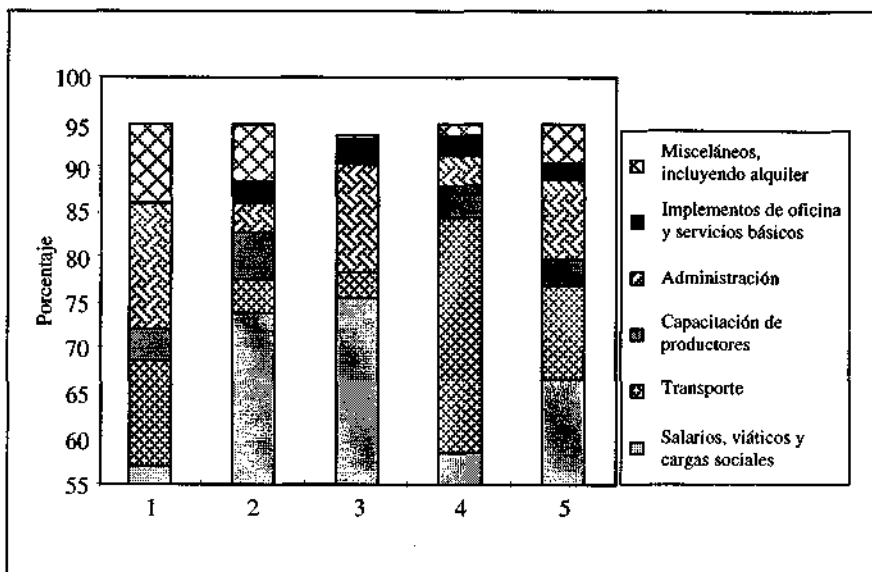
Pudimos calcular el costo de la provisión de extensión en el ATP2 con base en los informes financieros de las cinco empresas privadas para el período 8/95-8/96. La proporción de los mayores componentes del costo en el costo de suministro de la extensión se presenta en el gráfico 9.

Como puede observarse en el gráfico 9, el salario es el principal componente de costo del suministro de extensión y varía enormemente entre compañías. El transporte es también un componente relativamente importante del costo que varía entre compañías, debido sobre todo a factores de ubicación. En promedio, 72% de los costos se gastó en salarios, 10% en transporte, 3% en actividades de capacitación de productores y el resto (15%) en costos de administración, servicios básicos y misceláneos.

La comparación de la proporción de costos entre el ATP1 y el ATP2 ofrece algunos resultados muy interesantes. El costo de los salarios y los gastos en capacitación de agricultores son notablemente similares: aproximadamente 70 y 5% respectivamente. La proporción de costos de transporte en el ATP1 es el doble en comparación con el ATP2 (20 y 10% respectivamente), y el costo administrativo se triplica en el ATP2 en comparación con

28. INTA, ob. cit., 1998.

**Gráfico 9**  
**Proporción de los componentes principales en el costo del suministro de extensión de cinco compañías del ATP2**



el ATP1 (15 y 5% respectivamente). Estas dos diferencias pueden explicarse con el argumento de que: (1) a diferencia de las dependencias públicas en el ATP1, las compañías privadas en el ATP2 tienen más flexibilidad para seleccionar su clientela también en relación con la ubicación, con lo que los costos de transporte se minimizan; y, (2) los costos de administración en las empresas privadas comprenden alquileres para sus administradores, lo que puede aumentar este componente en el presupuesto en relación con el ATP1.

El rendimiento financiero de las cinco compañías del ATP2 se muestra en el cuadro 10. El margen bruto promedio calculado es de casi 25%, lo que indica un grado de utilidad sostenible. Sin embargo, una de las compañías muestra un muy bajo nivel de rendimiento (8%), lo que queda explicado por un bajo nivel de recolección de cuotas de los productores.

Con base en los datos de los cuadros 10 y 12, el costo por productor del suministro de extensión por el ATP2 varía entre US\$ 53 y US\$ 77 por año. Esta gama no está muy distante del costo del suministro de extensión por el ATP1 (entre US\$ 30 y US\$ 66) calculado anteriormente.

Otro aspecto de la condición financiera de las compañías privadas que ofrecen servicios de extensión a productores conforme al programa ATP2 puede verse en los cuadros 11 y 12.

La comparación de los datos de las empresas privadas en el cuadro 11 sugiere grandes diferencias en la asignación de recursos para visitas a

**Cuadro 10**  
**Rendimiento financiero de cinco empresas privadas en el período 8/95-6/96**

Elemento	Compañía 1	Compañía 2	Compañía 3	Compañía 4	Compañía 5
Ingreso del INTA	646 583,97	613 707,98	713 207,76	626 676 56	621 872,28
Ingreso de los productores	127 957,48	153 466,99	170 061,60	180 000,00	142 162,12
Ingreso de otras organizaciones	9 045,86	0,00	N/P	N/P	N/P
Otro ingreso	1 229,62	0,00	1 378,24	N/P	N/P
Ingreso total	784 816,93	767 174,97	884 647,60	806 676,56	764 034,4
Total de gastos de operacion	721 893,73	543 592,82	697 144,33	525 279,62	572 100,85
Margen bruto (proporcion)	0,08	0,29	0,21	0,35	0,25
Costo de la extension por productor (Cd)	499,57	677,79	489,91	467,33	595,93
Costo de la extension por productor (US\$)	56 76	77,02	55,67	53,10	67,71

*Nota* Con base en un tipo de cambio de 8 8 Cd por dólar en junio de 1996  
 N/P No procede

**Cuadro 11**  
**Asignación del tiempo para extensión por los extensionistas en las siete compañías privadas del ATP2 a partir del 10/1996**

Compañía	Numero de tecnicos	Dias laborables por mes	Distribucion del tiempo de los tecnicos entre actividades							
			Visitas de productores		Capacitacion de tecnicos		Trabajo de oficina		Miscelaneos	
			Dias	%	Dias	%	Dias	%	Dias	%
1	10	24	20	83,3	2	8,2	1	4,2	1	4,2
2	7	24	20	83,3	2	8,3	2	8,3	-	-
7	6	23	18	78,2	2	8,7	2	8,7	1	4,4
6	8	24	20	83,3	3	12,5	1	4,1	-	-
3	11	22	18	81,8	1	4,5	2	9,1	1	4,5
4	10	22	18	81,8	2	9,1	2	9,1	-	-
5	8	22	17	77,3	2	9,1	3	13,6	-	-

Cuadro 12  
Situación de la prestación de extensión para las siete compañías privadas del ATP2 a partir del 9/1997

Compañía	Cantidad de departamentos atendidos	Cantidad de municipalidades atendidas	Cantidad de comunidades locales atendidas	Clientes desde el 9/30/97	% de clientes que continúan desde el año anterior	Cantidad de extensionistas	Cantidad de grupos tecnico	Productores por tecnico 12/31/96	Clientes desde el 12/31/96
1	2	10	82	1710	69,4	13	105	8,1	131
2	3	15	92	2333	25,8	25	97	3,9	93
7 <sup>a</sup>	1	6	83	1200	N/P	8	83	10,4	150
6	2	6	39	1294	N/P	8	63	7,9	156
3	2	5	49	1078	58,8	8	63	7,9	135
4	1	3	63	1344	70,4	9	63	7	149
5	1	4	47	1200	60,0	10	100	10	120
Total	12	49	455	10159	40,2	81	574	7,1	125
									7 055

Fuente: ESTRADA RIZO *ob cit* 1997

<sup>a</sup>En condiciones de operación desde octubre de 1996

agricultores Mientras que la empresa 1 asigna 24 días laborables por mes para cada extensionista, de los cuales 83% (20 días) se gasta en visitas de productores, la empresa 5 asigna 22 días laborables por mes por cada extensionista, de los cuales 77% (17 días) se gasta en visitas Otro resultado interesante es la gran variación entre empresas en cuanto a capacitación de técnicos y trabajo de oficina Si hay disponibilidad de datos sobre el rendimiento de los productores en el plano del proveedor de extensión, podría usarse para estimar más exactamente las diferencias de eficiencia entre empresas

Los datos disponibles del INTA (1998) sobre siete compañías proveedoras de extensión indican una gama de costo del suministro de la extensión para 1997/98 que varía entre US\$ 70,98 y US\$ 88,43 por productor, con base en la compañía El costo promedio para 1997/98, de US\$ 79,67, es significativamente más bajo que el de 1996/97 (US\$ 88,83) y que el de 1995/96 (US\$ 101,18) La tendencia en eficiencia en términos de costo durante los últimos tres años de las operaciones del ATP2 es un reflejo de la experiencia adquirida tanto por las compañías privadas como por la competencia regulada por el INTA

Otra tendencia que vale la pena mencionar es el itinerario de pagos de productores Por el primer año de participación, los productores pagan 20% del costo de la extensión, los que están en su segundo año de participación pagan el 30% del costo y, hasta el momento, los que están en el tercer año de participación pagan el 50% del costo Se espera que este itinerario alcance 100% de la recuperación de costos en un lapso de cinco a ocho años Finalmente, el costo total del suministro de extensión en 1997/98 será compartido como sigue: productores, 31,7%, el gobierno de Nicaragua, 18,5%, y un préstamo del Banco Mundial, 49,8%

Hasta ahora los datos disponibles también permiten una comparación de algunos indicadores entre el ATP1 y el ATP2 Por ejemplo, parece que la carga de trabajo para los extensionistas del ATP1 y del ATP2 es similar Si bien en 1995-1997 los extensionistas del ATP1 eran responsables también de actividades del ATPb (siendo por lo tanto imposible comparar sus cargas de trabajo), se prevé que en 1999 sólo estarán involucrados en programas del ATP1 Por lo tanto, los indicadores proyectados del ATP1 para 1999 (grupos por extensionista y productores por extensionista) en el cuadro 2, al compararse con los del cuadro 13 para el ATP2, sugieren una carga de trabajo similar medida en el número de productores por grupo y el número de grupos por extensionista

Con todos los datos disponibles a la mano, es posible calcular unos indicadores significativos de costo/beneficio, tal como se sugirió en la sección sobre el marco de referencia analítico En el cuadro 13 presentamos un tal análisis para una compañía del ATP2 (la número 4) Como puede verse en el cuadro, la razón costo/beneficio privada es más alta que la social, sin tener en cuenta el subsidio del gobierno a las compañías Los indicadores tampoco incluyen el costo de oportunidad que se asocia con la

**Cuadro 13**  
**Razones social y privada de beneficio/costo de una empresa representativa**  
**de extensión del ATP2 en una región determinada (en córdobas)**

Valor de la producción	Costo directo de la producción	Margen bruto	Pagos de productores por la extensión	Transferencia a la empresa por el gobierno	Razon privada de costo/beneficio	Razon social de costo/beneficio
(1)	(2)	(3) (1)-(2)	(4)	(5)	(6) (3)/(2)+(4)	(7) (3)/(2)+(4)+(5)
30 393 420	16 375 867	14 017 553	180 000	626 676	1,835	1,769

*Fuente* SERVITEC S A EMPRESA DE SERVICIOS TECNICOS AGROPECUARIOS Plan de producción agropecuaria ciclo agrícola 1995 1996 Region B 5 Jinotega mayo de 1996

clausura del programa ATPb existente Una vez que los costos del programa ATPb mejorado considerado por el gobierno estén disponibles, será posible calcular una razón de costo/beneficio revisada

## CONCLUSIONES E IMPLICACIONES POLÍTICAS

Ante el número cada vez mayor de gobiernos que privatizan sus servicios de extensión, surge la urgencia de establecer procedimientos para la evaluación de la extensión pagada y para comparar tanto el costo como el rendimiento de los servicios públicos en comparación con los privados, así como los diversos servicios privados entre sí Este documento desarrolla y aplica un marco de referencia orientado a la medida del costo y de algunos indicadores de rendimiento de la extensión pagada

Aunque los expertos en extensión y en políticas públicas están discutiendo hace ya muchos años la extensión pagada, es difícil obtener datos económicos en esta materia Los datos disponibles de dos tipos de programa de extensión pagada en Nicaragua para los tres últimos años nos ofrecen una información importante sin precedentes que puede aumentar nuestro entendimiento de los servicios de extensión pagada

Hay diversos argumentos que se derivan de la información disponible en Nicaragua

1 *Mejoramiento de los servicios ofrecidos con la extensión pagada en comparación con la extensión pública* Uno de los objetivos de la extensión pagada es mejorar el servicio a los productores Aunque los datos son insuficientes para comparar la calidad del servicio en la extensión pública en comparación con la pagada, resulta aparente, a partir de las cifras que muestran una participación creciente y estable, que los productores están

satisfechos con el servicio. Las investigaciones que se hagan en el futuro deberían concentrarse en la identificación de unos niveles de satisfacción por parte de los agricultores.

2 *Eficacia del servicio en términos de costo*. Resulta notorio, a partir de los datos disponibles, que los costos de suministro de la extensión son más bajos y que disminuyen con el correr del tiempo. Esta variable del costo de la extensión tiene un efecto directo tanto en la calidad del servicio por parte de la empresa/agencia de extensión, como en la capacidad y voluntad de pagar por parte de los productores. Es preciso determinar el nivel óptimo de costo por suministro de extensión, con base en los objetivos de largo plazo del sistema y el nivel original de producción de los agricultores. La substitución entre altos costos de la extensión y altos niveles de rendimiento es algo que debe investigarse más. En el caso de Nicaragua, el costo estimado de la extensión en el ATP1 es más bajo que en el ATP2 (US\$ 30-60 en comparación con US\$ 50-70). Esta diferencia puede explicarse por el número de productores por extensionista (58 y 125 en 1996 para el ATP1 y el ATP2 respectivamente). De hecho, el ATP1 está pretendiendo aumentar el número de productores por extensionista, alejándose del suministro de servicios de extensión por medio del ATPb. Los servicios se proporcionarán utilizando un enfoque basado en los medios de comunicación masiva (ATPm).

3 *Recuperación del costo del servicio*. Las tasas de recuperación del costo presentadas para el ATP1 (63-65% en 1995/96) son más bajas que las del ATP2 (81-85% en 1996/97), pero aún así ambos programas indican tasas de recuperación de costos que están en el mismo nivel que en otros países (por ejemplo, Países Bajos, ver la nota al pie 18). La recuperación de costos es un aspecto importante para la extensión privada. Aunque observamos unas tasas relativamente altas, sería recomendable aumentar la recuperación de los costos al 100% para poder continuar ofreciendo estos servicios y que no se vean afectados por cortes presupuestarios.

Parece que el principio de los decisores privados que equiparan el valor de los servicios de extensión con el costo de esos servicios funciona hasta en un país pobre como Nicaragua. Una vez que se percatan del potencial total, los productores quedan preparados para pagar por la información y los conocimientos. Aunque es muy pronto para sacar conclusiones, parece que los dos sistemas de extensión pagada en Nicaragua lograron los objetivos de mejorar los servicios de extensión y de aumentar la producción agrícola y la rentabilidad de los agricultores. Sin embargo, hay ciertos interrogantes políticos fundamentales que deberían investigarse más.

1 La distribución de los beneficios de la extensión pagada entre distintas clases de productores es un rubro importante en el que tiene efecto el método de pago (por ejemplo, por hacienda, por visita o por unidad de tierra).

2 El impacto de la extensión pagada en los productores pobres y los que están en el nivel de subsistencia, que podrían quedar eliminados al no poder pagar por el servicio si la extensión pública es reemplazada por la extensión pagada

3 El costo social para los productores pobres y los que están en el nivel de subsistencia de métodos que no son de extensión o alternativos en sustitución de la extensión pública

4 Debe reexaminarse la sustentabilidad en el largo plazo de la extensión pagada en los países en vías de desarrollo, pues desaparece el financiamiento externo para proyectos de extensión pagada y se revisa la eficacia de los mecanismos para garantizar su autosostenibilidad

---

# Eduardo Bedoya, Soledad Martínez

## LA ECOLOGÍA POLÍTICA Y LA CRÍTICA AL DESARROLLO

Como consecuencia de la crisis ecológica global provocada por el capitalismo y los desastres ambientales del proceso de industrialización ocurridos en países de la ex Unión Soviética, se ha desarrollado una nueva disciplina de estudio centrada en el análisis de las causas políticas, económicas y sociales que generan la mencionada destrucción de los ecosistemas<sup>1</sup>. La referida disciplina, aún en formación, denominada ecología política, constituye un campo interdisciplinario de reflexión e investigación. Académicos de diversos campos han contribuido a la profundización epistemológica de la ecología política.

Quienes trabajamos en la antropología conocemos que Wolf<sup>2</sup> utilizó por primera vez el término en un corto artículo titulado "Propiedad y ecología política" ("Ownership and Political Ecology"). Para Wolf, las formas de distribución de los recursos naturales y quienes tienen control de dicha distribución influyen decididamente en la manera como se usan los ecosistemas. Anteriormente, sin utilizar el término ecología política, Geertz<sup>3</sup> articuló de manera ingeniosa la presión ejercida por la presencia del colonialismo holandés en las islas de Java con el desarrollo del denominado proceso de involución agrícola. Los factores políticos explican en última instancia la difusión de determinados sistemas agrícolas, en este caso la agricultura de arroz bajo riego.

1 El presente ensayo es una versión resumida, revisada y ampliamente modificada de un artículo que posteriormente será publicado en el libro *Antropología y desarrollo* de Andreu Viola, por la editorial Paidós de Barcelona.

2 WOLF, Eric "Ownership and Political Ecology" *Anthropological Quarterly* 45 (3), 1972 pp 201-5

3 GEERTZ Clifford *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* Berkeley University of California Press, 1963

Sin embargo, el desarrollo de la ecología política no se intensifica sino hasta mediados de los 80. La economía política marxista no podía eludir la discusión planteada, dada la magnitud del problema ecológico. Chernobyl, el efecto invernadero, el calentamiento de la Tierra y la deforestación en la Amazonia han cuestionado, en primer lugar, la concepción y la *praxis* del crecimiento ilimitado y del desarrollo tecnológico, en segundo lugar, han obligado a discutir las bases no solamente de numerosas disciplinas científicas, sino, sobre todo, la orientación de numerosas corrientes de filosofía social. El marxismo, en tanto economía política o sociología económica, también requiere revisar las propias bases teóricas sobre las que se construyó. La ley del valor y el sentido progresivo de la historia –o de las fuerzas productivas en particular– constituyen temáticas marxistas que deben ser profundamente reformuladas.

En este artículo, escrito a modo de ensayo, pretendemos analizar la vigencia de la economía política frente a los retos contemporáneos que plantean las transformaciones ecológicas a la economía política. Para ello se ha dividido el documento en dos secciones. En la primera se analiza la propuesta relativamente reciente de James O'Connor<sup>4</sup> sobre la segunda contradicción ecológica del capitalismo. En la segunda se presentan los aspectos que pueden ser considerados como contribuciones de la economía política al desarrollo de la ecología política. Cabe remarcar que el artículo se centra en países no industrializados o de economías emergentes de reciente industrialización. De manera secundaria, se abordan ejemplos relacionados con la problemática ambiental de los países industrializados.

## EL ECOMARXISMO Y LA SEGUNDA CONTRADICCIÓN

James O'Connor<sup>5</sup>, desde el marxismo, ha desarrollado el concepto de la segunda contradicción ecológica del capitalismo. Tal como se conoce, según Marx, la primera y fundamental contradicción en el capitalismo es la que enfrenta al capital con el trabajo. La referida contradicción se expresa de manera cotidiana en la lucha de clases y se agudiza con el incremento de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo y el correspondiente aumento de la plusvalía. En el nivel macroeconómico, dicha contradicción conduce a las denominadas crisis de sobreproducción capitalista. Una explotación muy intensa de la fuerza de trabajo implica, entre otros aspectos, una disminución del salario real de los trabajadores, como consecuencia, los asalariados no dispondrán de dinero para adquirir las mercancías. Se entiende que la contradicción entre capital y trabajo tiene múltiples expresiones que no se limitan a la relación entre empresarios y asalariados. Otros conflictos, como los que

4 O'CONNOR, James "Capitalism, Nature and Socialism: a Theoretical Introduction" en *Capitalism Nature Socialism* N° 1, 1989, pp 11-38

5 Ibid

ocurren entre agricultores de escasos recursos y comerciantes informales, son también parte de la indicada contradicción entre el capital y el trabajo, e igualmente pueden conducir a una crisis de sobreproducción

No obstante, señala J. O'Connor, el desarrollo del capitalismo y la industrialización obliga a reflexionar sobre la existencia de una segunda contradicción. Tal como explica el referido autor, la indicada contradicción es la que ocurre entre el modo de producción capitalista y las denominadas condiciones de producción, concepto inicialmente elaborado por Marx y retomado posteriormente por Polanyi<sup>6</sup>. Concretamente, éstas abarcan la naturaleza o los ecosistemas, las personas y el medio ambiente socialmente constituido de la infraestructura urbana. Siguiendo a Polanyi, J. O'Connor<sup>7</sup> señala que las dos primeras condiciones de producción —naturaleza y personas— no surgieron originalmente como mercancías pero fueron transformadas en tales con la expansión capitalista. Polanyi, específicamente, denominó a las dos primeras como mercancías “ficticias”, subordinadas a las leyes del mercado por el juego de la oferta y la demanda. A través de este último proceso, el capitalismo continuamente se apropia, utiliza y destruye la naturaleza, o degrada seriamente la calidad de vida de las personas. A partir de una lógica expansiva, competitiva y cortoplacista, la dinámica capitalista deteriora su propia base de reproducción<sup>8</sup>. En ese proceso se generan las externalidades negativas, las cuales constituyen los costos derivados del proceso de producción no asumidos por el capital. La contaminación atmosférica, el calentamiento de la Tierra, las enfermedades provocadas por diversos desequilibrios ecológicos, entre otras, conforman las mencionadas externalidades. En determinados períodos históricos el Estado ha intervenido para detener la acción destructiva del capitalismo frente a estas dos “condiciones de producción”, las que, de otra forma, hubieran sido totalmente aniquiladas<sup>9</sup>.

La mencionada contradicción ecológica reduce la capacidad de manobra del capital, disminuye su disponibilidad de recursos naturales, incrementa sus costos productivos y eventualmente aminora su capacidad finan-

6 POLANYI Karl *La gran transformación* Madrid Ediciones La Piqueta 1989 pp 215-221

7 O'CONNOR, J. "Is Sustainable Capitalism Possible?", en *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology* Editado por Martin O'Connor New York y Londres Guilford Press 1994

8 Ibid

9 POLANYI ob. cit., 1989 p 217. En otras circunstancias, el papel del Estado ha sido significativo en el establecimiento de la infraestructura urbana, en obras tales como el tendido eléctrico, las carreteras y los ferrocarriles, es decir, las denominadas condiciones de producción propiamente urbanas. En ese sentido, cuando por ejemplo el Estado asumió la instalación de los trenes subterráneos urbanos la inversión estatal permitió reducir los costos de la inversión privada como también disciplinar la fuerza de trabajo en horarios laborales definidos. En caso que se presente un deterioro o se destruyan las condiciones de producción urbanas, el Estado es quien asume la responsabilidad de su reparación o sustitución.

ciera O'Connor<sup>10</sup> resalta que a diferencia de la primera contradicción, en la segunda no existe un elemento que adquiera la centralidad teórica que caracteriza al conflicto entre el capital y el trabajo de la primera contradicción, es decir, la lucha de clases. En otras palabras, no existe en la segunda contradicción un único conflicto ecológico que la tipifique o la exprese de manera exclusiva. Los conflictos ecológicos son sumamente diversos en sus formas de expresión.

Resulta significativa la contribución de J. O'Connor<sup>11</sup> al desarrollo de una perspectiva ecológica dentro del marxismo. La necesidad de reflexionar la dimensión ecológica en los conflictos sociales constituye un aporte de suma importancia. Tradicionalmente, la economía política se ha preocupado de analizar los conflictos que ocurren entre las diversas clases sociales en relación con la distribución de la riqueza o del excedente económico. La ecología política —y en particular algunas de sus perspectivas como el eomarxismo y el ecofeminismo— se preocupa de reflexionar sobre los conflictos derivados de la relación de la sociedad con la naturaleza, es decir, los conflictos ecológicos<sup>12</sup>. J. O'Connor<sup>13</sup> articula de manera novedosa, por un lado, los procesos de acumulación capitalista y las crisis derivadas de la referida dinámica, y, por otro lado, las correspondientes contradicciones o luchas políticas con los respectivos mecanismos de explotación de los ecosistemas. La perspectiva teórica de O'Connor ha sido utilizada en países como Nicaragua por autores como Swezey y Faber para analizar los conflictos que ocurren entre diversas clases sociales sobre la implementación de pesticidas en regiones algodoneras. Otros autores como Ueta<sup>14</sup> la han utilizado para investigar los problemas derivados del control de la contaminación en China.

Empero, es importante anotar algunas de las dificultades teóricas a las que nos enfrentamos con la señalada contradicción ecológica. En primer lugar, tal como hemos indicado, las denominadas condiciones de producción abarcan aspectos muy diferentes, tales como la población humana y la infraestructura urbana, lo cual complica la elaboración de enfoques teóricos coherentes. En segundo lugar, si bien la contradicción ecológica tiene una auténtica y fundamental legitimidad teórica en la medida que expresa una dimensión del proceso económico que influye continuamente en los ciclos económicos del capital, no se debe ni se puede separar analíticamente la segunda contradicción de la primera.

10 O'CONNOR, J., ob. cit., 1994.

11 O'CONNOR, J., ob. cit., 1989 y 1994.

12 GUHA, Rachamandra y J. MARTÍNEZ-ALIER. *Varieties of Environmentalism. Essays North and South*. London: Earthscan Publications Ltd, 1997.

13 O'CONNOR, J., ob. cit., 1989.

14 UETA Kazuhiro. "Dilemmas of Pollution Control Policy in Contemporary China", en *Capitalism, Nature and Socialism* N° 3, 1989, pp. 109-129.

En realidad, todos los conflictos ecológicos provocados por el capitalismo conducen a la primera contradicción, es decir, al modo y estilo de extracción del excedente económico. Tomemos, por ejemplo, el caso de los campesinos colonos que están ocupando las tierras de frontera en la Amazonia peruana o brasileña. Los mencionados productores requieren permanentemente sobreexplotar el ecosistema tropical a través de la deforestación o la intensificación y correspondiente degradación del suelo. Tal como se ha demostrado<sup>15</sup>, dicha dinámica de destrucción ambiental es resultado de la forma desventajosa como los colonos se articulan con el mercado capitalista, a través de la venta de sus productos agropecuarios. Los intermediarios o comerciantes informales pagan a los colonos por sus productos agropecuarios cantidades monetarias sumamente reducidas que en numerosas ocasiones difícilmente cubren los costos de producción. Los colonos, como consecuencia de los bajos ingresos que perciben por la venta de dichos productos, son presionados a deforestar el bosque virgen, cuando existen tierras disponibles, o a cultivar la tierra sin el adecuado período de descanso del suelo. La contradicción de clase que existe entre comerciantes y colonos afecta a estos últimos en el manejo de los recursos naturales. Una vez más, las contradicciones socioeconómicas influyen y determinan la forma que adquieren las relaciones con la naturaleza.

La relación desfavorable con el mercado laboral también genera efectos en los ecosistemas y en la calidad de vida de los colonos. Usualmente, numerosos colonos venden su fuerza de trabajo de manera estacional sobre todo en las fases iniciales de la colonización. Empero, cuando los indicados agricultores no perciben suficientes ingresos monetarios por la venta temporal de su fuerza de trabajo, sobreutilizan los recursos naturales, sobrepasando la relativa capacidad de carga del ecosistema. Ello también implica para el colono incrementar el número de horas de trabajo, lo que deteriora la calidad de su salud y de su vida en general. Tanto en el caso derivado del intercambio desigual entre el campo y la ciudad, como en el del trabajo asalariado, encontramos un ejemplo de la explotación del campesino por el capital y, simultáneamente, la generación de externalidades ambientales negativas, tales como la pérdida de la biodiversidad como producto de la deforestación, la acelerada erosión del suelo y el deterioro de la propia capacidad física del colono. En otras palabras, la intensidad de

15 PAINTER Michael "Intercambio desigual. La dinámica de empobrecimiento de colonos y la destrucción ambiental en las tierras bajas de Bolivia", en *Estrategias productivas y recursos naturales en la Amazonia*. Editado por Eduardo Bedoya, Jane Collins y Michael Painter. Lima: Centro de Investigación y Promoción Amazónica, 1987. Documento 9, COLLINS, Jane "Dinámica del trabajo, decisiones del productor y ciclos de declinación ambiental", en *Estrategias productivas y recursos naturales en la Amazonia* ob. cit. 1987, BEDOYA, Eduardo "Intensification and Degradation in the Agricultural Systems of the Peruvian Upper Jungle", en *Lands at Risk in the Third World*. P. D. Little and M. M. Horowitz editores. Boulder, CO: Westview Press, 1987.

la explotación de la naturaleza no humana y humana es resultado de la forma de extracción de excedentes, a través de los bajos precios agropecuarios, y el modo de utilización de la mano de obra. La segunda contradicción adquiere sentido a través de la primera contradicción.

Sin embargo, la articulación de ambas no implica la negación de la contradicción ecológica. Por un lado, el deterioro de las condiciones de producción y de los ecosistemas como consecuencia de la lógica de la reproducción ampliada requiere no sólo de un análisis aparte, sino que la misma dinámica de degradación de los ecosistemas conduce a una reformulación de la economía política. La reciente e intensa explotación de la naturaleza ha provocado un cuestionamiento sobre las posibilidades futuras de reproducción del capital. La magnitud de las externalidades ambientales es tal, que ellas pueden poner en peligro la sobrevivencia de la modernidad y del correspondiente estilo de vida. Además, no sólo se trata de comprender las características que adquieren los procesos de acumulación ampliada y los modos de utilización de la mano de obra, sino también las formas como el capital se interesa en utilizar los recursos que le puede proporcionar la naturaleza.

Martin O'Connor<sup>16</sup>, por ejemplo, explica cómo recientemente la expansión capitalista ha modificado en algunos casos, y en otros ampliado, el modo de uso de los ecosistemas localizados en las regiones de frontera. Históricamente, el capital se ha interesado en utilizar los recursos naturales tales como el caucho, el petróleo o en reclutar fuerza de trabajo indígena. A partir de una serie de descubrimientos relacionados con la biotecnología y reforzados por la etnobotánica, el capital ha transformado su estilo de explotación de la naturaleza. Esto ha provocado que el capital se interese más en una conquista ecológica de la naturaleza. La diversidad de especies de plantas y árboles —y, por supuesto, animales— ha implicado que ciertas empresas farmacéuticas o especializadas en biotecnología defiendan la integridad de los territorios indígenas como única manera de garantizar los recursos a explotar.

Asimismo, debido a que el conocimiento de las poblaciones indígenas respecto a tales recursos puede eventualmente resultar valioso, la expansión del capital no sólo es ecológica sino también semiótica. La aparición de un capitalismo “verde”, que internaliza algunas de las externalidades e institucionaliza las demandas del discurso político ecologista, es una expresión general de dicho fenómeno<sup>17</sup>.

16 O'CONNOR, Martin “On the Misadventures of Capitalist Nature” en *Is Capitalism Sustainable?* Editado por Martin O'Connor. New York y Londres. Guilford Press, 1994.

17 EDER, Klaus “The Institutionalisation of Environmentalism. Ecological Discourse and the Second Transformation of the Public Sphere” en *Risk, Environment & Modernity Towards a New Ecology*. Editado por Scott Lash, Bronislaw Szerszynski y Brian Wynne. Londres. Sage Publications, 1996.

## CONTRIBUCIONES METODOLÓGICAS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA A LA ECOLOGÍA POLÍTICA

Una de las claves para elaborar un balance global de las posibles contribuciones de la economía política a la ecología política es la teoría de la producción marxista y su relación con los procesos ecológicos. El estudio realizado por Marx del proceso de producción constituye uno de los ejes fundamentales de la economía política. A partir de dicho análisis se puede entender la mayor o menor importancia que él otorgó a las relaciones con la naturaleza.

Para Marx, el proceso de producción abarcaba simultáneamente las relaciones de las personas con la naturaleza, las relaciones sociales que se desarrollan entre los humanos en el curso de la transformación de la naturaleza y los correspondientes cambios de la capacidad simbólica humana<sup>18</sup>. Por tanto, el concepto de producción no posee únicamente un sentido económico, sino también ecológico, social, político y cultural.

Empero, cabe resaltar que Marx concentró su interés en analizar cómo dentro del capitalismo ocurría la distribución social de los medios de producción y cómo afectaba al consumo social de las mercancías. El proceso mismo de producción, la apropiación social de los valores de uso y de la naturaleza, no constituyeron el eje central de su análisis<sup>19</sup>. Todos los efectos ecológicos causados por el capitalismo conducen a reorientar los estudios de la producción capitalista desde un enfoque centrado casi únicamente en la distribución social de los medios de producción y generación social de riqueza, hacia una perspectiva que también considera al capitalismo como un estilo intensivo y extractivo de apropiación social de la biodiversidad generada por los ecosistemas.

La crítica a los supuestos vacíos teórico-ambientales de la economía política marxista tiene un límite indiscutible. No podemos reclamar a quienes elaboraron dicha teoría lo que a ellos aparentemente no les interesó sistematizar. Se requiere relativizar históricamente dichas insuficiencias analíticas: el impacto ecológico del capitalismo y del socialismo industrial resultó siendo un fenómeno sorprendente y preocupante después de la muerte de Marx. Por el contrario, nuestra reflexión sobre la relación entre la economía política y la ecología política debe centrarse en aquellos aspectos que pueden, metodológicamente, constituir contribuciones significativas que permitan comprender la complejidad de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza no humana.

18 WOLF, E. *Europa y la gente sin historia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982 y LEFF, E. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1986.

19 EDER, K. *The Social Construction of Nature*. Londres: Sage Publications, 1996. pp. 10-15.

Temas tales como los procesos de mercantilización, las clases sociales, la reproducción simple y la reproducción ampliada, el papel del Estado, el problema del poder y la sobredeterminación social de la población en su relación con los ecosistemas, conforman verdaderos aportes al desarrollo de una ecología política. Sobre estos temas trataremos a continuación. Nuestra metodología de análisis se centra en comparar la contribución de la economía política con otras perspectivas teóricas, en algunos casos totalmente opuestas.

#### EL PROCESO DE MERCANTILIZACION *VERSUS* LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES

Una de las contribuciones epistemológicas más significativas de la economía política es el análisis del proceso de mercantilización. En nuestro caso, resulta de particular interés reflexionar sobre el impacto de la mercantilización en las denominadas condiciones de producción. La expansión de la economía de mercado en las sociedades no capitalistas provoca, entre otros efectos, la mercantilización de la mano de obra y de la tierra. La mercantilización en las sociedades rurales se expresa, por ejemplo, a través de las continuas migraciones masculinas a los centros urbanos o las plantaciones modernas capitalistas. Las migraciones altoandinas a las plantaciones cafetaleras o cocaleras de la Amazonia peruana, al trópico boliviano, o las migraciones a los núcleos urbanos en Kenia<sup>20</sup>, constituyen ejemplos ilustrativos de dicho proceso.

No obstante, las migraciones generan un efecto ecológico considerable. Al producirse la migración masculina, sobre todo en períodos de descanso agrícola, se abandonan los trabajos de construcción y mantenimiento de la infraestructura agrícola tales como los canales de riego y las terrazas agrícolas. Las indicadas migraciones obligan a las mujeres a extraer leña, a ubicar las parcelas agrícolas y trasladar el ganado, en espacios cercanos a la vivienda. Ello conduce al uso erosivo del suelo, el sobrepastoreo y la sobreutilización de los recursos del bosque. Asimismo, las migraciones masculinas conducen a que en numerosas ocasiones sean casi exclusivamente las mujeres las que retengan el conocimiento del manejo sustentable de los recursos, de las variedades indígenas de cultivos que son más resistentes a las heladas, sequías y las plagas. La población masculina, en el proceso de mercantilización de su fuerza de trabajo,

20 COLLINS, "Dinámica del trabajo", ob. cit., 1987, PAINTER, M. "Upland-Lowland Production Linkages and Land Degradation in Bolivia", en *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America*. Editado por Michael Painter y W. Durham. Ann Arbor: Michigan University Press, 1995, LITTLE, Peter. "The Social Context of Land Degradation ('Desertification') in Dry Regions" en *Population and the Environment: Rethinking the Debate*. Editado por Lourdes Arispe, M. Priscilla Stone y David Major. Boulder: Westview Press, 1994.

resulta siendo la primera en perder el vínculo con la tierra y con los conocimientos más adecuados sobre la naturaleza

La mercantilización de la tierra constituye otro de los procesos que provocan consecuencias irreversibles sobre la cultura local y los correspondientes ecosistemas. La difusión del mercado de tierras causa un resquebrajamiento de la solidaridad intergeneracional de un grupo étnico determinado. Tal como lo indica O'Neill<sup>21</sup>, hasta hace algunas décadas en diversas sociedades no capitalistas la tierra era percibida y manejada a través de sucesivas generaciones como parte de la propiedad común o colectiva de un conjunto de familias, comunidades o grupo étnico. Cada familia o comunidad tenía un sentido de identidad y continuidad con las generaciones futuras.

Dentro de esa lógica, las sociedades rurales se involucraban en acciones que garantizaban una relación sustentable y armónica con la naturaleza. Sin embargo, con la mercantilización de la tierra, tanto la solidaridad entre generaciones como la identidad sobre un territorio étnico tienden a desaparecer. La tierra se convierte en una mercancía que se puede comprar y vender, de acuerdo con las circunstancias y el cálculo económico de rentabilidad que se formula cada familia por separado. Si la tierra se puede negociar como cualquier mercancía, las prácticas que tradicionalmente han mantenido la sustentabilidad de los ecosistemas no necesariamente pueden ser rentables a corto plazo. Lo que predomina es la rentabilidad económica a corto plazo y no la reproducción de la sustentabilidad de los ecosistemas a largo plazo.

Igualmente, al mercantilizarse la tierra y la fuerza de trabajo, también se mercantiliza la cultura ecológica de la población. Bajo la influencia de una economía de mercado, si los pastores sobreutilizan los comunes o extraen leña en exceso, o los agricultores no respetan los períodos de descanso del suelo, lo hacen porque consideran más oportuno buscar el beneficio inmediato familiar o personal que colectivo. Es decir, las estrategias económicas de los productores rurales son mercantilizadas.

En ese sentido, el análisis del impacto ecológico de la mercantilización permite comprender el denominado fenómeno de la tragedia de los comunes de una manera más acertada que la misma explicación elaborada por Hardin<sup>22</sup>. Para este último autor, por ejemplo, el sobrepastoreo de las tierras comunales ocurre como consecuencia de un incremento de la presión poblacional y de una lógica individualista que busca ante todo el beneficio individual y no el interés colectivo. Hardin propone, entre otras medidas, la privatización de las tierras comunes como solución a las

21 O'NEILL, John *Ecology Policy and Politics Human Well Being and the Natural World* Londres y New York Routledge, 1993, p. 9

22 HARDIN, G. "The Tragedy of the Commons" *Science* N° 162 1968, pp. 1243-1248

externalidades ecológicas producidas por el sobrepastoreo. Nuestro argumento es que la privatización —es decir, la mercantilización— de la tierra y del conjunto de los factores de producción explica el escaso interés que tienen algunos agricultores en un manejo sustentable de los espacios colectivos. Los ejemplos que hemos presentado así lo demuestran.

Más aún, la privatización no constituye una solución inmediata para resolver los problemas derivados del mal manejo de los recursos naturales, si es que no se modifican tanto las condiciones en las cuales los agricultores se articulan con el mercado como también el tipo de tecnología utilizada. Un estudio realizado durante los 80 entre los colonos del Alto Huallaga, en la selva alta peruana, señala que los colonos que recibieron títulos de propiedad redujeron la tasa de deforestación anual en comparación con los colonos no propietarios: 1,28 y 2,72 respectivamente<sup>23</sup>.

Como resultado de la legalización de sus tierras y de una estadía más prolongada en la región, dichos productores sustituyeron los cultivos anuales por permanentes, tales como cacao o café. Ello condujo a una reducción de la tasa anual de desbosque. No obstante, el sistema de rozo y quema se mantuvo entre los referidos colonos propietarios. Más grave aún fue el hecho de que eran justamente dichos productores los que mayoritariamente tenían los más serios problemas de erosión del suelo. La inmediata o urgente necesidad de ingresos monetarios y la falta de alternativas tecnológicas provocaron la reproducción de prácticas destructivas del suelo. Por ejemplo, entre otros aspectos, se sembraron cultivos permanentes comerciales en los terrenos de fuerte pendiente sin la utilización del sistema de andenes, permitiendo que las fuertes lluvias inicien procesos intensamente erosivos.

La defensa de los espacios comunales no significa aislar a los productores del mercado. Tampoco significa que en los espacios colectivos se extraigan recursos únicamente para la producción de valores de uso o subsistencia. Todo lo contrario: puede facilitar que los campesinos y campesinas más pobres obtengan recursos que de otra manera no obtendrían y que posteriormente pueden ser comercializados directamente o ser utilizados como materias primas para otros productos o bienes.

Por ejemplo, en un trabajo de campo que realizamos en una comunidad campesina en La Campa-Honduras<sup>24</sup> en el verano de 1997, comprobamos que tanto mujeres como hombres tenían —por diversos motivos— un contacto directo con los bosques comunales. Las mujeres recolectaban especies vegetales para usos medicinales, leña para la cocina y arcilla para produc-

23 FDN (Fundación para el Desarrollo Nacional) *Plan de Ejecución del Proyecto de Desarrollo Rural Integral del Alto Huallaga. Diagnóstico Social*. Lima: FDN, 1981.

24 Trabajo de campo realizado por los autores del presente artículo bajo el auspicio de CIPEC de la Universidad de Arizona. En la recopilación de información también participó la antropóloga Catherine Tucker.

tos artesanales. Mientras las plantas medicinales y la leña servían para el uso doméstico familiar, la cerámica se destinaba a la venta. En otras palabras, mantenían un vínculo con el bosque comunal tanto para la obtención de valores de uso como para la subsiguiente producción de valores de cambio. Los campesinos hombres, en especial los de menores recursos, extraían resina del bosque para su posterior comercialización. Es decir, la realidad demostró ser bastante más compleja que los dualismos reduccionistas que identifican bosques comunales con producción de valores de uso y propiedad privada con valores de cambio.

Asimismo, las mujeres, debido a una serie de circunstancias económicas de sobrevivencia y a la división del trabajo por género en La Campa, se opusieron de manera contundente a los mandatos de la institución estatal (CODEFORH) que exigía que los bosques comunales de La Campa se mantuvieran intactos. A las mujeres les interesaba, por razones de sobrevivencia, extraer recursos del bosque, y calificaban como represiva la política supuestamente conservacionista de la institución estatal forestal. En su conjunto, la defensa y reproducción de los espacios comunales por los campesinos de La Campa constituye una garantía de acceso a ciertos recursos naturales, sobre todo para las mujeres campesinas de los estratos más bajos, tales como la leña, plantas medicinales y forraje para sus animales. Aunque todo ello no garantiza un manejo sustentable de los recursos del bosque o los espacios comunales, el hecho es que existen condiciones favorables para desarrollar un manejo sustentable de los mencionados ecosistemas debido a los intereses que los campesinos o campesinas más pobres poseen en los recursos comunales. De igual manera, la existencia de un mínimo de normas que impiden el libre acceso a las tierras comunales a personas que no son de la comunidad representa un factor que frena un uso irrestricto de dichos recursos.

#### EXPANSION DEL MERCADO Y LOGICAS ECONOMICAS *VERSUS* FORMALISMO ECONOMICO NEOCLASICO

Polanyi argumentó que en las sociedades donde el mercado no era la institución predominante, la economía se encontraba inmersa —*embedded*, utilizando su propio término en inglés— en una serie de patrones de comportamientos o normas sociales y culturales. Las actividades económicas se restringían por acuerdos que se establecían entre productores y comerciantes, con el objetivo de evitar la libre competencia en un mercado abierto. En las unidades familiares de producción y consumo, ese tipo de restricciones limitaban la producción al tamaño de la familia nuclear o extensa y al número de hijos o hijas en edad productiva.

Aunque por ejemplo el economista agrario Chayanov negaba que entre los campesinos rusos de principios de siglo existiesen restricciones culturales y afirmaba que los únicos límites a la producción estaban constituidos por la disponibilidad de mano de obra familiar y la intensidad del esfuerzo

desplegado, tanto la investigación histórica como la etnográfica han demostrado que en numerosas sociedades tales límites han existido. Mas aun, y es lo que a nosotros interesa, dicho tipo de racionalidad económica implicaba una relación específica con la naturaleza. Quienes han negado la existencia de instituciones y racionalidades económicas diferentes de la economía de mercado han sido los economistas neoclásicos o los formalistas al interior de la antropología económica. Tanto en un caso como en otro, se ha proyectado equivocadamente la racionalidad institucional del mercado sobre otro tipo de instituciones económicas cuya racionalidad se orienta sobre las necesidades familiares, la reciprocidad o la redistribución.

Como consecuencia del proceso de expansión capitalista, un amplio o mayoritario sector de estos grupos de productores ha modificado su racionalidad económica de subsistencia, articulando sus unidades productivas al mercado. El impacto sobre sus estrategias de sobrevivencia resultó considerable. El capitalismo en su fase expansiva transformó instituciones económicas que originalmente se orientaban sobre todo a la satisfacción de necesidades familiares, y que Marx denominó economías de reproducción simple. El desarrollo capitalista expande una lógica de reproducción ampliada. Las unidades productivas, dirigidas con criterio empresarial, que intentan sobrevivir a la intensa y ardua competencia capitalista, requieren continuamente renovar sus formas tecnológicas, de lo contrario desaparecen del mercado<sup>25</sup>.

La lógica económica de dichas instituciones capitalistas se guía por cálculos definidos a corto plazo, opuesta a las necesidades de sustentabilidad de los ecosistemas cuyo tiempo de reproducción es a largo plazo<sup>26</sup>. El tiempo de reproducción del capital es a corto plazo, mientras que el de los ecosistemas posee un ciclo bastante más largo. Por ello, las instituciones o unidades de producción capitalistas en su fase expansiva destruyen o deterioran las bases de reproducción de los ecosistemas<sup>27</sup>.

Aun cuando resulta indudable que la expansión del mercado ha modificado estructuralmente la racionalidad económica de la inmensa mayoría de unidades o instituciones económicas no capitalistas, localizadas en las regiones rurales de los países menos industrializados, ello no significa que la producción de valores de uso para el consumo familiar inmediato haya desaparecido. En algunos casos se trata de una repetición de formas económicas no capitalistas, y en otros de una estrategia de supervivencia familiar frente a las difíciles condiciones que impone el mercado<sup>28</sup>. Sea cual fuere

25 SCHMINK, M., y Charles Wood "The Political Ecology of Amazonia" en *Lands at Risk in the Third World*. Editado por Peter Little y M. Horowitz. Boulder Colorado Westview Press, 1987 pp 38-57.

26 O'CONNOR, J., ob. cit., 1994.

27 SCHMINK y WOOD ob. cit., 1987.

28 CHEVALIER, J. *Civilization and the Stolen Gift*. Toronto University of Toronto Press 1982.

la razón de la reproducción de dicha racionalidad, lo importante es remarcar que en numerosas ocasiones —y sobre todo cuando se trata de sociedades indígenas que reproducen ciertos espacios de reproducción simple— la relación con la naturaleza suele ser sumamente compleja

Por ejemplo, a pesar de que el mercado ha penetrado en las economías de diversos grupos étnicos de la Amazonia peruana, se mantiene un espacio de producción de valores de uso, una de cuyas características más importantes es el uso diversificado de los recursos naturales basado en un conocimiento sofisticado del bosque tropical húmedo<sup>29</sup>. Las diferentes formas de expansión capitalista, a través de la expropiación del territorio étnico o a través de la economía extractiva del oro, tampoco han eliminado la existencia de ciertos límites culturales asociados a la referida producción de valores de uso, lo cual conduce a un uso del ecosistema restringido a las necesidades del grupo familiar nuclear o extenso<sup>30</sup>.

Otro ejemplo interesante es el caso estudiado por Rudel<sup>31</sup> en la Amazonia ecuatoriana. Los detalles específicos de dicha investigación merecen ser presentados. Rudel demuestra que entre los colonos y los nativos Shuar existen significativas diferencias en términos del manejo de recursos naturales. Lo interesante del caso es que ambos grupos —colonos y nativos— tienen aproximadamente casi el mismo número de hectáreas promedio: 61 y 63 hectáreas por unidad familiar respectivamente. De igual manera, ambos grupos iniciaron su estadía en la región con una ligera diferencia de dos años: 1961 y 1963 respectivamente. Sin embargo, en 1983 los colonos habían deforestado 66% de la tierra, mientras que los Shuar únicamente 29,5%.

Las estrategias productivas de los colonos y nativos difieren radicalmente. Por lo general, los colonos establecieron sus parcelas cerca o al borde de los caminos, lo cual refleja la acentuada orientación hacia el mercado. Dichos agricultores no solamente deforestaron y cultivaron el mayor número de hectáreas de las parcelas aledañas a los caminos, sino también abrieron parcelas en trochas que posteriormente se transformaron en caminos. Por el contrario, aquellos nativos que se asentaron en terrenos cerca de los caminos disponían de un número promedio menor de hectáreas cultivadas. Esto último se debe a la definida orientación de subsistencia de los Shuar<sup>32</sup>. Por otro lado, a diferencia de los colonos, los Shuar

29 BEDOYA E. 'The Social and Economic Causes of Deforestation in the Peruvian Amazon Basin: Natives and Colonists', en *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America*. Editado por Michael Painter y William Durham. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

30 Ibid.

31 RUDEL, Th. *Tropical Deforestation: Small Farmers and Land Clearing in Ecuadorian Amazon*. Nueva York: Columbia University Press, 1993. pp. 113-121.

32 Ibid. p. 14.

prefieren explícitamente mantener intactos amplios sectores del bosque, con el propósito de conservar la población de animales susceptibles de ser cazados y también recolectar ciertas plantas con fines medicinales

El tamaño de la familia tiene significados económicos y consecuencias ecológicas distintas entre los colonos y los Shuar. Para los colonos, la influencia del tamaño de la familia en las tasas de deforestación resulta significativa únicamente cuando las parcelas son mayores de 60 hectáreas. Cuando éstas son pequeñas, casi la totalidad de la parcela es deforestada y trabajada. Ello indica que el tamaño de la familia no resulta importante en este último caso. Debido a una mayor articulación con el mercado, a través de la agricultura comercial, los colonos combinan el trabajo asalariado con el trabajo familiar.

Por el contrario, entre los Shuar el tamaño de la familia resulta fundamental en todos los casos, sea cuando las parcelas son grandes o son pequeñas, o también independientemente del tamaño del territorio comunal disponible. El número de miembros de una familia Shuar incide en el número total de hectáreas deforestadas y cultivadas. Cada nuevo miembro de la familia genera más deforestación<sup>33</sup>. No se desbosca más allá del tamaño de la familia y de sus respectivas necesidades de consumo. Ello expresa la existencia de una economía en la que, si bien puede tener una articulación con el mercado, el peso de la producción de los valores de uso en la asignación cotidiana de los recursos humanos resulta fundamental. Los límites a la deforestación dependen fundamentalmente de las necesidades familiares y del número de hijos en edad de trabajo, y no de su articulación con el mercado.

La descripción que hemos presentado en relación con las diferentes estrategias productivas de los colonos andinos y de los Shuar conduce necesariamente a sostener que cualquier diseño relacionado con las políticas rurales debe asumir que las diferencias étnicas causan efectos diversos en las estrategias económicas de sobrevivencia y, a su vez, un impacto diferenciado sobre los ecosistemas en general. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes que Rudel constató fue que las prácticas agrícolas de los colonos son notoriamente más destructivas que las de los nativos Shuar. En el primer caso, Rudel demostró que cuando colonos y nativos disponen de la misma cantidad de recursos, los primeros deforestan a un ritmo bastante mayor, debido entre otras razones a su mayor articulación con el mercado. Aunque indiscutiblemente los colonos migraron a la región tropical sin un previo conocimiento de la fragilidad del bosque, creemos que es la orientación económica de los colonos y la relativa disponibilidad de tierras la que define la forma como se manejan los recursos naturales. Lógicamente, dicha orientación económica está determinada por pautas culturales y factores históricos.

33 Ibid p 16

Por último, cabe indicar que el análisis de las diferentes racionalidades económicas y procesos sociales no debe restringirse a una comparación entre sociedades industriales y no industriales. En el mismo sentido, se debe contrastar el impacto ambiental diferenciado de dos tipos de sociedad industrial: la capitalista y la que correspondió al denominado socialismo "verdadero". La evidencia histórica indica que los efectos ambientales generados en la ex Unión Soviética son tan o más graves que los de las sociedades industriales occidentales. La destrucción de los bosques de Siberia, la pérdida de agua en mares importantes y el desastre de Chernobyl son sólo ejemplos de una experiencia histórica extremadamente negativa<sup>34</sup>. Debido a que en la Unión Soviética el capital de una empresa pública no necesariamente tenía que reproducirse, difícilmente las externalidades ecológicas podrían tenerse en cuenta. El Estado, de acuerdo con los criterios definidos por una economía socialista que requería crecer permanentemente, podía cerrar sin previo aviso una empresa sin asumir los costos ambientales derivados o imponer políticas inmediatistas de crecimiento económico, totalmente en contra de las necesidades de sustentabilidad a largo plazo de los ecosistemas.

De la misma manera, cabe resaltar que la degradación ambiental no es únicamente resultado de un reciente proceso de industrialización moderna. Por ejemplo, la deforestación es un fenómeno que afectó a numerosas sociedades no industriales. Algunos autores argumentan que la deforestación es una de las causas más importantes de la caída de diversos estados antiguos, tan distintos como el de Teotihuacán en la región central de México y el de Harrapán, localizado en el valle del río Indus en la India antigua. Igualmente, se relaciona el papel de la deforestación con el colapso del estado Mayo de Copán en su fase clásica tardía<sup>35</sup>. En ese sentido, cuando se trata de evaluar la sustentabilidad ambiental de diversas racionalidades económicas no podemos limitar nuestro análisis al contraste entre sociedades capitalistas modernas y sociedades indígenas amazónicas contemporáneas.

#### LAS CLASES SOCIALES Y EL PAPEL DEL ESTADO *VERSUS* LAS RELACIONES DEFINICIONALES

Otro aspecto últimamente marginado en las ciencias sociales es el análisis de la estructura de clases y el papel del Estado en el manejo de los recursos

34 JANCAR, Barbara "The Environmental Attractor in the Former USSR: Ecology and Regional Change" en *The State and Social Power in Global Environmental Politics* Editado por Ronnie Lipschutz y Ken Conca. Nueva York: Columbia University Press, 1993 y KENNEDY, Paul *Hacia el siglo XXI*. Barcelona: Ed. Plaza y Janés, 1993.

35 ABRAMS, Elliot M., Ann Corinne FRETTER, David J. RUE y John D. WINGARD "The Role of Deforestation in the Collapse of the Late Classic Copan Maya State" en *Tropical Deforestation: the Human Dimension*. Editado por Leslie Sponsel, Thomas Healdland y Robert Bailey. Nueva York: Columbia University Press, 1996.

naturales. Recientemente, algunos autores como Beck<sup>36</sup> –sobre todo a partir del desastre de Chernobyl– señalan que en el tránsito de una sociedad industrial a una de riesgo, caracterizada por inmanejables e imprevisibles catástrofes ecológicas, los conflictos de clase han dejado de tener la importancia que anteriormente se les adjudicaba<sup>37</sup>. Los accidentes nucleares o la contaminación generada en las petroquímicas afectan a todos los sectores sociales por igual. Más aún, debe complementarse en unos casos o sustituirse en otros el clásico análisis de las relaciones sociales de producción, derivado del conflicto entre el capital y el trabajo, por el de las relaciones definicionales<sup>38</sup>. En estas últimas se trata de la desigualdad que existe entre quienes controlan y ocultan la información científica y legal relacionada a los peligros inherentes a la sociedad de riesgo, y aquellos que son discriminados en el flujo de la mencionada información. Los conflictos sociales se expresan en la interpretación cotidiana de los riesgos que se perciben y en la presentación de pruebas sobre los posibles riesgos ecológicos existentes. Para Beck, tanto las relaciones de producción como las definicionales implican relaciones de poder como también desigualdad en la distribución de la riqueza.

No obstante, remarca Beck, los cambios profundos producidos por la sociedad de riesgo significan un cambio cualitativo en la forma como se expresan las relaciones de poder y como se reagrupan las alianzas sociales y económicas. Por ejemplo, el sector de la industria turística, que incluye a los empresarios y los trabajadores, puede enfrentarse a todo un sector de la petroquímica que contamina el aire, los suelos y el agua, o que destruye directamente los bosques, perjudicando la viabilidad económica de los primeros. Las nuevas alianzas de diferentes sectores sociales en la sociedad de riesgo pueden fácilmente unificar a una rama industrial de los sindicatos en contraposición con otros, o a un sector de los empresarios en contra de otro sector ecológicamente más destructivo. Ambos defienden sus intereses y puestos de trabajo, independientemente de las relaciones de clase. Para el indicado autor, son las relaciones definicionales y no las de producción o las de clase las que mejor explican este tipo novedoso de alianzas o reagrupamientos sociales y políticos.

Resulta indudable que para ciertas sociedades industrializadas y para algunos grandes complejos urbanos de las denominadas economías emer-

36 BECK, Ulrich *Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society* New Jersey: Humanities Press International, 1994, p. 135.

37 Según Beck (ob. cit., 1994 y *Ecological Politics in an Age of Risk* Cambridge: Amos Oz Polity, 1995), aunque el sistema de clases no puede considerarse desaparecido en la nueva sociedad de riesgo las estructuras industriales basadas en estratos, familias nucleares y clases sociales han cedido frente a una confusa suma de individuos. Las instituciones sociales han dejado de ser dependientes de las clases sociales y han pasado a ser dependientes de individuos.

38 BECK, ob. cit. 1995, p. 130.

gentes como las de Brasil, Mexico y Argentina, ciertos aspectos del referido análisis pueden resultar válidos e ilustrativos. Igualmente, la observación de Beck sobre la dualidad entre las caducas instituciones jurídicas y la magnitud del peligro de los accidentes ecológicos constituye una reflexión teórica válida e importante. Sin embargo, creemos que de ninguna manera puede descartarse el siempre complejo pero fundamental análisis de clase<sup>39</sup>. En sociedades rurales tales como la misma Amazonia brasileña, los Andes bolivianos, peruanos y ecuatorianos, las relaciones y contradicciones que ocurren entre los productores rurales y los comerciantes, entre los dueños de estancias ganaderas y los asalariados, entre los colonos y los aserraderos, conforman verdaderos conflictos de clase. Más aún dichas contradicciones provocan externalidades ambientales.

La región andina también proporciona ejemplos interesantes sobre la forma como las distintas clases sociales rurales y sus correspondientes racionalidades económicas generan relaciones diferenciadas con los ecosistemas locales. En ese sentido, por ejemplo, una investigación de la FAO<sup>40</sup> realizada en cuatro comunidades altoandinas del Cusco comprobó que en los proyectos de reforestación participativa la forma como los campesinos pobres, medianos o ricos distribuyen su tiempo entre la producción de valores de uso y la producción de valores de cambio, constituye un aspecto que no es adecuadamente abordado por las instituciones de desarrollo. En el mismo estudio efectuado por la FAO se observó que la mayor participación campesina para los proyectos de reforestación se logró a través de los campesinos medios, medios altos y altos. Los campesinos pobres consideraron que la introducción de especies forestales —eucaliptos, por ejemplo— en sus reducidas parcelas reduciría el espacio dedicado a las actividades agrícolas y pastoriles. En las pequeñas parcelas de los campesinos pobres el grueso de la producción se orientaba a producir bienes alimenticios para el autoconsumo<sup>41</sup>. La producción de los valores de uso sigue constituyendo un aspecto fundamental de la economía campesina andina, conjuntamente con la de los valores de cambio. En realidad, la

39 Un aspecto cuestionable del análisis de Beck es lo que, por ejemplo, ocurre con la distribución en el espacio de los barrios residenciales. Los grupos de mayores ingresos se ubican usualmente en lugares alejados de los centros de riesgo —centrales nucleares petroquímicas, etcétera—, mientras que los sectores menos pudientes se localizan en sectores cercanos a dichos centros. En otras palabras, tampoco en las regiones industrializadas de los países ricos y pobres se puede ignorar el análisis de clase. Igualmente, debe considerarse el racismo ecológico que consiste en ubicar los restos de contaminantes de los países ricos en países pobres.

40 FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) *Peasant Participation in Community Reforestation: Four Communities in the Department of Cusco*. Roma s/f, p. 55.

41 *Ibid.*, e INE (Instituto Nacional de Estadística) *Encuesta Nacional de Hogares Rurales*. Lima INE 1987.

producción de valores de subsistencia constituye en gran medida una respuesta racional frente a la escasa rentabilidad que ofrecen ciertas alternativas exclusivamente orientadas al mercado

Si un proyecto de reforestación pretende introducir variedades que no proporcionan suficientes ingresos monetarios a corto plazo para los campesinos más pobres y sustituyen equitativamente a los no monetarios, las posibilidades de su rechazo no son sólo altas sino lógicas. La estimación económica resulta absolutamente fundamental en la validación de las plantaciones forestales. Un plan de manejo forestal puede ser técnicamente adecuado, "ecológicamente sustentable y socialmente aceptable, pero si no reporta beneficios económicos a los miembros de la comunidad, es muy probable que tal plan no tenga el éxito esperado"<sup>42</sup> Así, tal como argumenta Scott<sup>43</sup>, en esas circunstancias se impone la "economía moral" del campesinado más pobre frente al riesgo e incertidumbre que significarían la aceptación de otras opciones productivas. Los campesinos pobres siguen produciendo valores de uso y rechazan las labores de reforestación porque no les cubren sus necesidades de subsistencia inmediatas. Los productores de escasos recursos consideran que les resulta económicamente más racional mantener un sector de producción orientado al autoconsumo familiar. Por el contrario, los estratos más altos de los campesinos pueden expresar mayor interés en participar en ese tipo de proyectos de reforestación debido a que su mayor disponibilidad de recursos naturales los libera relativamente de las actividades de subsistencia.

En resumen, el estudio de la FAO<sup>44</sup> demostró que cuando se ubicaban los espacios de reforestación en terrenos comunales, los campesinos más pobres querían que las plantaciones forestales cubriesen las necesidades familiares de leña o construcción de vivienda. Los campesinos ricos deseaban orientar la producción forestal hacia la comercialización. La diferenciación socioeconómica interna de una comunidad se expresa en las distintas estrategias de reproducción que adoptan las familias campesinas y en el manejo de los recursos naturales. Para unas unidades familiares campesinas, el eje de las estrategias de reproducción se encuentra en la actividad parcelaria, mientras que para otras en el trabajo asalariado en las parcelas o fundos cercanos, y para otro sector en las migraciones temporales masculinas<sup>45</sup>.

Una perspectiva economicista en el análisis de clases puede inducir a una ausencia del análisis político en la misma ecología política. En numerosas circunstancias, las mencionadas contradicciones de clase están mediadas

42 FAO *Bosques comunales. Metodología y estudios de caso*. Proyecto FAO Holanda. Desarrollo Forestal Participativo en los Andes. Quito. FAO 1995, p. 8.

43 SCOTT, J. *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven & London. Yale University Press. 1976.

44 FAO ob. cit., s/f.

45 FAO ob. cit. 1995, p. 8.

por el Estado a través de variadas políticas institucionales. Usualmente, en estos conflictos el Estado interactúa inclinándose por uno u otro grupo social, sea a través de una política explícita o de una conducta aparentemente negligente pero que favorece los intereses de una de las partes. Por ejemplo, durante los años 70 y 80 la incertidumbre legal y la superposición de títulos de propiedad sobre los territorios en que trabajaban los colonos de las tierras tropicales del Brasil permitió y facilitó su expropiación y posterior expulsión, dirigida y ejecutada por poderosos grupos de ganaderos y madereros<sup>46</sup>. Una vez expulsados, los productores rurales iniciaron sus labores en nuevas tierras ubicadas en zonas de frontera, provocando ciclos continuos de deforestación. Igualmente, el Estado, al no defender los títulos originales de propiedad de la tierra y al fomentar la expansión ganadera a través de incentivos fiscales, promovió el interés especulativo y no productivo sobre la tierra en favor de los grandes ganaderos y en detrimento de los pequeños colonos<sup>47</sup>. Ello, a su vez, intensificó y aceleró aún más el proceso de deforestación y destrucción de la biodiversidad.

Otro ejemplo en el que se constata el papel del Estado es el concerniente al cultivo de la coca en la Amazonia alta del Perú. En este caso se observa directamente el enfrentamiento político de sectores sociales, instituciones estatales y grupos partidarios con el correspondiente impacto ecológico a través de la política represiva implementada por el gobierno peruano contra el narcotráfico, la guerrilla de Sendero Luminoso y los productores cocaleros. Durante los 80, debido al desconocimiento estatal del carácter y alcance de la agricultura de roza y quema, los cocaleros respondieron a la mencionada erradicación de sus cultivos migrando hacia otras regiones de la selva alta e intensificando la deforestación del bosque tropical. El accionar de Sendero Luminoso, que movilizó a grupos de campesinos de una región a otra, también constituye otro factor que impulsa la deforestación. En regiones del sudeste asiático como Tailandia, la política contrainsurgente del Estado durante los años 60 condujo a la construcción de carreteras en regiones tropicales, lo que provocó migraciones de campesinos y destrucción del bosque<sup>48</sup>. En síntesis, se comprueba una interacción entre el Estado, la estructura de clases y el manejo de los recursos naturales.

Por último, el análisis político de los proyectos de desarrollo sustentable constituye un objetivo de suma relevancia. Uno de los trabajos que ha

46 FOWERAKER, J. *The Struggle for Land*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

47 HECHT, Susanna y Alexander COCKBURN. *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. New York: Verso, 1989.

48 HAFNER, James. "Forces and Policy Issues Affecting Forest Use in Northern Thailandia 1900-1985", en *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Editado por Mark Poffenberger. Connecticut: Kumarian Press, 1990. p. 87.

dirigido una crítica más racional a este tipo de limitaciones es quizá el libro *Anti-Politics Machine*, de Ferguson<sup>49</sup>. El referido autor elabora una demoledora crítica a los proyectos de desarrollo desde la perspectiva de la racionalidad de los sistemas de dominación como mecanismos de control social y de reproducción de la estructura social. Basándose en el ejemplo de Lesotho, el indicado autor sostiene que los proyectos de desarrollo pueden reproducir y reforzar la estructura de una sociedad. En realidad, Ferguson genera una interesante combinación de los aportes más significativos del sustantivismo económico de la antropología económica con el análisis de Foucault sobre las racionalidades políticas contemporáneas. En la metodología de algunos proyectos de desarrollo sustentable, desafortunadamente, encontramos ciertos elementos que podrían conducir al fortalecimiento de las estructuras del poder de los campesinos más ricos, a la diferenciación socioeconómica y a la marginación de la mujer.

#### DETERMINACION SOCIAL DE LA POBLACION *VERSUS* NEOMALTHUSIANISMO

Recientemente, biólogos como Paul y Anne Ehrlich<sup>50</sup>, en su libro titulado *La explosión demográfica. El principal problema ecológico*, argumentaron que quienes proponen y enfatizan la necesidad de una redistribución de la riqueza como principal medida para resolver los problemas del hambre y de destrucción del medio ambiente, manipulan la realidad con el objetivo de ocultar la causa fundamental de los mencionados problemas<sup>51</sup>. Para ambos autores, el principal y más crítico problema es la superpoblación humana. Esta última ha sobrepasado desde hace un tiempo la capacidad de soporte del planeta y, por lo mismo, es la causante de los más serios problemas ambientales tales como el calentamiento global, la lluvia ácida, la merma de la capa de ozono, la erosión del suelo, etcétera. Desde esa lógica neomalthusiana, numerosas instituciones públicas y privadas de diversos países pobres y apoyados por naciones industrializadas están implementando una serie de programas destinados a controlar el crecimiento poblacional utilizando, entre otras medidas, acciones coactivas de esterilización humana<sup>52</sup>.

49 FERGUSON, James *The Anti Politics Machine. Development 'Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho'*. Cambridge University Press, 1990.

50 EHRILCH, Paul y Anne EHRILCH *La explosión demográfica. El principal problema ecológico*. Barcelona Salvat, 1993.

51 *Ibid*, pp 9-10.

52 En India, por ejemplo PUJOL y otros (PUJOL, Rafael José ESTEBANEZ y Ricardo MÉNDEZ *Geografía humana*. Madrid Cátedra, 1992 p 236) señalan que las mujeres son coartadas con el ofrecimiento de pagos si "aceptan" la esterilización. Diversos reportes televisivos informan que, en Brasil varios millones de mujeres han sido esterilizadas mediante presiones diversas como por ejemplo condicionar su acceso al mercado laboral.

No nos cabe la menor duda de que un mundo de 20 000 millones de habitantes puede ser potencialmente más complicado que uno de 6000 millones. Asimismo, el control únicamente voluntario de la natalidad o la reducción promedio del número de hijos puede facilitar la promoción social, económica y cultural de la población femenina, sobre todo en los países del sur.

Sin embargo, el problema poblacional es bastante más complejo que la adaptación de un conjunto de individuos a la capacidad de carga de un ecosistema regional. La causa de que la población pueda constituirse en un auténtico problema ecológico no radica en el mayor o menor número de personas sino en la racionalidad económica de las diferentes formas de producción y sistemas sociales. En otras palabras, nuestro argumento es exactamente el opuesto al desarrollado por los biólogos y demógrafos neomalthusianos. En realidad, existe una sobredeterminación social y económica de la forma como la mayor o menor densidad poblacional ejerce presión sobre los recursos. Algunos ejemplos relacionados a los países del Sur, de carácter histórico y otros contemporáneos, pueden ilustrar fácilmente la referida hipótesis.

En primer lugar, Denevan<sup>53</sup> ha documentado de forma contundente que antes de la colonización portuguesa y española todo el territorio de la Amazonia era poblado por más de diez millones de personas. En la actualidad, las cifras demográficas en las zonas rurales sólo alcanzan a un tercio de lo que había hace 500 años. Lo significativo del caso es que en el período anterior existía una población numericamente superior que manejaba los recursos naturales de manera sustentable, mientras que en el presente un número relativamente inferior de personas está destruyendo el ecosistema amazónico<sup>54</sup>. Se trata de dos racionalidades económicas diferentes, con sus correspondientes sistemas sociales y formas culturales específicas de percibir la naturaleza, que provocan impactos diferenciados sobre los ecosistemas. En uno y otro caso, la población humana está determinada por las estructuras económicas y sociales.

En segundo lugar, una vez más, recordemos el ejemplo de Collins<sup>55</sup> que demuestra que las migraciones masculinas contemporáneas de los Andes peruanos al trópico, cuyo objetivo es la obtención de mayores

Igualmente, en el Perú también se han practicado esterilizaciones bajo diversos métodos engañosos. En definitiva, las medidas de presión y coacción están dirigidas exclusivamente contra las mujeres y con mayor fuerza si son pobres, negras e indígenas.

53 DENEVAN, William. *The Native Population in the Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin Press, 1992.

54 HECHT y COCKBURN, ob. cit. 1989.

55 COLLINS, J. "Women and the Environment: Social Reproduction and Sustainable Development" en *The Women and International Development Annual*, vol. 2. Editado por Rita Gallin and Anne Ferguson. Boulder: Westview Press, 1992.

ingresos monetarios, contribuyen decididamente a un irreversible proceso de disminución de la capacidad de carga de los ecosistemas altoandinos. La causa de ello es que las migraciones conducen a situaciones de aguda escasez de mano de obra, lo cual perjudica el mantenimiento de la infraestructura agropecuaria. La disminución y no el aumento de la densidad poblacional es la causa del deterioro ambiental<sup>56</sup>. Otro caso ilustrativo es el de los colonos no cocaleros de la Amazonia alta del Perú. Concretamente, durante los años 80 y principios de los 90, los mencionados agricultores legales que no disponían de cultivos rentables como la coca, tenían problemas de escasez de mano de obra y, por tanto, no encontraban otra alternativa que recurrir permanentemente a la deforestación para mantener un nivel de rendimiento agrícola<sup>57</sup>. Para los agricultores no cocaleros, la posibilidad de una intensificación agrícola no constituía una opción posible, dado que no disponían de suficiente mano de obra. Les resultaba menos costoso deforestar que intensificar el uso del suelo. Dos hombres adultos son suficientes para deforestar en tres semanas una hectárea, mientras que un número relativamente más alto de brazos se requiere para intensificar el uso del suelo. La intensificación requiere de un continuo cuidado de la parcela, especialmente en zonas de bosque húmedo tropical que demandan permanentes labores de deshierbe. En síntesis, la mayor tasa de deforestación de los productores legales, en comparación con los cocaleros, fue resultado de la escasez relativa de fuerza de trabajo y no de su relativa abundancia.

Stonich<sup>58</sup>, en un estudio sobre destrucción ambiental en Honduras, demostro que la concentración de tierras en manos de terratenientes y la marginación de los campesinos pobres en tierras de escaso valor agropecuario provocaron la deforestación y la degradación del ecosistema tropical. Stonich descarta los argumentos malthusianos al comprobar que las transformaciones en la distribución de la tierra no fueron acompañadas de un incremento en la densidad demográfica. Finalmente, Blaikie y Brookfield<sup>59</sup>, a partir de una revisión de una serie de casos regionales de

56 COLLINS J. "Marxism Confronts the Environment: Labor, Ecology and Environmental Change" en *Understanding Economic Process*. Editado por Suthi Ortiz y Susan Lees. New York: University Press of America, 1993.

57 BEDOYA, E. "Coca Expansion, Labor Scarcity, and Deforestation in Upper Huallaga, Peru", en *Population and Deforestation in the Humid Tropics*. Editado por Richard Bilsborrow y Daniel Hogan. Liege: International Union for the Scientific Study of Population, 1999, pp. 208-226, y BEDOYA, E. y L. KLEIN. "Forty Years of Political Ecology in the Peruvian Upper Forest: The Case of the Upper Huallaga", en *Tropical Deforestation: The Human Dimension*. Editado por Leslie Spondel, Thomas Headland y Robert Bailey. New York: Columbia University Press, 1996.

58 STONICH, Susan. *I am Destroying the Land! The Political Ecology of Poverty and Environmental Destruction in Honduras*. Boulder: Westview Press, 1993.

59 BLAIKIE P. y H. BROOKFIELD. *Land Degradation and Society*. New York: Methuen and Co., 1987.

degradación ambiental, concluyen que los problemas más serios de destrucción ecológica ocurren sobre todo en regiones de mediana y baja densidad poblacional

## COMENTARIOS FINALES

Resulta indudable que la economía política se centra en el análisis de la distribución social de los medios de producción y su efecto en la producción de valores de cambio y la generación de plusvalía. La realidad ecológica contemporánea, sin embargo, demuestra que el proceso de producción capitalista es también apropiación social destructiva de los valores de uso generados por los ecosistemas. A pesar de que para Marx la producción tiene una dimensión ecológica, la transformación de la naturaleza no fue el eje central de su trabajo. Empero, la economía política no ha perdido capacidad de análisis ni poder de crítica. El estudio de la mercantilización de las condiciones de producción, de las diferentes racionalidades económicas, de las clases sociales y el Estado, y la sobredeterminación social de la presión poblacional sobre los recursos naturales, constituyen contribuciones significativas para la comprensión de la destrucción de la naturaleza. Estas perspectivas conforman elementos de análisis superiores a las ofrecidas por la tragedia de los comunes, el formalismo económico de los neoclásicos, la sociedad de riesgo y el neomalthusianismo.

Más aún los aportes de la economía política a la ecología política posibilitan una visión más objetiva de lo que ha sido el discurso y la *praxis* del desarrollo en los últimos 50 años. Durante las décadas de los 50, 60 y mediados de los 70, el éxito de la mayoría de los proyectos de desarrollo rural era definido por su contribución al incremento del producto bruto de los países en desarrollo, por su capacidad de industrializar la agricultura, introducir tecnología moderna, ampliar el mercado interno y proporcionar excedentes agrícolas y laborales para la expansión de la industria urbana. La existencia de sociedades campesinas y pastoriles con un fuerte énfasis, aunque de ninguna manera exclusivo, en la producción de valores de uso y con una tecnología indígena tradicional, fue considerada como un estorbo para el proceso de modernización. En ese sentido, se diseñaron programas de desarrollo agropecuarios basados en un modelo de crecimiento económico que, implícita o explícitamente, consideró a la naturaleza como un recurso a explotar<sup>60</sup>.

La ecología política cuestiona frontalmente los mencionados paradigmas sobre la teoría del desarrollo. Por un lado, el desarrollo no puede entenderse como una continua e ilimitada apropiación de los recursos de

60 LITTLE P y HOROWITZ *Lands at Risk in the Third World. Local-Level Perspectives*. IDA Monographs in Development Anthropology. Boulder. Westview Press. 1987.  
O'CONNOR M., ob. cit., 1994.

los ecosistemas. Por otro, el desarrollo tampoco puede concebirse sin un adecuado conocimiento de las específicas racionalidades económicas, ecológicas, políticas y sociales de las sociedades campesinas o de las denominadas economías mercantiles simples. A la afirmación de Polanyi de que los procesos sociales y económicos están plenamente articulados, debemos incluir el argumento según el cual la dinámica ecológica también constituye una dimensión estrechamente relacionada con las dos primeras. El análisis de la dinámica ecológica y de los diversos impactos ambientales no puede aislarse de los procesos sociales, de las estrategias familiares de sobrevivencia económica, de los sistemas de extracción de excedentes y de las políticas estatales.