
DESAFÍOS DEL DESARROLLO RURAL
EN EL PERÚ

DESAFÍOS DEL
DESARROLLO RURAL
EN EL PERÚ

*Carolina Trivelli
Milton von Hesse
Alejandro Diez
Laureano del Castillo*



consorcio de investigación
económica y social

Edición: Lima, diciembre de 2000
Impreso en el Perú / Printed in Peru
© Consorcio de Investigación Económica y Social
www.consortio.org

Corrección de estilo: Rosario Arias
Cuidado de edición: Liliana Peñaherrera
Arte de carátula: Fernando Gagliuffi

Hecho el Depósito Legal No. 1501222000-4375
Impreso por Visual Service SRL

ISBN 9972-804-02-X

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de 25 instituciones de investigación y/o docencia; con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y otras fuentes de cooperación.

El CIES no comparte necesariamente las opciones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

| | |
|--|----|
| Índice de siglas | 9 |
| Presentación | 11 |
| Introducción | 13 |
| I. Caracterización del sector rural <i>Carolina Trivelli y Carlos E. Aramburú</i> | 15 |
| II. Aspectos macroeconómicos <i>Milton von Hesse</i> | 23 |
| III. Reforma institucional <i>Alejandro Diez</i> | 35 |
| IV. Derechos de propiedad y manejo de recursos <i>Laureano del Castillo</i> | 55 |
| V. Provisión de bienes públicos <i>Carolina Trivelli y Milton von Hesse</i> | 75 |
| VI. Financiamiento <i>Carolina Trivelli</i> | 83 |

ÍNDICE DE SIGLAS

| | |
|-------------|---|
| ADEX | Asociación de Exportadores |
| AIDSESP | Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana |
| ASBANC | Asociación de Bancos |
| CENAGRO | Censo Nacional Agropecuario |
| CEPES | Centro Peruano de Estudios Sociales |
| CGIAR | Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola (siglas en inglés) |
| CMAC | Cajas Municipales de Ahorro y Crédito |
| COFIDE | Corporación Financiera de Desarrollo |
| CONAP | Confederación de Nacionalidades Amazónicas |
| COOPOP | Cooperación Popular |
| CRAC | Cajas Rurales de Ahorro y Crédito |
| CTAR | Consejo Transitorio de Administración Regional |
| EDPYME | Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Micro Empresa |
| ENNIV | Encuesta Nacional de Niveles de vida |
| FECONAFROPU | Federación de Comunidades Nativas Fronterizas de Putumayo |
| FECONAP | Federación de Comunidades Nativas del Purús |
| FENAMAD | Federación Nativa de Madre de Dios |
| FONCODES | Fondo de Cooperación para el Desarrollo |
| FONGAL | Fondo Ganadero y Lechero |
| IEP | Instituto de Estudios Peruanos |
| INADE | Instituto Nacional de Desarrollo |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| INIA | Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria |
| INRENA | Instituto Nacional de Recursos Naturales |
| FEAS | Proyecto para Fortalecer la Extensión Agrícola en la Sierra |
| FEPCMAC | Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito |
| FITEL | Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, |
| MAG o MINAG | Ministerio de Agricultura |
| MARENASS | Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PETT | Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural |

| | |
|-------------|---|
| PROMUDEH | Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano |
| PRONAMACHCS | Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos |
| OIA | Oficina de Investigación Agraria |
| PRONAA | Programa Nacional de Apoyo Alimentario |
| SAIS | Sociedades Agrícolas de Interés Social |
| SBS | Superintendencia de Banca y Seguros |
| SENASA | Servicio Nacional de Sanidad Agraria |
| SUNARP | Superintendencia Nacional de Registros Públicos |
| UOPE | Unidad Operativa de Proyectos Especiales |

PRESENTACIÓN

En el Perú, país de paradojas, una de las más saltantes es quizás el desfase entre una larga tradición de investigaciones sobre temas rurales y agrarios y una política de desarrollo agrario y rural caracterizada por el corto plazo, la falta de una visión integral y de mecanismos de participación y reactivación tecnológica y económica. La brecha entre lo que se sabe y lo que se hace es particularmente notoria en el tema agrario. La responsabilidad no es sólo de los encargados de las políticas y programas. La mayoría de investigadores en estos temas se ha preocupado poco por destilar de sus hallazgos las implicancias para los programas y las políticas de desarrollo rural. El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) quiere contribuir con este breve trabajo a la formulación de propuestas que, como el buen pisco, estén basadas en una cuidadosa selección y maduración de los conocimientos acumulados por decenas de investigadores que se han dedicado a tratar de entender la compleja realidad rural y agraria del país.

Para ello el CIES ha reunido a un grupo multidisciplinario de investigadores de reconocida trayectoria y solvencia en el tema agrario; Carolina Trivelli, economista e investigadora del Instituto de Estudios Peruanos; Milton von Hesse, economista, consultor en temas de desarrollo agrícola y rural; Alejandro Diez, antropólogo, profesor e investigador de la Universidad Católica y Laureano del Castillo, abogado e investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales.

Esta publicación complementa y amplía un trabajo anterior «Propuestas para el Desarrollo Rural», publicado por el CIES en febrero del 2000, que fue discutido y presentado en coordinación con la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) en varias reuniones a las que asistieron empresarios, académicos y los equipos de planes de gobierno de la mayoría de los grupos políticos que participaron en las elecciones generales de abril del 2000.

El presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo complementario del Banco Mundial, oficina para Perú, que el CIES reconoce y agradece.

Carlos E. Aramburú
Director Ejecutivo
Consortio de Investigación Económica y Social
Lima, diciembre del 2000

INTRODUCCIÓN

El desafío que enfrenta una política de desarrollo rural en el Perú es doble. Por un lado, es necesario saber cómo hacer más eficiente el proceso de transición desde una agricultura campesina hacia una agricultura empresarial moderna. Es decir, encontrar formas que permitan pasar de explotaciones minifundistas, descapitalizadas y con limitada capacidad de generar excedentes y acumular capital, a explotaciones de mayor escala, capaces de generar utilidades, inversión y progreso en su entorno geográfico. Por otro lado, el reto es también encontrar la manera de generar las condiciones adecuadas para que el empresario privado pueda desarrollar actividades no agrícolas en el campo, aprovechando los recursos naturales y la abundancia de fuerza de trabajo. Cualquier estrategia que pretenda atacar eficientemente estos desafíos debe respetar los cuatro principios básicos que se enumeran a continuación:

- **Respeto a la estabilidad macroeconómica**
- **Liderazgo del sector privado**
- **Rol del Estado normativo y subsidiario**
- **Inserción competitiva en el comercio exterior**

En los 6 temas que se desarrollan en este trabajo se pretende tanto ofrecer una visión de conjunto, como plantear propuestas y sugerencias de corto y mediano plazo que los autores consideran centrales para delinear una política de desarrollo rural y agrario.

Obviamente, este modesto aporte sólo tiene sentido si al mismo tiempo sociedad civil, gobierno y académicos realizan un esfuerzo de diálogo constructivo al que lamentablemente estamos tan poco acostumbrados en los últimos tiempos.

I. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR RURAL

CAROLINA TRIVELLI¹
CARLOS E. ARAMBURÚ²

Para presentar las medidas sugeridas a favor de la modernización y desarrollo de las zonas rurales del Perú, conviene primero recordar cuáles son las condiciones de partida en el campo. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993, nuestras áreas rurales albergan 6.6 millones de personas, lo que representa el 29.9% de la población total del país. Las áreas rurales se definen como aquellos territorios articulados por centros poblados rurales, es decir, “aquéllos que no tienen más de 100 viviendas contiguamente, ni son capitales de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos”. Esta definición, bastante restrictiva y de carácter operativo y no analítico, posiblemente subestime el tamaño y por ende la importancia demográfica real de la población rural en el Perú. Cabe recordar asimismo que de los 84,046 centros poblados existentes en el Perú, 75,199 son rurales, la mayoría de ellos (73,524) con una población inferior a los 500 habitantes. La dispersión y atomización de los asentamientos rurales dificulta y encarece la inversión social en lo relativo a bienes públicos así como el acceso a inversiones productivas, caminos, energía y telecomunicaciones.

Las propuestas de política orientadas a fomentar procesos de desarrollo en el ámbito rural peruano deben tomar en cuenta las características tanto de los distintos grupos y agentes individuales que allí habitan, como las del conjunto de pobladores rurales. El medio rural es un claro ejemplo de la heterogeneidad del Perú. La cultura, la etnicidad, la dotación de recursos naturales, el acceso e integración con los mercados, resultan variables claves para entender las dinámicas económicas y sociales adoptadas por la población dentro de sus estrategias de desarrollo.

¹ Investigadora asociada al Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

² Director Ejecutivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

1. Los pobladores rurales

¿Quiénes viven en el campo hoy en día? ¿Qué identifica a los pobladores rurales del Perú?

Responder este tipo de preguntas resulta fundamental para pensar en propuestas de políticas públicas y privadas cuyo objetivo sea fomentar los procesos de desarrollo en el medio rural. Partiendo de la constatación de que el Perú es un país diverso (cultural, étnica, social y económicamente) y que su ámbito rural tiene diferencias geográficas significativas, se hace muy difícil presentar un perfil del poblador rural. Sin embargo, a pesar de las diferencias regionales y culturales, una mirada gruesa puede proporcionarnos una idea aproximada del tipo de agente económico que habita en el campo.

Los pobladores de áreas rurales se dedican principalmente a la agricultura, ya que alrededor de 95% de ellos la declara como su principal actividad (ENNIV 97).

Este dato no explica por sí solo la compleja situación del poblador rural, por ello, utilizando la información recogida por la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997 (ENNIV 97), hemos preparado un cuadro con varios indicadores claves³.

En primer lugar hay que mencionar que los niveles de pobreza son muy elevados en el medio rural. De acuerdo a los datos de 1997, el 68.1% de los hogares rurales de la sierra, el 64.9% de los de la selva y el 52.8% de los de la costa, se encuentra en condiciones de pobreza⁵. Peor aún, cerca de un 30% de los hogares rurales del país se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, no logra siquiera cubrir sus necesidades alimenticias mínimas. Tal como se ve en el cuadro, donde se ha dividido a los hogares rurales en cinco grupos (quintiles) en función de su nivel de gasto per cápita, los dos primeros quintiles, corresponden mayoritariamente a los pobres extremos, el tercero y parte del cuarto a los pobres, y sólo una parte del cuarto y el quinto quintil pueden ser clasificados como no pobres.

En segundo lugar, los no pobres no sólo son un grupo relativamente pequeño, sino que su condición de no pobre es, en la mayor parte de los casos, precaria. Es decir, **estos no pobres están más cerca de ser pobres que de ser ricos**. El quintil superior del ámbito rural (columna del extremo derecho del cuadro) gasta al año (en promedio) unos 3800 dólares (unos 316 dólares mensuales), monto que

³ Este cuadro ha sido preparado en base a uno similar confeccionado por López y della Magiora (1994). Los datos provienen de la ENNIV-1997.

⁴ Es decir, su ingreso anual per cápita está por debajo de la línea de pobreza.

Media de principales variables económicas y demográficas de la población rural (quintiles según gasto)

| Características | Muestra total | Más pobre → Menos pobre | | | | |
|--|---------------|-------------------------|------------|---------------|------------|------------------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Número de hogares | 1455 | 291 | 291 | 291 | 291 | 291 |
| Ingreso y gasto (soles de 1997) | | | | | | |
| Gasto total del hogar | 6789.95 | 3727.32 | 5521.02 | 6687.84 | 7978.38 | 10035.19 |
| Gasto per-cápita del hogar | 1538.10 | 585.98 | 911.83 | 1241.25 | 1710.53 | 3240.92 |
| Ingreso per-cápita del hogar | 1817.28 | 725.74 | 1100.98 | 1743.95 | 2083.56 | 3432.17 |
| Fuentes de ingreso | | | | | | |
| % de ingreso de actividades no laborales ⁵ | 18.37 | 17.17 | 16.86 | 18.26 | 16.26 | 23.30 |
| % de ingreso de actividades asalariadas | 25.80 | 24.38 | 25.61 | 24.63 | 30.40 | 24.09 |
| % de ingreso de autoempleo | 55.82 | 58.44 | 57.53 | 57.21 | 53.29 | 52.61 |
| Características demográficas (promedio por hogar) | | | | | | |
| Tamaño de la familia (# de personas) | 5.19 | 6.45 | 6.08 | 5.39 | 4.70 | 3.32 |
| Ratio (trabajadores/tamaño de la familia) | 0.59 | 0.54 | 0.57 | 0.56 | 0.60 | 0.68 |
| Promedio de edad del jefe de familia (años) | 45.05 | 43.56 | 43.63 | 44.53 | 45.21 | 48.34 |
| % hogares con jefes de familia mujeres | 11.00 | 8.25 | 7.22 | 11.00 | 12.00 | 19.00 |
| % hogares cuyo jefe de familia es indígena | 9.97 | 13.06 | 12.37 | 11.00 | 8.94 | 4.47 |
| Educación | | | | | | |
| Promedio de años de educación del jefe de familia | 5.26 | 4.07 | 4.78 | 5.11 | 5.70 | 6.64 |
| % hogares con jefe de familia sin educación | 14.16 | 20.27 | 13.75 | 14.09 | 13.06 | 9.62 |
| % de hogares con jefe de familia con primaria completa | 27.1 | 28.9 | 28.5 | 29.2 | 28.5 | 20.6 |
| % de hogares con jefe de familia con secundaria completa | 1.82 | 7.56 | 10.31 | 11.34 | 13.40 | 16.49 |
| % de hogares con jefe de familia con ed. superior | 7.74 | 1.03 | 1.72 | 3.44 | 6.87 | 10.65 |
| Acceso a servicios | | | | | | |
| % hogares con seguro de salud | 12.51 | 3.44 | 6.53 | 13.06 | 17.53 | 21.99 |
| % hogares con agua potable | 36.56 | 35.40 | 40.89 | 36.43 | 33.33 | 36.77 |
| % hogares con desagüe | 8.80 | 6.53 | 9.28 | 9.62 | 8.94 | 9.62 |
| % hogares con electricidad | 26.60 | 18.56 | 23.71 | 26.46 | 28.18 | 36.08 |
| | | Pobreza extrema | | Pobres | | No pobres |

Fuente: ENNIV 97 (tomado de Trivelli 2000)

⁵ Considera las rentas de propietarios, autoconsumo, transferencias, ingresos extraordinarios y otros ingresos.

equivale a un tercio del gasto de los hogares urbanos del quintil superior. Esto significa que los más ricos (menos pobres) del medio rural gastan en promedio la tercera parte de lo que gasta el 20% más rico de las zonas urbanas.

El grupo formado por el 20% de los hogares más ricos de las zonas rurales, que debería ser un motor de desarrollo para este sector, presenta varias limitaciones como se puede apreciar en el cuadro anterior. Por ejemplo, el promedio de años de educación de los jefes de hogar es de sólo 6.64 años y sólo el 10% de los mismos tiene educación superior. Asimismo, sólo el 36% de estos hogares tiene electricidad. De los hogares rurales no pobres, sólo el 25% tuvo algún crédito en 1997 y un 20% tuvo algún tipo de ahorro financiero (ENNIV 97). Es decir, los no pobres del campo no se encuentran en una situación óptima, sino más bien en una situación límite⁶. Estos hogares no pobres además no se encuentran concentrados en una y otra región, más bien presentan la misma distribución que tienen los hogares rurales en el país: 60% en la sierra, 20% en la costa y 20% en la selva.

En tercer lugar, llama la atención que para todos los quintiles de ingresos y gastos, la composición de los ingresos de los hogares sea relativamente homogénea: alrededor de 20% de los ingresos provienen de actividades no laborales (rentas y autoconsumo básicamente), un 25% de actividades asalariadas y un 55% del autoempleo (agropecuario mayoritariamente). Es decir, parecería que los más ricos y los más pobres tienen estrategias similares de diversificación de ingresos. Ello sugiere que las diferencias en ingresos se explican por la mayor productividad y acceso a los factores de producción entre los hogares rurales menos pobres y no a la diversificación de fuentes de ingreso.

En cuarto lugar, los hogares con mayores ingresos son aquellos que cuentan con más educación formal (2.6 años adicionales de educación formal que el quintil más pobre) y con familias de menor tamaño⁷ (3.3 miembros vs. 6.45 en el quintil más pobre). Esto último podría deberse no sólo a una menor fecundidad, sino posiblemente a una mayor tasa de emigración entre los hijos de los hogares rurales menos pobres. Cabe resaltar sin embargo, que los niveles educativos de los jefes de hogares rurales son más bien bajos, ya que alcanzan en promedio sólo a primaria completa. Adicionalmente, se comprueba una mayor proporción de hablantes de lenguas indígenas entre los hogares rurales más pobres. La dimensión de género del jefe de hogar no parece afectar negativamente el

⁶ En este sentido resulta interesante el trabajo de Agüero (2000) que demuestra cómo el 90% de los hogares rurales de la sierra estuvo en condición de pobreza en algún momento entre 1991 y 1996.

⁷ Gran cantidad de discusiones han surgido en relación con este tema. Por ejemplo el "retorno" a la educación es medido como incremento en el ingreso por cada año adicional de educación lo que al parecer es bajo o insignificante (López y della Maggiora, 1997). El tema del tamaño de la familia es vinculado a las políticas de salud reproductiva (Escobal, et al., 1998).

ingreso del hogar; hay una mayor proporción de mujeres como jefas de los hogares rurales menos pobres.

Contrariamente a lo esperado, pero consecuente con la lectura de las precarias condiciones del sector, las variables de acceso a los servicios básicos son relativamente homogéneas en todos los niveles de ingreso. Las carencias de agua potable y desagüe son muy parecidas, los más ricos sin embargo parecen tener mayor acceso a seguro de salud y electricidad.

A modo de resumen se puede señalar que la mayor parte de los pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza, ya que destinan más del 60% de sus gastos anuales a adquirir alimentos. Además, el jefe del hogar tiene un bajo nivel educativo, es así que el 14% de ellos no tiene ninguna educación formal y el 27.1% tiene sólo primaria. Aquellos que son considerados como no pobres se encuentran muy cerca de estarlo. Sin afán de ser pesimistas, es necesario reconocer que esta situación afecta las posibilidades y el tipo de estrategias de desarrollo viables en el medio rural.

Un factor preocupante también, es el reducido tamaño de la unidad de producción típica. Según el Censo Agrícola de 1994, la unidad de producción agrícola promedio en el Perú está compuesta por 3.3 parcelas y tiene una extensión de 3.1 hectáreas en total. La fragmentación es aún más aguda en la sierra, donde el número de parcelas por unidad agrícola aumenta a 4.1 y su extensión se reduce a 2.4 hectáreas. La producción agrícola nacional que se realiza bajo estas condiciones representa alrededor del 6% del PBI medido en moneda corriente (o poco más del 13% si se mide el PBI a precios de 1986).

La alta tasa de incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza en las áreas rurales (64.7% y 25.5% respectivamente, según la Encuesta de Niveles de Vida de 1997) guarda una alta correlación con el bajísimo nivel de productividad de la mano de obra en las labores agrícolas. Si se divide la producción agrícola entre la población que la genera (PBI/PEA), se obtiene una productividad media de la mano de obra rural que es siete veces menor a la que se obtienen en el resto de la economía.

Las estrategias más comunes de desarrollo del hogar, encontradas en el sector estudiado, consisten en una combinación de actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias) y laborales. Las actividades rurales no agropecuarias, como pueden ser la producción de artesanías, prestación de servicios, explotación forestal y transformación industrial de la producción agropecuaria local, han cobrado gran importancia en la estrategia de generación de ingresos de los pobladores rurales. En 1997, cerca del 50% de los ingresos de los hogares rurales provino de este tipo de actividades, realizadas tanto dentro como fuera del

hogar (Escobal y Agüero, 1999). En muchos casos, además, se incluyen estrategias migratorias de algunos de los miembros de la familia, a fin de lograr mayores ingresos para el hogar.

Buena parte de los pequeños productores de las zonas rurales tienen tradiciones lingüísticas y culturales propias que afectan su relación con la sociedad nacional de la que forman parte, que hacen difícil una interlocución bidireccional fluida con agentes del exterior, y que, por ende, comprometen la aplicación eficaz de políticas de desarrollo. Por otro lado, muchas veces sus formas tradicionales de organización representan valores y estilos institucionales poco favorables para el desarrollo rural.

Aunque breve, este diagnóstico revela la complejidad de la situación del poblador rural peruano y la necesidad de atacar, desde diferentes frentes, sus múltiples carencias y demandas para lo cual se requiere de esfuerzos multi-sectoriales que apoyen una política sostenida y de carácter integral.

AGÜERO, Jorge

2000 "Movilidad y pobreza en la sierra rural del Perú" en *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia VIII. Hurtado, I; C. Trivelli; A. Brack (eds). Lima: Sepia IRD-ITDG. pp 257-276.

CENSO AGRÍCOLA

1994

CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA

1993

ENCUESTA NACIONAL DE NIVELES DE VIDA (ENNIV).

1997

ESCOBAL, Javier y Jorge AGÜERO

1999 "Determinantes de las decisiones de trabajo en tareas no agropecuarias dentro de la finca en el Perú" en *Pobreza y Economía Social: Análisis de una encuesta ENNIV 1997*. Ed. R. Webb y Moisés Ventocilla. Lima: Instituto Cuánto, pp. 243-254.

ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y M. TORERO

1998 "Los Activos de los Pobres en el Perú". Documento de Trabajo N° 26. Lima: GRADE.

LÓPEZ, R. Y C. DELLA MAGGIORA

1997 "Rural poverty in Peru: Stylized facts and analytic for policy (ms.). University of Maryland at College Park.

TRIVELLI, Carolina

2000 "Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas" en *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia VIII. Hurtado, I; C. Trivelli, A. Brack (eds). Lima: SEPIA-IRD-ITDG, pp 199-255.

II. ASPECTOS MACROECONÓMICOS

MILTON VON HESSE⁸

En el presente capítulo se analizarán aquellas medidas de política económica que afectan directamente la estructura de precios relativos y la vinculación con los mercados. En otras palabras, se hará referencia a aquellas medidas de política económica que inciden en el entorno inmediato en el que se desenvuelve la unidad productiva agrícola y que afectan su competitividad, independientemente de la capacidad de gestión que se realice al interior de dicha unidad. Estas políticas generan las señales que afectarán el proceso de inversión en el sector en el mediano y largo plazo.

A manera introductoria, conviene señalar que la década de los noventa significó para el Perú un período de cambio en el paradigma de desarrollo vigente desde, al menos, tres décadas atrás. Las políticas industrializadoras que centraban la atención en aumentar la tasa de ahorro de la economía a través de favorecer las utilidades de las empresas industriales (lo que implicaba la administración de un complejo sistema de transferencias y subsidio implícitos y explícitos), dejaron paso a políticas orientadas a integrar comercialmente el país con el mundo, en un proceso en el cual los mercados debían actuar libremente y la acción privada debía conducir el proceso de desarrollo.

El Estado debía asumir un rol normativo y subsidiario a partir del cual los principales precios de la economía, como el tipo de cambio y la tasa de interés, debían reflejar la escasez relativa de las divisas y del dinero, y el sector público debía ser redimensionado de forma tal que se adaptara al nuevo rol que le correspondía y que asegurara el equilibrio entre los ingresos y los gastos fiscales. La nueva orientación de la economía significó un proceso en el que se dieron importantes medidas políticas (eliminación de controles, equilibrio fiscal, simplificación de la estructura impositiva y arancelaria, liquidación de empresas públicas, transferencias de activos al sector privado) que tenían como propósito que la inversión privada se orientara hacia aquellos sectores que aseguraran los mayores retornos para la sociedad en su conjunto en el largo plazo.

⁸ Economista. Consultor en temas de desarrollo agrícola y rural.

Resulta paradójico, sin embargo, que el sector agrícola haya sido excluido del tratamiento aplicado al resto de sectores de la economía. La política agrícola que durante la década fue propuesta desde el Ministerio de Agricultura, se caracterizó por haber adaptado al sector agrícola los principales elementos de política del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones⁹. Según este modelo de “Agriculturización por Sustitución de Importaciones”, el principal objetivo de política del sector debería ser la reversión del saldo negativo de la balanza comercial agrícola a través de la promoción de la producción interna de cultivos que sustituyen importaciones (especialmente arroz y maíz amarillo¹⁰).

La lógica de esta estrategia es que el Estado genere una renta extra-económica a la producción que se quiere promover mediante el uso de políticas diferenciales orientadas a: (i) proteger el mercado de la competencia externa implantando restricciones arancelarias y para arancelarias y (ii) minimizar costos de producción utilizando exoneraciones tributarias, subsidios financieros implícitos y mecanismos de intervención directa estatal en la producción.

En los próximos párrafos se analizarán los elementos centrales de la política agrícola con el objetivo de señalar las modificaciones necesarias que permitan que ésta sea concordante con una estrategia de desarrollo orientada por el mercado y liderada por el sector privado, y en la que al Estado le cabe un rol normativo y subsidiario.

A fin de facilitar el análisis se ha optado por dividir esta clasificación en tres tipos de medidas: (i) Política tributaria, (ii) Política de sobretasas arancelarias y derechos específicos y (iii) Comercialización.

1. Política tributaria

La política tributaria debería caracterizarse por ser clara, eficiente, equitativa y estable en el tiempo de modo que las decisiones de inversión se orienten por una estructura de precios que reflejen la escasez relativa de los bienes en la economía. En el caso de la agricultura, sin embargo, la historia contemporánea de los países en desarrollo muestra que sus políticas tributarias han estado lejos de cumplir con dichas características y que, por el contrario, han sido utilizadas para lograr objetivos redistributivos.

Los países en desarrollo, por ejemplo, entre el período posterior a la segunda guerra mundial y la década de los 80s, se caracterizaron por alterar los precios

⁹ Véase CONFIEP (1999).

¹⁰ Los cultivos agrícolas que más se importan en el Perú son, en términos de valor: trigo, maíz amarillo duro, arroz, azúcar y algodón.

relativos de sus agriculturas con el objetivo principal de proveer alimentos e insumos agrícolas baratos a las áreas urbanas para contribuir a la industrialización. Estas políticas, sin embargo, tuvieron resultados insatisfactorios y afectaron negativamente al agro¹¹.

La década del 90 en el Perú se caracterizó, como ya se mencionó, por ser un período de ejecución de reformas estructurales en el que se modificó la estrategia de desarrollo a fin de lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales. La política tributaria, por lo tanto, debería ser consistente con las características generales del esquema de desarrollo para que los agentes privados puedan orientar sus inversiones en función a las mejores oportunidades comerciales identificadas, y no en función a “capturar” rentas ocultas derivadas de un esquema de precios relativos artificiales que no reflejan la valoración marginal de los bienes en la economía¹².

En el caso específico de la actividad agrícola, sin embargo, ésta ha recibido un tratamiento tributario preferencial con relación al resto de sectores de la economía, con la finalidad de promover la capitalización del sector. En 1996 se promulgó el Decreto Legislativo 885 (cuya vigencia fue prorrogada por la Ley 26865 hasta fines del año 2006) que establece una tasa impositiva del 15%, en lugar del 30%, para el cálculo del impuesto a la renta, la depreciación acelerada y la devolución anticipada del IGV para las inversiones nuevas, la exoneración del pago del impuesto extraordinario a los activos netos, entre otras medidas promocionales.

Existen, además de este régimen promocional, una serie de medidas tributarias que han estado orientadas a generar una mayor diferenciación en el tratamiento tributario al sector frente al resto de la economía. Entre ellas destacan:

- Política de exoneración de impuestos (IGV, IPM y Renta) a favor de los productores agrarios cuyas ventas anuales no excedan de cincuenta unidades impositivas tributarias (Ley N° 26564).
- Política de condonaciones tributarias parciales y reprogramación de deudas para empresas del sector agrario (D.L N° 877, PERTA-Agrario) y agroindustrial.
- Establecimiento de un IGV diferenciado (5%) para la comercialización del arroz en la etapa anterior al consumo final.

¹¹ Véase Schiff y Valdez (1992).

¹² Para una discusión teórica respecto a las características que deberían estar presentes en un sistema tributario eficiente en el sector agrícola, véase Hoff, Braverman y Stiglitz (1994).

Sin embargo, estas normas específicas han generado los siguientes efectos no deseados:

- Producen una competencia desleal en el mercado local de productos agrícolas (principalmente en fresco), por lo que se castiga al productor agrícola que aumenta su escala de producción o productividad.
- Discriminan a los pequeños productores de los circuitos de comercialización formales (arroz, maíz). Cabe resaltar que entre el arroz y el maíz amarillo duro existen más de 500,000 has. cultivadas a nivel nacional (durante 1999 se eliminó la exoneración para el arroz)¹³.
- Dados los dos argumentos anteriores, se habría estado incentivando el mantenimiento de una estructura de producción no competitiva basada en el minifundio. Ello es especialmente importante en el Perú, teniendo en cuenta que, según el censo agrario de 1994, más de la mitad de las unidades agropecuarias cuentan con menos de 3 hectáreas, mientras que el 72% de ellas tienen menos de 5 hectáreas (mayores detalles sobre la estructura de la tenencia de la tierra en el Perú se encuentran en la tabla que se presenta a continuación)¹⁴.

Con la finalidad de establecer una política tributaria clara, eficiente, equitativa y estable en el tiempo, que estimule la formalización del sector agrario y que, a la vez, no altere las reglas de juego a los inversionistas se sugiere:

- Mantener la vigencia del DL 885, Ley de Promoción del Sector Agrario, hasta el año 2006, con el fin de no alterar las “reglas de juego” para los inversionistas que decidieron invertir bajo los incentivos de esta Ley.
- Eliminar la política de exoneraciones tributarias recurrentes para la pequeña agricultura (exoneración de IGV y Renta para aquellas unidades que registren ventas por debajo de las 50 UIT) y para las empresas azucareras.
- Adecuar el Régimen Único Simplificado del IGV (pensado básicamente para formalizar el comercio urbano) a la actividad agrícola. La complejidad en el uso de facturas a los pequeños proveedores en el ámbito rural los

¹³ Es importante precisar que la exoneración del IGV para los pequeños agricultores es una medida altamente ineficiente en tanto su producción no genera crédito fiscal al siguiente paso de la cadena comercial por lo que su venta estará dirigida casi exclusivamente a mercados informales caracterizados por bajo precio y baja calidad. Así, resulta evidente que los supermercados, cuyas ventas al consumidor están afectas al IGV, preferirán comprar productos que provengan de productores formales (es decir, medianos y grandes productores) o de origen importado.

¹⁴ En la agricultura, el principal problema de una estructura de producción predominantemente minifundista es que la unidad de producción, debido a la imposibilidad de aprovechar economías de escala y a su escasa capacidad de negociación, debe comprar “caro” y vender “barato”.

lleva a preferir el uso de boletas de venta las que, sin embargo, tienen límites para la justificación de gasto de las empresas.

Características de la Unidad Productiva Agraria según el Censo Agrario*

| PERU: NUMERO DE UNIDADES AGROPECUARIAS, SUPERFICIE AGROPECUARIA Y AGRICOLA, SEGUN TAMAÑO DE LAS MISMAS | | | | | | |
|--|----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|
| Región y Tamaño de la Unidad Agropecuaria | Unidad Agropecuarias | | Superficie Agropecuaria | | Superficie Agrícola | |
| | Número | Participación Nacional % | ha | Participación Nacional % | ha | Participación Nacional % |
| PERU | 1,745,773 | 100.00 | 35,381,809 | 100.00 | 5,476,977 | 100.00 |
| De 0 a menos de 0.99 ha | 423,263 | 24.25 | 190,268 | 0.54 | 163,799 | 2.99 |
| De 1 a menos de 2.99 ha | 544,287 | 31.18 | 924,735 | 2.61 | 756,157 | 13.81 |
| De 3 a menos de 9.99 ha | 506,973 | 29.04 | 2,588,743 | 7.32 | 1,783,057 | 32.56 |
| De 10 a menos de 29.99 ha | 180,346 | 10.33 | 2,809,094 | 7.94 | 1,325,638 | 24.20 |
| De 30 a más has | 90,904 | 5.21 | 28,868,970 | 81.59 | 1,448,327 | 26.44 |
| COSTA | 248,809 | 14.25 | 2,604,362 | 7.36 | 870,171 | 15.89 |
| De 0 a menos de 0.99 ha | 61,743 | 3.54 | 24,585 | 0.07 | 20,362 | 0.37 |
| De 1 a menos de 2.99 ha | 76,987 | 4.41 | 126,917 | 0.36 | 104,033 | 1.90 |
| De 3 a menos de 9.99 ha | 90,968 | 5.21 | 451,690 | 1.28 | 362,566 | 6.62 |
| De 10 a menos de 29.99 ha | 15,988 | 0.92 | 232,350 | 0.66 | 162,610 | 2.97 |
| De 30 a más has | 3,123 | 0.18 | 1,768,820 | 5.00 | 220,600 | 4.03 |
| SIERRA | 1,204,243 | 68.98 | 22,694,098 | 64.14 | 2,833,797 | 51.74 |
| De 0 a menos de 0.99 ha | 350,265 | 20.06 | 160,463 | 0.45 | 138,701 | 2.53 |
| De 1 a menos de 2.99 ha | 404,726 | 23.18 | 694,263 | 1.96 | 563,609 | 10.29 |
| De 3 a menos de 9.99 ha | 313,820 | 17.98 | 1,593,487 | 4.50 | 1,061,116 | 19.37 |
| De 10 a menos de 29.99 ha | 89,050 | 5.10 | 1,380,175 | 3.90 | 595,107 | 10.87 |
| De 30 a más has | 46,382 | 2.66 | 18,865,709 | 53.32 | 475,264 | 8.68 |
| SELVA | 292,721 | 16.77 | 10,083,349 | 28.50 | 1,773,008 | 32.37 |
| De 0 a menos de 0.99 ha | 11,255 | 0.64 | 5,220 | 0.01 | 4,735 | 0.09 |
| De 1 a menos de 2.99 ha | 62,574 | 3.58 | 103,555 | 0.29 | 88,515 | 1.62 |
| De 3 a menos de 9.99 ha | 102,185 | 5.85 | 543,565 | 1.54 | 359,375 | 6.56 |
| De 10 a menos de 29.99 ha | 75,308 | 4.31 | 1,196,569 | 3.38 | 567,921 | 10.37 |
| De 30 a más has | 41,399 | 2.37 | 8,234,441 | 23.27 | 752,463 | 13.74 |

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario - 1994

* Tomado de la página web del Ministerio de Agricultura (www.MINAG.gob.pe).

2. Política de sobretasas y derechos específicos

En el Perú existen, además de los aranceles¹⁵, dos mecanismos de política económica que son utilizados para proteger, en frontera, a la producción agrícola nacional de la competencia externa: las sobretasas ad valorem y los derechos específicos. El primero de ellos consiste en la aplicación de una tasa arancelaria adicional del 5% que debe ser adicionada al arancel al que está afecta la importación de los productos agrícolas (en el caso específico de las carnes esta

¹⁵ En el Perú los derechos arancelarios vigentes (Decreto Supremo N° 035-97-EF) son del 12% (que aplica a más del 90% de los bienes importados) y del 20% (en el que están clasificados la mayor parte de los productos agrícolas).

tasa es del 10%). El segundo consiste en el cálculo de un derecho de importación fijo que debe ser pagado por unidad de medida relevante de determinados productos agrícolas que se agrega al arancel y a la sobretasa ad valorem cuando los precios de importación se ubican por debajo de un límite calculado en función a una media histórica de la cotización internacional del producto.

Así, los productos agrícolas nacionales suelen estar afectos a una protección en frontera que corresponde al arancel, la sobretasa ad valorem y el derecho específico. Los objetivos de política que se persiguen al establecerse la protección adicional son, básicamente, dos: (i) compensar a los productores nacionales de las distorsiones que introducen los diferentes países en el mercado agrícola internacional y (ii) mejorar las condiciones de vida de los productores nacionales, sobre todo de los más pobres, a través de una alteración de los precios relativos en favor de los bienes agrícolas producidos internamente. De lo anterior se desprende, por lo tanto, que la protección en frontera para los productos agrarios sería justificable en tanto dicha protección encarecería relativamente la producción importada y, de ahí, se derivaría un mayor consumo de la producción nacional que se traduciría en mayores ingresos para el agricultor, especialmente el más pobre.

Sin embargo, habrían razones fundadas para concluir que los objetivos de política que justifican la sobreprotección en frontera son inválidos en el Perú. En primer lugar, el argumento de compensación de las distorsiones que los países más desarrollados introducen en el mercado internacional, sólo puede tener justificación en la medida que la compensación sea percibida como temporal y no como permanente. Si las distorsiones se perciben como permanentes, independientemente que sean “justas” o “injustas”, lo más eficiente desde una perspectiva de asignación de los recursos de un país como el Perú será intentar orientar aquellos recursos, que se destinan a tratar de compensarlas, hacia provisión de bienes y servicios públicos que puedan aumentar la competitividad internacional de aquellos productos nacionales que no compiten con los productos de mercados distorsionados (cabe señalar que las mayores transferencias distorsionadoras de los países industrializados se centran en productos de climas templados como, por ejemplo, cereales, oleaginosas y productos lácteos).

Los malos resultados obtenidos en negociaciones internacionales, primero con el Acuerdo de Blair House y luego en la Ronda Uruguay, en términos de compromisos de reducción de transferencias de los países industrializados hacia sus agricultores, sugieren que éstas no se reducirán de manera significativa¹⁵, al menos en el corto y mediano plazo.

¹⁵ Al terminar las negociaciones de la Ronda de Uruguay, muchos autores sugerían que era difícil poder suponer que el proteccionismo agrícola de los países desarrollados iba a descender. Véase, por ejemplo, Brignol- Mendes (1995) y von Hesse (1994a).

En segundo lugar, existen argumentos suficientes para afirmar que el sistema de sobreprotección en frontera no beneficia a los agricultores más pobres:¹⁷

- La evidencia estadística y econométrica es contundente al señalar que la sobreprotección no ha significado, en ningún caso, mayores precios reales (en chacra) para los productores de cultivos nacionales que compiten o sustituyen los productos sujetos a sobretasas.
- La evidencia estadística y econométrica señala que las sobretasas no han tenido ninguna significación en los cambios en la superficie cultivada de los cultivos que se protegen.
- Sólo el 12% de las hectáreas cultivadas a nivel nacional producen cultivos que competirían con la producción importada sujeta a sobretasas arancelarias y según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), el 80% de estas tierras es manejada por agricultores que no pertenecen a la categoría pobres.

Además de los ya enumerados, existen otros argumentos técnicos que sugieren la no utilización de las sobretasas como mecanismo de protección efectivo para la agricultura nacional. Estos son:

- Falta de equidad del instrumento. Un análisis costo-beneficio del sistema de sobretasas realizado en distintos períodos muestra que la sobreprotección castiga a los consumidores (especialmente de los niveles socioeconómicos más deprimidos) con un monto que excede los US\$ 150 millones al año que se transfieren, principalmente, a la cadena de comercialización (a través de un incremento en el margen de comercialización) y al Estado (recaudación)¹⁸. La tabla que se presenta a continuación permite apreciar que el 47% de la producción de arroz se concentra en los dos quintiles de mayor ingreso de la población, y que los más pobres del Perú destinan más del 5% de su gasto familiar al consumo de este producto. De aquí se deduce lo altamente regresiva que resulta la aplicación de las sobretasas arancelarias a este producto.

¹⁷ El desarrollo de estos argumentos y la evidencia estadística y econométrica se encuentran en Escobal (1997).

¹⁸ Véase Escobal (1997). Es importante señalar que al igual que el caso peruano, la experiencia chilena muestra que la mayor protección en frontera de los productos agrícolas transfiere rentas de los consumidores hacia la cadena de comercialización y al Estado, en lugar de hacerlo a los productores agrícolas. Sobre este caso véase Revoredo (1993).

ARROZ

| | Quintil 1 % | Quintil 2 % | Quintil 3 % | Quintil 4 % | Quintil 5 % |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Distribución de la producción según nivel de ingreso | 10.1 | 34.8 | 8.1 | 25.1 | 22.0 |
| Población que consume el bien según quintil | 85.7 | 93.0 | 95.4 | 94.2 | 86.2 |
| Participación en el gasto familiar | 6.7 | 5.5 | 4.6 | 3.5 | 2.0 |

Fuente: Elaboración a partir de datos contenidos en Escobal (1997).

- *Genera competencia desleal y sobrecostos a las agroindustrias nacionales.* La protección excesiva (20% + 5% + derecho específico) suele incentivar el contrabando y restarle competitividad a las agroindustrias locales que utilizan como insumos los productos sujetos a protección. Así, por ejemplo, según un informe de la Asociación Peruana de Avicultura, en setiembre de 1998 el maíz/sorgo, uno de los principales insumos para la industria avícola, se encontraba gravado por una tasa arancelaria del 12%, la sobretasa del 5% y el derecho específico que equivalía al 27%. El 47% resultante de la carga arancelaria a la importación del insumo contrastaba con el 25% (20% + 5%) que se debía pagar por concepto de derechos de importación para los productos avícolas, produciéndose así lo que la literatura económica denomina protección efectiva negativa.
- *Contradice el marco legal interno y los acuerdos internacionales.* Las sobretasas ad-valorem del 5% y del 10% contradicen explícitamente el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 668 que señala: “En la importación, prohíbase la aplicación de sobretasas, alcuotas o cualquier otro gravamen con la sola excepción de los derechos arancelarios y de los impuestos que gravan también la venta interna de bienes”. Asimismo, en distintos períodos, la protección arancelaria ha excedido el nivel del arancel consolidado que el país se comprometió a respetar ante la Organización Mundial de Comercio.

En vista de la evaluación negativa de la utilización de sobretasas arancelarias y derechos específicos se sugiere, como recomendación de política económica, reemplazar ambos mecanismos por un sistema de bandas de precio que, a partir de la evolución de las cotizaciones internacionales, considere el cálculo de un “techo” (por encima del cual procede la desgravación arancelaria) y un “piso” (por encima del cual se activa protección arancelaria adicional). El objetivo de este

mecanismo de política, a diferencia de los anteriormente mencionados, es la estabilización de los precios internos y no la protección. La política de sobretasas debe ir acompañada de la provisión de bienes y servicios públicos que permitan mejorar la competitividad de la producción local.

3. Comercialización

A principios de los años 90, la política de comercialización agrícola registró una transformación sustantiva respecto del paradigma vigente hasta ese momento. Los monopolios estatales en la comercialización de productos e insumos agrícolas se eliminaron y sus instituciones se liquidaron (ECASA) o minimizaron (ENCI), se suspendieron los controles de precios y dejaron de funcionar los mecanismos de subsidios cruzados. A este esfuerzo desregulador, se sumó una fuerte y constante inversión en rehabilitación y construcción de carreteras, así como una política de provisión de bienes y servicios públicos en las áreas rurales, que permitiría que el sector privado asuma el liderazgo en las tareas de comercialización¹⁹.

Desde entonces, sin embargo, una serie de factores han limitado los resultados del desarrollo de una comercialización más eficiente en el sector agrícola. Estos factores tienen que ver tanto con las características estructurales predominantes en las áreas rurales del Perú (alto nivel de minifundización y fragmentación, baja capacidad de gasto en los hogares, limitado acceso al mercado de la producción agrícola que se refleja en altos niveles de autoconsumo, ausencia de oportunidades de empleo no agrícola, entre otras razones) como con la adaptación de un marco normativo e institucional en el sector agrícola que sea más compatible, de un lado, con el rol normativo y subsidiario del Estado y, por otro lado, con el enfoque de liderazgo del sector privado en el desarrollo rural.

Así, si bien se ha avanzado de manera muy significativa respecto a la situación predominante a fines de los años 80, todavía se pueden observar deficiencias en el sistema de comercialización que se manifiestan en las siguientes características, entre otras: alto porcentaje de la producción que no se destina al mercado²⁰; ausencia de estandarización de la producción; abusos de posiciones de dominio en la comercialización que se reflejan en altos márgenes entre las distintas etapas de la cadena: producción-acopio-distribución-venta al por mayor-venta al por menor, lo que perjudica tanto a consumidores como a productores²¹.

Ante ello, la respuesta en términos de política económica desde el Ministerio de Agricultura ha sido la de promover una mayor intervención directa del sector

¹⁹ Véase, por ejemplo, Escobal (1994).

²⁰ Véase Cuánto S.A. (1996).

²¹ Quiroz y Beltrán (1998).

público en la comercialización (insumos, servicios, bienes finales) con la finalidad de que se cumpla con ciertos objetivos redistributivos orientados a mejorar el nivel de vida de los hogares rurales. En ese contexto, se observan las siguientes intervenciones:

- Abaratamiento de insumos agrícolas a través de la asunción por parte del Estado de los tributos que gravan la importación y venta de fertilizantes, agroquímicos y equipos de riego. También se estableció un fondo (FRONFAS) destinado a subsidiar la compra de fertilizantes, agroquímicos y semillas.
- Provisión estatal de semillas de productos seleccionados (arroz, maíz, menestras, papa) y fertilizantes con mecanismo implícito de subsidio financiero.
- Provisión estatal de tractores y maquinaria agrícola para la habilitación y cosecha de tierras por debajo del costo, que asegura la operación y mantenimiento de los tractores.
- Compras directa por parte de entidades públicas de productos agropecuarios (arroz, papa, fibra de alpaca, ganado en pie).

Como resultado de estas intervenciones se han presentado los siguientes efectos que justamente apuntan en el sentido contrario a los objetivos perseguidos:

- Desplazamiento de la iniciativa privada por la acción pública.
- Ruptura de circuitos de comercialización incipientes, especialmente en los negocios asociados a la provisión de insumos.
- Alta discrecionalidad en la selección de beneficiarios.
- Excesos de producción de cultivos promovidos generan una disminución del precio del producto y una pérdida de rentabilidad del portafolio del agricultor.
- Favorecimiento de técnicas intensivas en capital y uso de agroquímicos.
- Sobreutilización del agua en la costa, especialmente por promoción de cultivos intensivos en riego (arroz), generándose una importante pérdida de superficie cultivable por efectos del empantanamiento y la salinización de los suelos.
- Retraso del proceso de transformación productiva de la agricultura hacia productos que puedan ser competitivos en los mercados internacionales (intensivos en mano de obra, de producción de contraestación, no sujetos a mecanismos de protección en los mercados de destino, con uso poco intensivo de riego, entre otras características).

En función a esta evaluación del resultado de la intervención pública en la comercialización, se propone como objetivo de política que la política comercial del Ministerio de Agricultura (MAG) se limite a la provisión de información precisa,

oportuna y veraz para la toma de decisiones, con la debida calidad, oportunidad y precisión y cese su intervención directa en los mercados. En todo caso, de ser necesario mantener cierto nivel de compras de alimentos en los mercados locales para los programas sociales (PRONAA) éstas deberían hacerse a través de un mecanismo competitivo y transparente como, por ejemplo, la bolsa de productos.

Por otro lado, resulta imprescindible que se desarrolle a nivel nacional una red de mercados mayoristas en las principales ciudades (incluida Lima) a nivel nacional que cuenten con la infraestructura pública necesaria (vías de acceso, capacidad de almacenamiento, supervisión sanitaria) que permita a la actividad privada desenvolverse en un marco regulatorio adecuado. La implementación de la red de mercados mayoristas (para lo cual se hace necesario el desarrollo de una estrategia coordinada entre el gobierno central y los gobiernos municipales) permitirá, de un lado, mejorar la relación precio/calidad para los consumidores y, de otro lado, mejorar la distribución de los beneficios de la comercialización de los productos agrícolas entre productores-acopiadores-distribuidores-mayoristas.

4. Conclusiones

La política de desarrollo agrícola basada en alterar artificialmente precios relativos a través de aumentar la protección en frontera y crear un marco tributario de excepción e intervenir en la comercialización a nivel de insumos y productos, conlleva las siguientes características:

- *No es equitativa*: los diversos instrumentos utilizados generan transferencias desde los consumidores (sobre todo de los quintiles más pobres) hacia los productores relativamente más ricos, la cadena de comercialización y el Estado.
- *No es competitiva*: la intervención del Estado con alto nivel de discrecionalidad en el entorno de la unidad agropecuaria retrasa el proceso de transformación productiva de la agricultura y genera sobrecostos a las agroindustrias. Del mismo modo, orienta las inversiones privadas hacia aquellos sectores que no garantizan una inserción competitiva en el comercio internacional.
- *No es eficiente*: los recursos públicos asociados a este tipo de intervención estatal generan distorsiones que engendran una mayor demanda de recursos públicos adicionales orientados a solucionar dichas distorsiones.

BRIGNOL-MENDES, R.

1995 *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.

CONFIEP

1999 *Propuesta para el desarrollo del sector agrario peruano*. Lima: CAF-CONFIEP.

ESCOBAL, Javier (ed).

1997 "Evaluación del sistema de sobretasas a la importación de productos agrícolas 1991-1997". Documento preparado por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima.

1994 *Comercialización Agrícola en el Perú*. Lima: GRADE.

HOFF, K; A, BRAVERMAN, y J. STIGLITZ, (eds).

1994 *The economics of rural organization: Theory, practice, and policy*. Washington DC.: World Bank.

CUÁNTO S.A.

1996 "Caracterización Socio-económica de los Centros Poblados Rurales del Perú". En *Documentos de Discusión N° 1*. Lima: OSIPTEL, Gerencia de FITEL.

QUIROZ, J. y Arlette BELTRÁN

1998 "Reformas Agrícolas en el Perú: Balance y Perspectivas". Consultoría para el BID.

REVOREDO, C.

1993 "Política económica para los productos agrícolas tradicionales y sus perspectivas para Chile". Documento preparado por encargo de COTRISA. Santiago de Chile.

SCHIFF, M. y A. VALDEZ

1992 *The plundering of agriculture in developing economics*. Washington DC.: World Bank.

VON HESSE, Milton

1994a "Apertura, competitividad y políticas públicas eficientes: Las exportaciones agrícolas de América Latina". En *Rascunho N° 31*. Río Claro-S.P.-Brasil: UNESP-IGCE.

1994b "Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas". En *Revista de la CEPAL N° 53*. Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL.

1. Desarrollo rural

1.1. Coordinación entre agentes y desarrollo rural

Un problema central para la promoción del desarrollo rural es encontrar cómo sumar esfuerzos y desarrollar sinergias que permitan potenciar las intervenciones de los diversos agentes implicados en el mismo. En general, hay ausencia de planes concertados de desarrollo, duplicidad o paralelismo en las acciones, lo que no permite capitalizar trabajos anteriores ni multiplicar impactos. Esta falta de coordinación, que afecta a casi todas las organizaciones que trabajan en el espacio rural, se motiva por una fragmentación organizacional excesiva y por la falta de canales de comunicación entre organizaciones; también influyen en ello la organización de las propias agencias y la falta de voluntad de concertación, así como la falta de claridad sobre los interlocutores y los espacios de intervención (las unidades territoriales de desarrollo). Cabe anotar que la ausencia de trabajo concertado es también un obstáculo para la implementación de programas de focalización para la lucha contra la pobreza.

Otro tema en el que es patente la falta de concertación entre asociaciones es el de la articulación comercial, tanto interna como externa. Al nivel interno, son necesarios vínculos fuertes y estables con el mercado, que brinden rentabilidad y sostenibilidad a los proyectos y permitan dinámicas de acumulación local (Francke 1997). Algo parecido podría decirse respecto a las posibilidades de vinculación de grupos de exportadores que pretenden insertarse en mercados internacionales por lo que necesitan tanto concertar entre ellos, como vincularse al Estado. Dicho en otras palabras, la falta de concertación institucional es también un obstáculo para la ingreso de productos agrarios y rurales a diversos mercados.

²² Investigador y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La falta de concertación nos remite por un lado a la estructura organizacional de las instituciones (incluido el Estado) y por el otro a la determinación de unidades de planificación y de concertación para el desarrollo.

1.2. Las organizaciones para el desarrollo y sus interrelaciones

En el espacio rural es frecuente encontrar que en una misma región, distrito o comunidad intervienen el Estado, las ONGs y los propios actores. A menudo las relaciones entre promotores y beneficiarios son difíciles. La falta de relación entre agentes estatales y agentes privados de promoción, cuando no constituye una traba al desarrollo, impide o limita el logro de un mayor impacto en sus trabajos respectivos. Ahora bien, la falta de relación afecta los vínculos, no sólo entre el Estado y las ONGs, sino también entre diferentes agencias del Estado y centros de promoción del desarrollo.

En lo que se refiere a las agencias del Estado dedicadas al desarrollo rural, la fragmentación del sector empieza desde la asignación del presupuesto. El gasto público sectorial se distribuye entre el Ministerio de Agricultura y sus agencias [Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelo (PRONAMACHCS) y otros]; el Ministerio de la Presidencia y las suyas [Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES), Gobiernos regionales], sin mencionar la parte que se asigna al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), al Ministerio de Transportes y a otros ministerios (Glave y Fort 1999). En materia de política de intervención también difieren, no habiendo coordinación entre ellos, por lo que muchas veces las acciones de unos afectan las de los otros. Una muestra de ello es la estrategia de muchos proyectos para comprometer el concurso de la mano de obra de la población local. Para ello FONCODES, PRONAMACHCS y PRONAA (Programa Nacional de Apoyo Alimentario) tienen diferentes estrategias: dos instituciones retribuyen a los trabajadores (uno en dinero y el otro en alimentos) y la tercera no lo hace, por lo que tiene dificultades para conseguir que la gente se involucre y trabaje en el proyecto (Trivelli 1999). La falta de coordinación, no sólo es un obstáculo para el desarrollo, sino también para socorrer a la población en casos de desastre, como en el caso del Fenómeno del Niño donde en algunas zonas hubo incluso competencia entre las instituciones públicas (Asociación Arariwa 1997).

Parte del problema se origina en la existencia de múltiples agencias del Estado cuyos espacios de competencia no están claramente delimitados ni definidos. FONCODES, COOPOP (Cooperación Popular) o el PROMUDEH se dedican al mismo tipo de actividades de promoción rural y no pareciera haber un mandato

específico y distinto para cada uno de ellos que impida la duplicidad de acciones. En el caso de las agencias del Estado es necesario desarrollar un trabajo de reingeniería para racionalizar objetivos, capacidades y funciones dentro de un esquema coherente de intervención para el desarrollo.

El problema de falta de comunicación y de trabajo conjunto entre agencias del Estado se agrava cuando a ello se suma la ausencia de coordinación con otros agentes que operan en el espacio rural. Así por ejemplo, no sólo hay dificultades entre agencias involucradas en la Oficina de Información Agraria (OIA) que las hay, también existe interferencia o duplicidad entre las diversas agencias del Estado (PETT, PRONAMACHCS, etc.) y las ONGs que proveen información agraria a diversos usuarios (Heredia 1999b). La extensión agraria es desarrollada tanto por agencias del Estado (como PRONAMACHCS), proyectos especiales (como el FEAS), por otros agentes como ADEX (Asociación de Exportadores) y por una serie de ONGs que, muchas veces, coinciden en los mismos espacios sin coordinar entre sí, o se reparten el espacio impidiendo un trabajo focalizado (Glave y Fort 1999).

Al respecto cabe señalar que, por lo general, los “otros agentes” suelen ser más abiertos, por lo menos en lo relativo a la búsqueda de diálogo y concertación, que las agencias del Estado, que no acostumbran participar o que participan de manera puntual en eventos públicos sin comprometerse en un trabajo concertado, no existiendo, en muchos casos, la más mínima coordinación. La falta de apertura del Estado para involucrar a otros agentes en calidad de socios para el desarrollo rural, es un escollo a superar.

1.3. Espacios e instancias de decisión, de planificación y de concertación

Parte de las dificultades de interlocución entre los agentes proviene no sólo de su estructura, sino de la ausencia de unidades unívocas (aceptadas por todos) para planificar y promover el desarrollo rural. Para establecer mecanismos e instancias de articulación se necesita alguna delimitación mínima del espacio de implementación de políticas y acciones.

Sin embargo, fijar unidades territoriales, por ejemplo, no es suficiente sin la existencia de una política complementaria de descentralización que permita compartir la capacidad de decidir, por lo menos, sobre la priorización de los proyectos y el destino del presupuesto. Debido a esta condición, la delimitación política y administrativa de los espacios de aplicación de acciones e inversiones para la promoción del desarrollo puede convertirse en una decisión política. En el Perú nos regimos actualmente por subdivisiones geográfico-políticas muchas veces no coincidentes con los espacios delimitados por las vías de comunicación

o los circuitos económicos, y ciertamente sin un correlato de poder de decisión real. Los gobiernos regionales no pueden concertar porque no tienen la atribución ni la autorización del gobierno central para hacerlo.

Las funciones del Estado, en tanto facilitador de relaciones entre los agentes económicos y sociales del país, deberían ser tanto la delimitación de espacios de desarrollo, como la descentralización y la convocatoria para la elaboración de proyectos conjuntos y concertados para el desarrollo rural.

2. Organización

2.1. Las organizaciones de productores

Los pequeños y medianos productores rurales se unen en distintas formas de organización de diverso origen y composición, desde las tradicionales comunidades campesinas hasta gremios agrarios, pasando por numerosas asociaciones y comités dedicados a las más diversas tareas y funciones. Las distintas formas de organización existentes muestran al mismo tiempo capacidades para la promoción del desarrollo y limitaciones significativas para lograrlo. Analizaremos en este punto la organización, la estructura y la dinámica de algunas de las principales modalidades empleadas, así como su capacidad de respuesta y de iniciativa, para formular luego algunas sugerencias.

2.1.1. Los pequeños productores y sus organizaciones

En la actualidad, el espacio rural, agrícola y ganadero, es trabajado fundamentalmente por pequeños productores (conductores de parcelas con extensiones menores a 5 hectáreas).

Independientemente de su ubicación geográfica y del nivel de tecnología utilizado, la producción de estas unidades es organizada mayoritariamente tomando como base a la familia nuclear. Además, la mayor parte de estos productores logra insertarse al mercado de bienes (vendiendo parte de su producción) o de trabajo (mediante el trabajo temporal en actividades agrícolas o no agrícolas).

Sin embargo, la conducción familiar de las parcelas agrícolas o de los hatos ganaderos debe complementarse con una serie de acciones de carácter colectivo en diversas fases del proceso de producción, así como también para la interlocución con agentes externos, lo que los obliga a agruparse en diversos colectivos que muchas veces toman forma de comités o asociaciones para el crédito, la comercialización, la administración del agua de riego, etc.

No se sabe cuántas organizaciones agrarias existen en el espacio rural. Nunca se ha hecho un censo de ellas. Sin embargo, en el censo de 1993, 10% de las unidades agropecuarias del país declaró pertenecer a algún comité de productores, en tanto que 5% aseguró formar parte de alguna asociación de productores, y 39% afirmó integrar alguna junta de usuarios (de riego).

Ahora bien, la mayor parte de estas organizaciones para la producción que se encuentran en el espacio rural, son de creación relativamente reciente. La mayor parte de los comités o asociaciones tienen en promedio 5 y 10 años de actividad, respectivamente (Glave y Fort 1999). Cabe mencionar que las formas de organización más antiguas son las cooperativas y sus centrales, creadas en su mayoría en la década del setenta; un inventario reciente a partir de una muestra de estas organizaciones pone de manifiesto que su número actual es reducido. Mención aparte merecen las empresas comunales de las que nos ocuparemos más adelante.

La creación de estas organizaciones responde ciertamente a la necesidad de la acción colectiva pero también a la intervención de diversos agentes de promoción externos. Tanto el Estado, sus agencias y programas especiales, como diversas ONGs que operan en el espacio rural, promueven la organización de nuevos grupos de trabajo para la implementación de sus políticas o proyectos, generando muchas veces paralelismo en las acciones y siempre la multiplicación de instancias de articulación de los productores.

Distribución de muestra de asociaciones de productores

| Tipo de Organización | Número | Porcentaje |
|-------------------------|--------|------------|
| Comité | 20 | 16 % |
| Empresa comunal | 47 | 38 % |
| Asociación | 28 | 22 % |
| Cooperativa | 6 | 5 % |
| Central de Cooperativas | 4 | 3 % |
| Fongal | 4 | 3 % |
| Empresa privada | 7 | 6 % |
| SAIS | 1 | 1 % |
| Otros | 8 | 6 % |
| Total | 125 | 100 % |

Fuente: Glave y Fort 1999.

La mayor parte de estas organizaciones se dedica a diversas actividades vinculadas a la producción (producción *strictu sensu*, comercialización, asistencia técnica o crédito; varias cumplen más de una función). Las actividades de corte reivindicativo o político son señaladas por ellas mismas como una actividad secundaria (Heredia 1998a).

La mayoría de los productores ha llegado a la conclusión de que requieren algún tipo de organización a través de una asociación que tenga principalmente dos características: ser propia y estable (Heredia 1998a). Estas dos condiciones son difíciles de cumplir: la primera, porque muchas organizaciones son dependientes de impulsos y/o recursos externos (del Estado o de ONGs), la segunda, porque muchas organizaciones no sobreviven en el mediano plazo o porque funcionan muy irregularmente.

Los nuevos comités o asociaciones no llegan a constituirse en el imaginario colectivo como una instancia de organización, estable, constante, sostenible y sobre todo, perdurable en el tiempo. Dicho en otras palabras, no logran desplazar a la comunidad o al municipio como institución de organización del espacio rural.

2.1.2. Las comunidades campesinas y su crisis organizacional

Las comunidades campesinas son una de las instituciones y formas de organización más antiguas en el espacio rural peruano. Fruto de una serie de transformaciones de los diversos grupos originarios (que fueron primero ayllus, luego comunes de indios o haciendas, luego comunidades de indígenas y finalmente comunidades campesinas), en la actualidad se trata de instituciones modernas, de carácter territorial, reconocidas como tales por el Estado peruano, quien les otorga existencia legal y personería jurídica.

Las comunidades campesinas no deben ser vistas como instituciones fundamentalmente colectivistas ya que se trata de asociaciones de familias de campesinos que tienen las siguientes características:

- a) Manejan colectivamente una serie de recursos dentro de su territorio.
- b) Regulan por medio de sus propias instituciones parte de sus relaciones cotidianas.
- c) Se presentan y relacionan con el exterior por medio de autoridades elegidas internamente.

Las actuales comunidades campesinas provienen de orígenes diversos: algunas son antiguos ayllus que, del siglo XVI al XX, se han transformado de grupos parentales a grupos territoriales; otras son antiguas haciendas que han devenido en propiedad colectiva a lo largo del siglo XIX; finalmente, las de más reciente reconocimiento fueron haciendas convertidas en grupos campesinos o en cooperativas que, luego de un fracaso en la gestión colectivista y respondiendo a impulsos externos, terminaron por solicitar su reconocimiento legal como comunidades. En resumen, las comunidades campesinas son un producto histórico en constante transformación. No constituyen tampoco entidades aisladas pues están

en contacto constante con agentes locales y responden a los procesos más generales que atraviesa el país.

Según el directorio, a diciembre de 1998 existían en el país 5,666 comunidades campesinas reconocidas, albergando 1'041,587 familias. Las 3,956 que se hallan inscritas en los Registros Públicos poseerían un total de 16'706,952.75 hectáreas.

Comunidades campesinas reconocidas por departamentos

| Departamento | Número de Comunidades | Número de familias |
|----------------|-----------------------|--------------------|
| Amazonas | 52 | 27,006 |
| Ancash | 344 | 54,809 |
| Apurímac | 377 | 70,809 |
| Arequipa | 99 | 65,448 |
| Ayacucho | 577 | 70,524 |
| Cajamarca | 107 | 27,426 |
| Cusco | 885 | 100,469 |
| Huancavelica | 542 | 85,046 |
| Huánuco | 237 | 101,612 |
| Ica | 9 | 985 |
| Junín | 389 | 74,680 |
| La Libertad | 120 | 25,535 |
| Lambayeque | 25 | 48,344 |
| Lima | 285 | 31,418 |
| Loreto | 65 | 5,082 |
| Madre de Dios | 0 | 0 |
| Moquegua | 75 | 7,120 |
| Pasco | 73 | 39,796 |
| Piura | 136 | 95,308 |
| Puno | 1222 | 107,254 |
| San Martín | 1 | 50 |
| Tacna | 46 | 3,077 |
| Tumbes | 0 | 0 |
| Ucayali | 0 | 0 |
| Total Nacional | 5666 | 1'041,587 |

Fuente: Directorio de comunidades campesinas. INEI 1999.

Una característica que debe ser considerada en el análisis de las comunidades mismas, es la gran diversidad existente. Bajo la misma etiqueta nominal y legal de "comunidad campesina" se reúne una serie de instituciones diferentes en su constitución, tamaño, historia, forma de organización, etc. Una comparación simple entre las comunidades de Cusco y Piura, por ejemplo, muestra diferencias significativas de escala: las comunidades del Cusco tienen en promedio 2,426 Has, 112 familias y 0.04 Has por comunero, mientras las de Piura cuentan con 14,416 Has,

752 familias y 0.05 Has por comunero; la variación es significativa incluso entre las provincias dentro de un mismo departamento. No estamos hablando de un fenómeno unitario cuando nos referimos a comunidades de Huancayo, de la sierra de Lima o de Piura. En el primer caso, se encuentran agrupaciones con modernas estructuras de gobierno, en las que se conservan faenas comunales y cierto control sobre las tierras; el territorio de estas comunidades coincide, la mayoría de las veces, con el de un distrito, es por ello que autoridades comunales y municipales comparten el poder bajo reglas y pautas locales poco claras y variables. Las comunidades de la sierra de Lima combinan formas modernas y tradicionales de gobierno, cultivan para el mercado limeño, tienen dos terceras partes de su población emigrada y un alto número de comuneros no registrados, además de ser muchas veces menos consistentes y sólidas que las organizaciones de regantes. Las comunidades de Piura, en cambio, han perdido hace mucho tiempo sus formas de organización tradicionales y tienen juntas directivas muy débiles que dependen en gran medida de la personalidad de sus dirigentes, no tienen límites sociales fijos y sus linderos parecen diluirse en medio de la multiplicidad de relaciones de vecindad entre las familias (Diez 1999).

Las comunidades se nos presentan como organizaciones multifuncionales, no especializadas, entre cuyas atribuciones se cuenta no sólo la administración de los recursos comunes (tierras, aguas, campos de pastoreo, caminos y otros) sino también la gestión de la acción colectiva, la resolución de conflictos, la representación política, la defensa ante terceros, y muchas otras. En términos generales, aunque muchos analistas insisten en lo contrario, la comunidad no es una unidad de producción, siendo su función económica fundamentalmente institucional e indirecta. Funcionalmente la comunidad es una organización que, hacia el interior, organiza y regula la coordinación e interacción de las unidades de producción parcelarias que la integran, mientras que, hacia el exterior, centraliza la representación colectiva y la interlocución con agentes externos.

- Organización

Las comunidades campesinas cuentan como mínimo con dos instancias de regulación y gobierno interno: la asamblea general (en la que participan todos los miembros inscritos en el padrón, uno por familia como mínimo) y la junta directiva (elegida por votación democrática interna, cada dos años). La junta directiva tiene la capacidad de convocar a los comuneros para la realización de obras de interés colectivo (limpieza de canales o de caminos y obras de infraestructura comunal: postas, escuelas, etc.).

Durante la última década, muchos analistas coinciden en señalar la crisis de la organización comunal refiriéndose por un lado a la falta de convocatoria y al funcionamiento irregular de asambleas, juntas y faenas y, por el otro, a la pérdida

de buena parte de la legitimidad de la comunidad como instancia representativa de los intereses de los comuneros. Hay numerosas referencias a la crisis de la dirigencia comunal, a la dificultad para encontrar candidatos para las elecciones comunales, a la escasa participación de los comuneros en asambleas y faenas comunales.

Paralelamente, se habla de una valoración diferente de lo comunal y del sentido de la comunidad: si en algunas regiones como Cusco o Ayacucho sigue siendo la institución de referencia, en otras, como Huancayo, la comunidad pierde terreno frente al distrito.

Durante los últimos años, asistimos además a la proliferación de una serie de nuevas organizaciones al interior de las comunidades. Éstas pueden estar sujetas e integradas a la administración y la directiva comunales, o no estarlo y coexistir paralelamente, en cuyo caso son vistas muchas veces como organizaciones populares, no comunales. Dentro de las comunidades podemos encontrar: clubes de madres, comités de distinto tipo –de agua potable, electrificación, conservación de suelos, riego, pecuario, local-, clubes deportivos, asociaciones de padres de familia, promotores de salud entre otros.

- Comunidades campesinas y desarrollo

Uno de los temas en discusión respecto a las comunidades campesinas es su rol en la implementación de proyectos de desarrollo. La evidencia existente muestra que la respuesta de la comunidad frente a los proyectos varía desde la participación activa hasta la indiferencia y el paralelismo.

La modalidad comunitaria de desarrollo más conocida es la empresa comunal. Generalmente, las empresas comunales derivan de las antiguas formas empresariales introducidas por la Reforma Agraria o de las acciones de desarrollo de algunas ONG, o han sido creadas a raíz de procesos de reestructuración comunal de tierras.

Es posible identificar cuatro momentos de formación de las empresas comunales: 1) la comunidad como ente organizador de la producción, 2) la creación de granjas comunales por proyectos estatales, 3) la creación de empresas asociativas antes y durante la Reforma Agraria y 4) el crecimiento de grupos asociativos para la producción o comercialización a raíz del “boom” de organizaciones (los que hemos mencionado líneas arriba). En algunos casos, el carácter ‘comunal’ de estas organizaciones no es evidente, algunas reúnen a varias comunidades, otras agrupan sólo a una parte de los comuneros, otras, en fin, integran gente de varias comunidades o caseríos.

Existe un fuerte debate sobre las comunidades y su funcionalidad como instancia organizadora del espacio rural. La pregunta es si se debe o no seguir considerándolas como interlocutoras privilegiadas para los proyectos o programas de desarrollo. Algunos insisten en las posibilidades de lo comunal como estrategia de trabajo, otros recomiendan no trabajar con las comunidades dado que la tierra comunal y el control colectivo disminuyen cada vez más.

Por otro lado, la comunidad parece tener una limitada capacidad para la gestión de proyectos de desarrollo. Las empresas comunales con resultados satisfactorios son aquellas en las que la gestión del proyecto está fuera del control directo de la directiva comunal y opera por medio de un organismo especializado en la gestión (Laos y Valera 1998). Por ello cabría preguntarnos lo siguiente: ¿Se mostrarán las comunidades capaces de sobrevivir al proceso de fragmentación y dispersión de funciones provocado por el crecimiento explosivo de organizaciones especializadas?

En el espacio rural, y en materia de desarrollo, la comunidad campesina representa una paradoja. De un lado, en tanto institución, no hay ninguna duda sobre su relativa vitalidad contemporánea y tampoco sobre su capacidad, demostrada históricamente, de adaptación a nuevas situaciones y contextos. Así mismo se reconoce su capacidad para generar mecanismos de regulación del orden interno, para limitar y solucionar algunos conflictos internos y para mantener formas relativamente autónomas y relativamente democráticas de gobierno. De otro lado, hay muchas referencias a las deficiencias de la organización comunal para las acciones colectivas —especialmente las productivas— pero también para promover la participación de sus miembros. La paradoja es: contamos con una institución sólida, reconocida por sus miembros pero cuyo funcionamiento actual es inapropiado para lo que se espera de ella. Tal como funciona actualmente, la comunidad campesina brinda un interlocutor reconocido con quien tratar, pero no un agente operativo con quien trabajar. No sólo es ineficiente para gestionar el desarrollo económico y productivo colectivo, sino que limita también el desarrollo de las familias más dinámicas, para quienes la comunidad se convierte en un obstáculo.

El marco normativo existente es también inapropiado. La ley de comunidades campesinas reproduce la paradoja y contrasta con las comunidades reales. Existe inadecuación entre ley y práctica: a la propiedad comunitaria, la homogeneidad social y la dirección armónica y reconocida establecidas en la ley, la realidad opone una serie de formas de usufructo familiar privado de la tierra, un proceso de deterioro de la representatividad de las dirigencias y un proceso de separación de anexos comunales

Por todo ello, proponemos una redefinición de la comunidad, a fin de promover su transformación orientando sus funciones del campo de la propiedad y de lo

productivo al de la regulación social, reconociéndole, como hasta ahora, personería jurídica, capacidad de representación política y legal y ampliándole funciones de regulación de conflictos, incorporándola como una primera instancia en el poder judicial. En cambio, si los comités especializados son más eficientes que las comunidades en la gestión de los proyectos productivos o de desarrollo, deberían ser éstos los encargados de dichas tareas y no se debería insistir en promover ciertos proyectos vía la comunidad.

Por otro lado, la nueva comunidad campesina debería “liberarse” de la propiedad de la tierra, distinguiéndose para adelante entre las propiedades colectivas, pertenecientes a conjuntos de propietarios, y las propiedades privadas de cada agricultor. Esta medida liberaría las tierras ya apropiadas trabajadas comunamente de cualquier tipo de presión colectiva sobre la propiedad. Los productores libres estarían en libertad de asociarse según sus intereses de la manera y bajo las condiciones que mejor les convengan. La conservación de alguna restricción de tipo colectivo sobre el usufructo de la tierra podría mantenerse bajo la forma de asociaciones de propietarios, con funciones de control de recursos (establecimiento de turnos de riego, asignación y cobro de derechos por pastoreo y otras actividades). Cada grupo tendría que buscar la fórmula más conveniente para combinar derechos de propiedad y usufructo entre las familias y el colectivo al que pertenecen (Grupo de Trabajo 1997).

2.1.3. Situación de los grupos nativos y comunidades indígenas en la amazonía

Las comunidades nativas tienen, o deberían tener según ley, una organización semejante a las de las comunidades campesinas. Sin embargo, histórica y sociológicamente, su origen es diferente: si bien algunas provienen de la institucionalización de grupos de agricultores ribereños, no pocas de ellas son producto de la adecuación de los grupos amazónicos a la ley de comunidades, posibilitada por los cambios en los patrones de asentamiento y en las nuevas condiciones de interacción, con la finalidad de obtener protección estatal (mínima) sobre un territorio.

Las comunidades nativas de la selva deben ser abordadas tanto desde su estructura organizacional como desde su condición étnica. En la amazonía peruana, existen más de 45 grupos étnicos diferentes pertenecientes a más de 12 familias lingüísticas repartidas en zonas de selva alta y en la llanura amazónica.

El censo de 1993 registra un total de 1458 comunidades nativas, la mayor parte de ellas en Loreto, Ucayali, Amazonas y Junín. Cabe mencionar que algunos grupos son más numerosos que otros. Los asháninkas, aguarunas, shipibos, son generalmente los más conocidos y también son los que cuentan con mayor número de comunidades indígenas reconocidas y con título de propiedad (Brack 1997).

Población Indígena censada de acuerdo a departamento, 1993

| Departamento | Población | Porcentaje | Comunidades | Porcentaje |
|---------------|-----------|------------|-------------|------------|
| Amazonas | 42,588 | 18 % | 221 | 15 % |
| Ayacucho | 2,037 | 1 % | 9 | 1 % |
| Cajamarca | 646 | 0 % | 5 | 0 % |
| Cusco | 15,100 | 6 % | 70 | 5 % |
| Huánuco | 2,241 | 1 % | 16 | 1 % |
| Junín | 40,400 | 17 % | 191 | 13 % |
| Loreto | 61,793 | 26 % | 492 | 34 % |
| Madre de Dios | 3,882 | 2 % | 31 | 2 % |
| Pasco | 10,232 | 4 % | 113 | 8 % |
| San Martín | 24,319 | 10 % | 66 | 5 % |
| Ucayali | 36,430 | 15 % | 244 | 17 % |
| Total | 239,674 | 100 % | 1458 | 100 % |

Fuente: Censos nacionales. INEI 1993.

Población Indígena censada de acuerdo a grupo étnico, 1993

| Grupo étnico | Población | Porcentaje | Comunidades | Porcentaje |
|------------------|-----------|------------|-------------|------------|
| Asháninka | 57,992 | 24 % | 355 | 24 % |
| Aguaruna | 45,137 | 19 % | 247 | 17 % |
| Quechua de Lamas | 22,513 | 9 % | 51 | 3 % |
| Shipibo | 20,178 | 8 % | 102 | 7 % |
| Chayahuita | 13,717 | 6 % | 96 | 7 % |
| Cocama-Cocamilla | 10,715 | 4 % | 41 | 3 % |
| Machiguenga | 8,679 | 4 % | 37 | 3 % |
| Amuesha | 6,980 | 3 % | 48 | 3 % |
| Huambisa | 5,545 | 2 % | 49 | 3 % |
| Otros | 48,368 | 21 % | 432 | 30 % |
| Total | 239,674 | 100 % | 1,458 | 100 % |

Fuente: Censos nacionales. INEI 1993.

La constitución de estas comunidades muestra una amplia gradación de estilos de organización que van desde un grupo tribal monoétnico separado por clanes, como los shipibos, los huitoto, los ocaina o algunos grupos nahuas, hasta comunidades mixtas en un estadio de integración más avanzado, en las que las antiguas solidaridades étnicas parecieran dejar espacio o permitir la representación de un colectivo pluriétnico. Entre estos dos extremos se encuentra una serie de estadios intermedios entre los que se cuentan comunidades que, bajo la apariencia de un grupo relativamente urbanizado o aculturado, guardan una serie de características de su procedencia original.

Bajo estos criterios podría clasificarse a los grupos nativos de acuerdo a su grado de aculturación o de "incorporación" a las formas organizacionales de la sociedad nacional, distinguiendo entre grupos tradicionales, comunidades "en proceso de incorporación" y comunidades integradas y aculturadas (Brandt 1987).

La diversidad de las formas de organización -y de constitución de los grupos- que se encuentra entre los nativos, dificulta no sólo la promoción de políticas de desarrollo o la incorporación de los grupos al territorio y a la Nación, sino también la posibilidad de establecer comunicación con colectivos y no sólo con algunas familias. La falta de instituciones de representación a niveles superiores a la familia o al clan dificulta la posibilidad de interlocución con los grupos, lo que sumado a los problemas generados por las diferencias culturales, torna más difícil la situación.

La existencia de instancias legalmente reconocidas de representación colectiva (una directiva de comunidad nativa e incluso un jefe étnico) no garantiza la posibilidad de lograr comunicación con el colectivo, pues en muchas de las comunidades aculturadas el peso de la tradición nativa todavía se hace sentir en la subsistencia de formas tradicionales de autoridad —no formal- y en la falta de reconocimiento y legitimidad otorgados a las instancias formales de gobierno colectivo. Las asambleas, por ejemplo, cuentan con poca participación o no son representativas, lo que contrasta con las "masateadas" que bien podrían ser espacios más eficientes para la formación de consenso y la toma de decisiones.

Más allá de todas estas características intrínsecas y propias a buena parte de los grupos de la amazonía, en las dos últimas décadas, sus contactos con la sociedad mayor se han visto acelerados por la creciente presión de los colonos, la presencia del narcotráfico y la violencia política, y las operaciones de exploración y explotación minera y de hidrocarburos.

Los colonos presionan sobre las débiles y escasas tierras agrícolas de la ceja de selva, ocasionando conflictos con los nativos, además de cierto deterioro ecológico a causa de la puesta en práctica de otros sistemas de manejo agropecuario no apropiados a la realidad de la zona. De ello se desprende la urgente necesidad de titular las tierras indígenas, así como de crear áreas de protección (parques nacionales) y, eventualmente, aunque ello está sujeto a discusión, de territorios indígenas.

Por otro lado, la selva alta peruana ha sido, y sigue siendo, zona de producción de hoja de coca. Con excepción de la selva del Cusco, donde la producción se destina al procesamiento para la distribución y consumo no nocivo, en otras zonas, particularmente en el alto Huallaga, la producción se destina al comercio ilegal. Durante los últimos veinte años, las mismas zonas han sido convulsionadas

por el accionar de los dos grandes grupos subversivos que operaban en el territorio nacional (Sendero Luminoso y MRTA). A pesar de la derrota política y militar de estos grupos, aún continúan realizando acciones aisladas que afectan algunas zonas de la selva central.

El narcotráfico y la violencia política han afectado seriamente la vida de las comunidades de la selva central y norcentral, provocando desplazamientos de población y una respuesta violenta de carácter defensivo por parte de algunos grupos indígenas, particularmente los asháninkas (Espinoza 1995).

Por otro lado, las compañías de exploración y explotación de hidrocarburos plantean un escenario diferente. Si bien es cierto que las nuevas políticas y normas internacionales las obligan a ser muy cuidadosas en su relación con los grupos locales y en lo referente a la conservación del medio ambiente, ello no resuelve el problema de las relaciones cotidianas que plantea su presencia y tampoco el impacto que genera la misma. Actualmente hay en la amazonía 24 contratos de hidrocarburos, en diversas etapas de desarrollo de sus actividades. Afortunadamente, las compañías y empresas más importantes tienen políticas y protocolos para su interlocución y relación con las poblaciones nativas.

No obstante, la suma de todos estos factores incide no sólo en el desarrollo de los grupos nativos amazónicos, sino que, algunas veces, afecta su sobrevivencia. Según el Atlas de Comunidades Nativas, en las últimas décadas habrían desaparecido 11 grupos nativos, en tanto que otros 18 se hallan en peligro de desaparición.

**Número de grupos nativos en extinción, en peligro o en aislamiento.
Por familias lingüísticas**

| Familia Lingüística | Extinguidos | En Peligro | En Aislamiento |
|---------------------|-------------|------------|----------------|
| Arahuaca | 1 | 2 | 2 |
| Harakmbet | 0 | 5 | 0 |
| Huitoto | 1 | 2 | 0 |
| Pano | 2 | 8 | 4 |
| Tucano | 1 | 0 | 0 |
| Tupi-Guaraní | 1 | 0 | 0 |
| Zaparo | 1 | 1 | 1 |
| Sin Clasificación | 4 | 0 | 0 |
| Total | 11 | 18 | 7 |

Fuente: Brack 1997.

Frente a esta situación, se puede anotar que la reacción nativa se produce más al nivel de las cúpulas que de las bases. Existen en la amazonía peruana más de sesenta organizaciones nativas de carácter regional o supraregional. Dos de ellas

agrupan incluso varias federaciones: AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana) y CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas). Algunas etnias cuentan con más de una federación, asháninkas y aguarunas cuentan al menos con una decena; y existen además algunas federaciones regionales de carácter multiétnico como la FENAMAD (Federación Nativa de Madre de Dios) en Madre de Dios (que reúne huachipiares, piros, machiguengas y esse –ejas), la FECONAP (Federación de Comunidades Nativas del Purús) en el Purús (culinas, cashinahuas, sharanahuas) o la FECONAFROPU del Putumayo (boras, ocainas, yaguas, huitotos, secoyas).

Aunque todas estas asociaciones tienen cierta capacidad de negociación, no queda claro cuál es la participación real de sus bases. La organización política de la población selvática parece sustentarse en las cúpulas, mientras que las bases se encuentran poco organizadas. La situación estaría cambiando los últimos años, en particular en las comunidades medianamente integradas, en las que estarían formándose nuevos tipos de liderazgo fundados en la educación (formal) y la capacidad de interlocución y concertación con agentes externos (Vega 1998).

No se puede dejar de reconocer que es difícil plantear alternativas de desarrollo para los grupos nativos de la selva, tanto porque la mayor parte de ellos se dedica a actividades de subsistencia, como por las diferencias culturales existentes. Sin embargo, es seguro que aumentar su capacidad de interlocución externa y de negociación es importante y necesario para cualquier alternativa ya sea ésta autogenerada o planteada desde fuera. Ello parece estar en función por un lado de un reemplazo generacional, que se produce más o menos naturalmente, y por otro de un proceso de ampliación de la cobertura educacional (formal y no formal).

2.2. La articulación de las organizaciones en los espacios locales y fuera de ellos

Pequeños productores, comuneros y nativos enfrentan un mismo problema: la falta de mecanismos, instancias o asociaciones que los articulen y les permitan, aunque sea a nivel regional, emprender proyectos de desarrollo tanto propios como compartidos con otras instancias sociales y económicas (empresas, gobiernos locales, ONGs, etc.)

La articulación de las diversas organizaciones agrarias de base es un reto que afrontan diversos actores: las organizaciones mismas, el Estado, los centros de promoción del desarrollo, las municipalidades, los partidos políticos, la cooperación internacional entre otros. Todos coinciden en la necesidad de articular organizaciones, pero difieren en los mecanismos que se deben poner en práctica para lograrlo, en el discurso político que utilizan y en el grado de autonomía que conceden a las organizaciones.

Los resultados y los niveles de articulación son diversos dependiendo de la coyuntura, el nivel de agregación al que nos referimos, el motivo de la integración y los procedimientos para lograrla. Por ello, abordaremos el tema por niveles de articulación: nacional, regional y microregional/local.

Los principales intentos de articulación de organizaciones agrarias a nivel nacional toman la forma de gremios, algunos con vocación de promover o proponer políticas, pero la mayor parte de las veces las articulaciones gremiales se producen para ejercer algún tipo de presión social, para defenderse o para demandar al Estado algún tipo de beneficios o incentivos a sus asociados (Alfaro 1994).

Sin entrar en detalles, se puede decir que existe dos tipos de articulaciones: las propiamente gremiales y las empresariales. Las primeras son los gremios tipo la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria o la Asociación Nacional de Parceleros que articulan diversos gremios campesinos como comunidades, rondas y algunos comités de productores, además de organizaciones y gremios de carácter regional. Las segundas son organizaciones tipo el Fondo Nacional Ganadero Lechero o la Organización Nacional Agraria, que agrupan a pequeños y medianos empresarios agrarios y a asociaciones de productores especializados por producto (arroceros, cafetaleros, etc.)

En la última década, ante la ausencia del Estado como promotor directo del desarrollo agrario (en la medida en que redujo drásticamente su intervención vía Ministerio de Agricultura), y por lo tanto como interlocutor privilegiado, los gremios reivindicativos no se adaptaron con suficiente rapidez, perdiendo legitimidad y parte de su razón de ser, por lo que entraron en un período de crisis de la que aún intentan recuperarse. Por su parte, aunque menos orgánicos que los anteriores, pero también menos dependientes del Estado promotor, los gremios empresariales continúan en una línea de generación de propuestas que permitan la reactivación del sector más moderno y tecnificado de la agricultura y ganadería.

Por las mismas razones que los gremios nacionales, los regionales experimentaron una crisis que provocó la desaparición o cuasi desaparición de varias federaciones y ligas que sólo quince años atrás estaban muy activas. Sin embargo, algunos de los gremios regionales parecen estar reconvirtiéndose con relativo éxito, reorientando su accionar y sus objetivos alrededor de proyectos productivos, que provean beneficios materiales visibles a sus miembros y por lo general concertando o buscando articularse con el Estado, con ONGs o con la cooperación internacional (Heredia 1998a). Estas organizaciones enfrentan, por supuesto, diversas dificultades, como la falta de capacidad de los directivos en muchas de ellas o la presencia de dirigentes no capacitados para los requerimientos del momento; la demanda de organismos externos por enganchar, captar o manipular

a los productores agrarios en relaciones de clientela en aras de asegurarse bases y apoyo político; e incluso las relaciones de desconfianza existentes entre los propios miembros de la asociación.

Aunque la mayor parte de proyectos de ONGs buscan articular organizaciones a nivel local, existen algunas organizaciones, como las agrupadas en torno a la Coordinadora Rural, que buscan intervenir a nivel regional tratando de implementar proyectos de reconversión de los gremios rurales, adecuándolos al nuevo contexto y a los nuevos escenarios por los que atraviesa el sector agrario nacional (Vera y Monge 1999).

En cualquier caso, los proyectos de integración con más éxito son aquellos de nivel regional que articulan circuitos económicos, integrando espacios rurales con pueblos y ciudades intermedias a través de carreteras o transporte fluvial (Hurtado 1999). La articulación de los espacios regionales y de las organizaciones existentes en ellos parece responder más a la existencia de vías de comunicación y flujos de bienes y de población que a las fronteras políticas, accidentes geográficos e incluso diferencias culturales o étnicas. Una propuesta de integración de organizaciones sobre un esquema de corredores económicos podría tener más impacto que aquellas que se estructuran sobre bases territoriales de carácter político.

La articulación al nivel local es, casi por definición, intersectorial; además, salvo en el caso de algunos gobiernos municipales, suele ser impulsada desde el exterior, ya sea desde el Estado o desde los centros de promoción del desarrollo. En ambos casos, se trata de crear institucionalidad de base, mecanismos o instancias que articulen a los diversos agentes y organizaciones existentes en un mismo espacio. Sin embargo, en ambos casos, la apuesta, el procedimiento y la cobertura de la articulación buscada son diferentes.

El Estado, vía sus programas de intervención (PRONAMACHCS), ha optado por la articulación local y sectorial sobre la base de microcuencas, buscando integrar a los productores existentes mediante la creación de autoridades vinculadas al manejo del agua. Este planteamiento tiene la ventaja de reunir a la mayor parte de organizaciones vinculadas al riego, pero no siempre incluye a quienes no se benefician de él (que no son pocos), y deja de lado a otros actores (como los municipios) cuyo papel en el desarrollo rural es también importante. Por otro lado, la experiencia muestra que las organizaciones de riego funcionan mejor a nivel de la base (lo que no impide que sean espacios de conflicto permanente) que a nivel del conjunto de la cuenca (Diez 1999).

La otra propuesta de articulación de espacios locales en boga la última década, es la integración local vía la participación ordenada de instituciones y

organizaciones desde el gobierno municipal distrital o provincial (García y Piazza 1998). Esta opción, iniciada en unos pocos municipios a iniciativa y bajo la asesoría de diversas ONGs, supone convocar a las organizaciones presentes en el espacio local para la conformación de una o varias mesas de concertación, con la finalidad de elaborar un plan estratégico de desarrollo que permita la intervención ordenada de diversos agentes y una asignación más eficiente de recursos de todo tipo. Esta modalidad tiene dos limitaciones para su desarrollo: 1) Las diversas organizaciones no siempre se comprometen con la propuesta -uno de los actores menos presentes es precisamente el Estado o sus agencias locales-, sin ese compromiso no es posible elaborar planes sostenibles de desarrollo. 2) Al estar estrechamente vinculada esta propuesta a los alcaldes -y con ellos, directa o indirectamente, a sus partidos o movimientos políticos- el proceso puede detenerse abruptamente con el cambio de autoridades municipales. En un plano más general, esta propuesta parece ser más efectiva para la implementación de servicios sociales (generalmente urbanos) que en la promoción directa del desarrollo agropecuario rural, donde las acciones de los municipios son por lo general discretas sino inexistentes.

3. Conclusiones

El desarrollo agrario está fuertemente condicionado por las organizaciones e instituciones encargadas de realizarlo y de implementarlo y por aquellas que deben ser incluidas en el mismo. El problema de la institucionalidad se reduce a que tanto las unas como las otras no están suficientemente adecuadas para dicha tarea. Desde arriba, la falta de definición de funciones y actividades entre las organizaciones públicas y privadas y la falta de una clara determinación de los espacios de intervención convergen en una poco eficiente asignación de recursos que impide un impacto mayor. Desde abajo, la inadecuación entre las formas de organización existentes, las capacidades de sus integrantes y sus propias exigencias de desarrollo, dificulta la realización de los proyectos propuestos, conduciéndolos al fracaso u obteniendo logros parciales e insuficientes.

La deficiencia institucional de los agentes para las tareas de promoción del desarrollo en las que están todos abocados, se traduce también en una pobre o mala articulación entre todos ellos. La falta de un adecuado diseño institucional de articulación entre los diversos agentes se agrava con las deficiencias de comunicación fruto de las diferencias culturales existentes entre pobladores rurales, productores agrarios y agentes del desarrollo. A los problemas de canal y código se suma la dificultad de encontrar los interlocutores necesarios o adecuados.

Cualquier política de promoción del desarrollo rural y agrario requiere de un esfuerzo de planificación institucional y de ciertos marcos organizacionales que permitan delimitar los espacios de intervención, definir las funciones de algunos

agentes, propiciar la reconversión organizativa de los diversos tipos de productores agrarios y mejorar los canales de comunicación entre todos los agentes involucrados en el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO, Julio
1994 *Los gremios rurales. Rol de las organizaciones rurales en la década de los noventa*. Lima: Fundación F. Ebert.
- ASOCIACION ARARIWA
1997 *El sur andino y el fenómeno del Niño*. Taller macro regional (mimeo). Cusco.
- BRACK Egg, Antonio
1997 *Amazonía peruana. Comunidades indígenas, conocimientos y tierras tituladas. Atlas y base de datos*. Lima: GEF-PNUD.
- BRANDT, Hans
1987 *Justicia popular. Nativos campesinos*. Lima: Fundación F. Naumanna.
- DIEZ, Alejandro
2000 *Motivaciones y dinámicas de los tipos de organización de la población rural andina peruana (análisis a partir de microcuencas en Cusco, Huancavelica y Huaraz)* (mimeo). Lima: Coordinadora Rural del Perú.
1999 "Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural". En: Agreda, Diez y Glave. *Perú: el problema agrario en Debate*. Lima: Sepia VII, pp. 247-326.
- ESPIÑOZA, Oscar
1995 *Rondas campesinas y nativos en la Amazonía peruana*. Lima: CAAAP.
- FRANCKE, Pedro
1997 *Política de superación de la pobreza en las regiones andinas*. Taller regional Huancavelica y región (mimeo). Lima. 12pp.
Focalización de programas contra la pobreza en áreas rurales. Sepia VII (mimeo). Huancayo.
- GARCÍA, Pilar y María del Carmen PIAZZA, eds.
1998 *Sociedad y gobierno local. Espacios de concertación y democracia*. Lima: DESCO.

GLAVE, Manuel y Ricardo FORT

1999 *Organizaciones económicas campesinas. Asociación de productores y desarrollo agropecuario en el Perú* (mimeo). Lima: GRADE.

GRUPO DE TRABAJO sobre Comunidades y Titulación

1998 I Taller Comunidades Campesinas y Titulación. Problemática regional y perspectivas nacionales (mimeo). Lima.

HEREDIA, José Alfonso

1998 *Situación actual de los gremios y organizaciones de productores agrario en el Perú: una visión desde los protagonistas* (mimeo). Lima: GTZ-FFEbert.

Productores de pequeña escala y desarrollo de un mercado de información en el Perú. Lima: GTZ-FFEbert.

HURTADO, Isabel

1999 "Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales". En: *Ponencias balance. Perú: el problema agrario en debate* (mimeo). Chiclayo: Sepia VIII, pp 1-24,

LAOS, Alejandro y Guillermo VARELA

1998 *Comunidades campesinas y desarrollo sostenible*. Lima: Allpa.

MOLINA, José

1997 *Institucionalidad rural: la organización y representación de los productores en Huancavelica*. Taller regional: Huancavelica y región (mimeo). Lima.

TRIVELLI, Carolina

1999 "Pobreza rural: Investigaciones, mediciones y políticas públicas". En: *Ponencias balance. Perú: el problema agrario en debate* (mimeo), Chiclayo: Sepia VIII, pp 1- 40.

VASQUEZ, Absalón

1999 *Desarrollo agrario. Antecedentes y propuesta de política para el siglo XXI*. Lima: UNALM.

VEGA, Ismael

1998 *Entre guerreros y concertadores: la cultura política entre los líderes indígenas de la Amazonía*, (mimeo). Lima: Taller de Cultura Política, PUCP.

VERA, Dante y Carlos MONGE

1999 "El programa de institucionalidad rural andina". En *Cuadernos Andinos*, n° 19. pp. 7-25. Lima.

IV. DERECHOS DE PROPIEDAD Y MANEJO DE RECURSOS

LAUREANO DEL CASTILLO²³

Los problemas vinculados a la tierra son muchos en el país, desde los aspectos relacionados a la cantidad, calidad, disponibilidad y uso del recurso, hasta los vinculados a la producción y productividad, a la rentabilidad y a la posibilidad de servir como garantía para créditos. El presente capítulo consta de cuatro partes. En la primera parte, nos referiremos fundamentalmente a los aspectos vinculados a la propiedad de ese valioso recurso natural que es la tierra. Posteriormente nos ocuparemos de las aguas y los bosques, tocando los aspectos que tienen que ver con la regulación jurídica del aprovechamiento de estos recursos. Finalmente, en el cuarto punto se hace referencia al manejo de los recursos naturales, poniéndose énfasis en la interacción o en la interdependencia de los tres recursos examinados precedentemente.

1. Derechos de propiedad: tierras

1.1. Balance del problema

Los importantes cambios ocurridos en el país en las últimas décadas en cuanto a la regulación de la propiedad de la tierra, han dejado una huella profunda.

En el marco de la política de ajuste estructural, desde principios de la década del 90 se dictaron normas encaminadas a permitir un mayor desarrollo del mercado de tierras, liberando a los agricultores de las limitaciones impuestas por la legislación de reforma agraria. En ese contexto, la plena definición de los derechos de propiedad resulta un elemento fundamental, razón por la cual el gobierno ha emprendido un importante esfuerzo para la formalización de la propiedad.

Sin embargo, la información oficial disponible da cuenta de un serio problema de falta de formalización de la propiedad. De acuerdo a datos proporcionados por el III Censo Nacional Agropecuario (III CENAGRO), realizado en 1994, en el país se encuentra un total de 1'742,000 unidades agropecuarias, las cuales están

²³ Investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

divididas en 5 718,000 parcelas. Según esta misma fuente, sólo 971,000 parcelas del total contaban con título de propiedad inscrito en registros públicos en 1994, teniendo el resto de parcelas, en el mejor de los casos, títulos que no estaban inscritos en los Registros Públicos. Sin embargo, estos datos se encontraban lejos de la realidad, pues según información de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), hasta setiembre de 1999 el número de predios inscritos en los Registros a nivel nacional llegaba a apenas 560,000, la mayoría de los cuales se habían inscrito en los últimos tres años, es decir, posteriormente al III CENAGRO²⁴.

Por ello, en el plano de la propiedad, el principal problema resulta la indefinición de los derechos de propiedad sobre la tierra, lo cual afecta a todos los sectores de la agricultura en la medida en que genera inseguridad para la adquisición de tierras –por agricultores que quieren ampliar sus extensiones o por inversionistas–, y para la inversión en ellas de parte de sus propietarios, y es frecuentemente fuente de conflicto entre los vecinos colindantes. Entendiendo esa urgencia, desde 1996 hasta la mayor parte de este año se ejecutó un proyecto por parte del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) del Ministerio de Agricultura, que tuvo como meta entregar 1'100,000 títulos de propiedad a mayo del 2000, lo que permitiría rebajar, por lo menos parcialmente, el nivel de informalidad de la propiedad rural.

El proceso de titulación, que se llevó a cabo con la intervención del PETT y de la Superintendencia Nacional de Registro Públicos (SUNARP), supuso una ventaja respecto de iniciativas anteriores, ya que implicaba combinar el saneamiento de los predios no titulados con su inscripción en los Registros, de forma tal que se cuente con un registro de propiedad actualizado y con un catastro rural igualmente actualizado, empleando modernas técnicas de aerofotografía e informática, integrándose así los aspectos jurídicos con los catastrales. Asimismo, la incorporación de trámites simplificados permite, a quienes sólo cuentan con la posesión de un terreno durante más de cinco años, inscribir primero la posesión y luego la propiedad.

Sin embargo, estudios y observaciones efectuadas por organizaciones privadas y gremios agrarios dan cuenta de la existencia de un número aún grande de problemas en este campo. Así, a pesar de la intensa campaña desplegada por el PETT y del tiempo transcurrido desde el inicio del proceso de formalización, en algunos poblados rurales los agricultores no cuentan todavía con sus títulos de propiedad. En otros lugares, por razones como el retraso en la ejecución de los vuelos para obtener las aerofotografías, el proceso de levantamiento de la información aún no se inicia, mientras que en la mayoría de los casos los expedientes

²⁴ Para mayor información sobre la problemática de la falta de titulación de los predios rurales, sus causas y los problemas pendientes puede verse: Del Castillo, Laureano 1997

siguen en proceso sin que se haya entregado a los agricultores un título inscrito en los Registros, como se había anunciado.

En cuanto a las cifras finales, en julio de 2000 el PETT publicó que había logrado superar la meta propuesta. Revisando las cifras con atención, en verdad el número de títulos que se entregó y registró en los Registros Públicos es de 843,709. La falta de presupuesto, ya que en mayo culminó el proyecto y por ende el financiamiento del BID, impidió que ese resultado sea mayor.

Pese a los avances logrados en materia de saneamiento y formalización de la propiedad, preocupa la falta de armonización que se ha observado entre el esfuerzo del PETT por formalizar la propiedad y levantar el catastro rural, y el registro que vienen realizando las oficinas regionales de los Registros Públicos, al punto que parece tratarse de dos catastros distintos. De persistir esta combinación (retraso con diferencias entre ambos sistemas) se corre el riesgo de que el gran esfuerzo y los importantes fondos desplegados resulten perdidos, al quedar desactualizados. Estos problemas pueden además conducir a los agricultores a considerar que cualquier trámite destinado a actualizar su propiedad es demasiado complejo.

En este campo, se requiere de información más precisa y confiable, puesto que las cifras exhibidas por el PETT a lo largo de estos años muestran un panorama sumamente optimista que no se condice con los problemas anotados. Sobre el particular es necesaria una estrecha coordinación entre PETT y SUNARP para poder conocer el real estado de la titulación de los predios rurales y los requerimientos para culminar, en el plazo más breve posible, el saneamiento de los predios aún en situación de informalidad.

Por otro lado, un segundo problema que afecta a todos los productores es el incompleto y, en algunos aspectos, incoherente marco jurídico relativo a la propiedad rústica. Como resultado de modificaciones sucesivas, de respuestas algunas veces coyunturales y en otros casos por lo complejo de la materia, existe una serie de aspectos que las normas vigentes no han abordado o que lo han hecho de manera insuficiente, incongruente o hasta contradictoria. Aspectos como el impuesto sobre propiedades de más de 3,000 Has.²⁵, la reglamentación del abandono de tierras rústicas²⁶, la falta de determinación de las zonas de protección ecológica de la amazonía (antes de la selva)²⁷, entre otros, no han sido reglamentados o su reglamentación es deficiente.

²⁵ Artículo 13 de la Ley 26505, aún sin reglamentar.

²⁶ Tratado en el artículo 5 de la Ley 26505, sin reglamentar; lo mismo que en la Ley 26845, también sin reglamento; y en el Código Civil.

²⁷ Reglamentado por el D.S. 011-96-AG y modificado por el D.S. 011-97-AG. La delimitación de tales zonas no se ha hecho todavía.

Dentro de los aspectos aún no suficientemente reglamentados en la Ley de Promoción de la Inversión respecto de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, (Ley N° 26505), se encuentra el acceso a las tierras eriazas por particulares. La reglamentación dada en estos años, en principio restringió el acceso a los particulares y luego estableció un procedimiento complicado, que supone que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) culmine la determinación de las tierras eriazas de libre disponibilidad del Estado. Adicionalmente, en el caso de la subasta de tierras eriazas, por la importancia del recurso hídrico, muchos potenciales inversionistas se encuentran a la expectativa de que una ley de aguas, que ha sido anunciada varias veces, les brinde mayor seguridad en sus inversiones.

Estrechamente vinculado al tema de los eriazos y su acceso a los inversionistas, se encuentra el problema de la falta de delimitación de las tierras eriazas reclamadas u ocupadas por comunidades campesinas. La delimitación de las tierras eriazas supone el reconocimiento del derecho que las comunidades tienen sobre tierras que se encuentran comprendidas dentro de sus títulos y que en no pocos casos han adquirido del Estado (pagando por ellas a la Corona Española y al Estado Republicano). No se trata sólo de un problema de las comunidades o de los comuneros, quienes verían así reducidas las extensiones que tradicionalmente consideraban como suyas, sino que la eventualidad de conflictos con comunidades puede ser un factor que limite severamente las posibles inversiones privadas en tierras que el Estado saque a remate²⁸. Debe tenerse en cuenta que lo que se encuentra en juego es la posibilidad de aprovechamiento de un recurso de la nación, con un potencial muy grande si se logra incorporar dichas tierras a la agricultura, mediante obras de riego, de cuyo beneficio no puede excluirse a las comunidades campesinas, más aún si ellas se consideran dueñas de esas tierras.

Por último, respecto de la propiedad de la tierra, debe anotarse como un problema la imprecisión que se aprecia respecto de las formas de aprovechamiento de recursos no agrarios y los derechos de los propietarios de predios donde se ubican otros recursos naturales. Aunque existe legislación agraria, minera, de aguas, etc., no se ha tratado con suficiente cuidado en dichos cuerpos legales, la interacción entre distintas actividades sobre un mismo espacio geográfico. En particular, la agricultura parece ser una actividad de menor importancia frente a la minería, si se atiende a los problemas que se vienen presentando respecto de los petitorios mineros en el país. Tampoco el uso de la tierra agrícola para la elabora-

²⁸ En términos jurídicos el problema se plantea por la contradicción entre una norma especial, como la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal que señala que son de la comunidad campesina, entre otras, las tierras originarias (dentro de las cuales se comprenden las tierras eriazas), y el Decreto Legislativo N° 653 que considera del Estado todas las tierras eriazas, sin excepción.

ción de materiales de construcción parece tener limitaciones con la vigencia de la Ley N° 26505, llamada precisamente Ley de Promoción de la Inversión, en las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Es evidente que la falta de regulación de aspectos como éste son fuente de conflicto y no estimulan las inversiones ni en agricultura ni en otras actividades no agrarias.

Lo que puede afirmarse entonces, a partir de problemas como los mencionados en las líneas anteriores, es que el proceso de liberalización de la propiedad de la tierra en el país ha sido bastante marcado. Siguiendo la tendencia desarrollada en otros países de la región, la desregulación de la propiedad ha sido importante. No obstante, pensamos que en algunos aspectos, dichos cambios han eliminado algunas de las limitaciones que a nivel internacional se reconocen a la propiedad agraria.

1.2. Lo que se requiere conocer

Evidentemente, uno de los elementos que falta conocer de manera más precisa es la situación de la titulación de las tierras. Las dificultades que se vienen presentando han retardado el avance del proceso de saneamiento de la propiedad. Es necesario conocer las normas y los procedimientos administrativos para poder ajustarlos y así lograr que el proceso avance y los resultados sean los que espera el país. Para ello es imperativo contar con un registro y un catastro actualizados y de fácil acceso para el registro de las transacciones de tierras.

En segundo término, pese a haberse encargado este esfuerzo a algunas comisiones oficiales, aún no se dispone de un estudio y una propuesta sobre los cambios que habría que hacerse en la legislación para evitar los vacíos y las contradicciones hoy presentes, tanto en la legislación agraria, como en otros campos de la actividad humana vinculados a la tierra.

Un tercer punto a abordar incluye la culminación de la determinación de la titularidad de las tierras eriazas, especialmente de la costa, lo que debe incluir la conclusión de la titulación de las comunidades campesinas que reclaman parte de dichos eriazos.

Finalmente, quedaría por estudiar el efecto de la titulación de tierras sobre el mercado de tierras, es decir, si se han incrementado las transacciones entre aquellos que cuentan con sus títulos inscritos y si la propiedad de la tierra se está usando como mecanismo de garantía en el sistema formal de crédito.

1.3. Propuestas

En atención a los problemas anotados brevemente en las páginas anteriores, pensamos que cualquier propuesta debe plantear como objetivo contar con un marco jurídico sobre la propiedad de la tierra que sea completo y coherente; que por ello mismo genere seguridad en las inversiones; que tenga como orientación el facilitar las transacciones; que permita el aprovechamiento de los recursos naturales en tierras de particulares, y, finalmente, que permita evitar conflictos por la tierra o alrededor de su aprovechamiento.

De manera más precisa, como una forma indispensable de avanzar hacia ese objetivo, se propone los siguientes mecanismos que son de responsabilidad fundamentalmente del Estado, aunque la participación de las organizaciones de productores puede ser muy provechosa:

- a) Revisar y completar el marco jurídico de la propiedad referido a la asignación y el aprovechamiento de las tierras eriazas, a la regulación del impuesto a las propiedades que excedan las 3,000 Has.; a los mecanismos generales para el abandono de tierras, la titulación y el saneamiento de la propiedad; así como, a la problemática de la individualización de las propiedades comunales.
- b) Proseguir el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad, impulsar la complementación del trabajo del PETT con la SUNARP y la pronta culminación del catastro rural, asignando mayores recursos para ello.
- c) Culminar en el plazo más breve posible la titulación de aquellas comunidades campesinas y nativas que carecen de títulos o que no tienen inscrita su titularidad, respecto de la integridad de sus territorios, incluyendo las tierras eriazas.
- d) Reconocer oficialmente los derechos individuales de comuneros a tierras comunales, tema sobre el que la legislación vigente ha generado muchas expectativas, especialmente en las comunidades de la sierra.
- e) Revisar y concordar el marco jurídico para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, evitando superposiciones entre las legislaciones de tierras, minas, bosques, etc.

2. Derechos de propiedad: aguas

2.1. Balance del problema

Debido a la naturaleza de las aguas (recurso natural vital para la vida humana, de las plantas y animales) y por su característica de servir para varios usos (agricultura, abastecimiento de poblaciones, industria, minería, transporte, etc.), la casi totalidad de problemas referidos al agua en esta parte del documento se refieren a todos los sectores de la agricultura, tanto a la agricultura de punta, como a la pequeña y mediana agricultura comercial, lo mismo que a las actividades rurales no agrícolas.

De esta manera, puede resumirse gran parte del problema en la falta de un marco legal e institucional que se corresponda con un contexto en el cual se privilegia la iniciativa privada, el manejo sostenible del recurso y la integración comercial con el mundo. De manera más precisa, la carencia de ese marco legal e institucional viene generando múltiples problemas que mencionaremos a continuación.

En primer lugar, la falta de definición de derechos de aprovechamiento de aguas, como ha sido dicho respecto de las tierras eriazas, genera inseguridad jurídica para la inversión en tierras, pero también para la ejecución de obras de irrigación y mejoramiento de riego. Si bien en general nuestra legislación de aguas sigue la tendencia dominante a nivel internacional de reconocer al Estado como titular de las aguas, el anuncio reiterado de reconocer en la nueva Ley de Aguas derechos reales e identificarlos con el derecho de propiedad, ha generado grandes expectativas entre los inversionistas, que así verían aseguradas plenamente sus inversiones en irrigación y otras obras relacionadas. La postergación de la aprobación de la nueva Ley, y el desconocimiento de su contenido, genera obvias desconfianzas.

En segundo lugar, la alta discrecionalidad que se observa en el otorgamiento de los derechos para el aprovechamiento y uso del agua está vinculado con el marco legal vigente que otorgaba al Estado funciones casi omnímodas, desde la autorización, la fiscalización y la gestión del recurso, hasta facultades sancionadoras y normativas. La ausencia de estudios respecto de la disponibilidad de las aguas en los ríos y otras fuentes de agua no hace sino agravar este problema. La consideración del Estado como titular de las aguas hace que en la actualidad se vea la gestión del sistema más como un asunto de sanciones que de la combinación de éstas últimas con estímulos e incentivos para la mejora en su aprovechamiento.

La desorganización reinante en la mayoría de organizaciones de usuarios²⁹ contribuye a dotar de mayor peso al administrador técnico en cada distrito de riego. La intervención del Estado en los últimos años en el nombramiento y destitución de los representantes de las organizaciones de usuarios no ha tenido mayor efecto positivo, evidenciándose más bien una peligrosa injerencia política en el tema. La reciente dación de un nuevo Reglamento de Organización Administrativa del Agua (reemplazado a las pocas semanas por un nuevo texto, de octubre del 2000), no llega a solucionar los problemas de fondo y por el contrario sus principales modificaciones (el establecimiento de un sistema de votación en función a la extensión de tierras y los mayores requisitos para llegar a ser dirigentes) han generado la reacción de los usuarios agrícolas.

Se hace un sobre uso del recurso hídrico, como consecuencia directa del bajo nivel de la tarifa para usos agrícolas y de la ausencia de incentivos para su ahorro y el posterior aprovechamiento de dichos ahorros. Básicamente por razones políticas, se mantienen tarifas que no sólo no cubren los costos de operación y mantenimiento de las cuencas, sino que, por lo bajas que son, incentivan el no pago. El bajo costo, a su vez, refuerza en el usuario la noción de que el agua es un bien infinito y sin valor económico, lo que ya no es aceptado a nivel internacional. El robo de turnos, la falta de control, la corrupción, son algunos de los factores derivados de estos hechos. Otras consecuencias son la alcalinización y salinización de las tierras, por el sobre uso del recurso y las malas prácticas de riego.

Resulta muy fácil de entender que el mantenimiento de tarifas por debajo del costo real no permiten la operación y el mantenimiento del sistema. La reducción presupuestal en el Ministerio de Agricultura, aunada a la transferencia de algunas de sus atribuciones originales a las organizaciones de usuarios, (las que por la desorganización que se ha señalado no llegan a asumir estas funciones), conlleva a la falta de mantenimiento del sistema, tanto en lo que se refiere a la infraestructura menor, como a la infraestructura mayor. De allí que pensar en la recuperación de las inversiones realizadas por el Estado en el actual contexto resulte casi imposible.

Se observa, asimismo, un alto nivel de injerencia política, sobre todo a nivel regional, en la solución de conflictos entre usuarios (principalmente regantes). Que se privilegie salidas políticas a problemas técnicos como el derivado del aprovechamiento de un recurso escaso, se debe a que los administradores técnicos dependen en el ejercicio de sus funciones tanto de autoridades técnicas como políticas, lo que enturbia la gestión.

²⁹ Un estudio realizado hace unos años mostraba la grave desorganización de los usuarios, que partía de no tener siquiera el padrón de usuarios al día. Esa realidad ha cambiado en muy pocos lugares, pese a la fuerte intervención estatal.

Por otro lado, se sabe de la existencia de conflictos intersectoriales en la asignación y uso del recurso. Como se ha mencionado, las aguas sirven para distintos usos y aunque a nivel nacional, como ocurre en la mayor parte del mundo, el principal usuario es la agricultura, la responsabilidad de la gestión no puede recaer, como en la actualidad ocurre en el Perú, en un solo sector (el Ministerio de Agricultura), pues ello genera severos conflictos, incluso entre usuarios no agrícolas que dependen en última instancia de otro Ministerio para hacer sus inversiones³⁰. Experiencias como la de las autoridades de cuencas hidrográficas podrían haber marchado mejor si no se hubiera mantenido en el control del recurso únicamente al Ministerio de Agricultura.

El manejo mismo del recurso agua presenta problemas. Como se ha mencionado anteriormente, la inexistencia de estudios de disponibilidad hídrica que permitan un uso planificado del recurso, es un serio problema para cualquier administración. Otro problema vinculado a lo anterior es el de los altos niveles de contaminación y deterioro de la calidad del recurso. Esto tiene que ver, sobre todo, con la actividad minera, pero también con la contaminación industrial y el vertimiento de aguas sin procesar proveniente de los usos urbanos, entre otras razones.

Aunque no se cuenta con información precisa al respecto, se sabe de la disminución de la disponibilidad del recurso a nivel de los valles, lo que se debería a la mala gestión de los recursos y a la sobre explotación producida en las partes altas de las cuencas. Esto último se está presentando de manera más frecuente por la presencia mayor de empresas mineras, a las cuales el Ministerio de Agricultura (mediante el INRENA, en este caso) autoriza, sin mayores exigencias, el aprovechamiento de agua de pequeños ríos y lagunas, e incluso autoriza a desaguar lagunas para el aprovechamiento minero de esos cauces.

El agua no es un recurso cualquiera. Ello explica por qué, a pesar de la extendida preocupación por lograr una mayor eficiencia en el uso de las aguas, sean pocos los países que han seguido a plenitud el modelo de creación de un mercado de aguas a nivel nacional iniciado en Chile; más aún cuando se sabe de los esfuerzos internos que se vienen desarrollando allí para lograr introducir algunas modificaciones en su legislación que permitan evitar los problemas observados de acaparamiento de aguas.

³⁰ Es el caso de la inversión en centrales hidroeléctricas, las que dependen del sector Energía y Minas, pero a las que se exige una licencia de uso de aguas, que recién otorgará el Ministerio de Agricultura cuando las obras estén concluidas.

2.2. Lo que se requiere conocer

Evidentemente, buena parte de la problemática anotada en las líneas anteriores tiene que ver con la falta de un marco legal e institucional adecuado a la realidad del país. Por ello resulta indispensable conocer los anteproyectos que se vienen trabajando para la nueva Ley de Aguas, más aún cuando se anunció la presentación al Congreso durante este año de un proyecto en ese sentido. Promover una discusión franca, pero sin olvidar los aspectos técnicos del tema y la característica del recurso de servir a diferentes usos, son requisitos previos para ese debate en el que deben participar todos los sectores interesados.

Lo segundo es en realidad algo que debería hacerse antes de la discusión de los proyectos de nueva Ley de Aguas. Como se ha apuntado, no existen estudios técnicos, hidrológicos, hidrometeorológicos, etc., que permitan saber con relativa exactitud la disponibilidad de nuestros ríos y otras fuentes de agua. De la misma manera, es indispensable hacer estudios (o más bien actualizar los existentes), que permitan conocer los reales niveles de contaminación que presentan nuestros cursos de agua, tanto superficiales como subterráneos.

Respecto de la organización de los usuarios, se necesita conocer el real estado de la organización de las juntas de usuarios a nivel nacional para poder aplicar los correctivos del caso, o proponer incentivos para reforzar su organización, pues cualquiera sea el contenido de la nueva Ley no puede soslayarse el papel creciente que a nivel internacional se les está reconociendo a las organizaciones de usuarios en la gestión del recurso, algo que nuestra legislación, aunque un poco incoherentemente, ha adelantado.

Por último, se requiere tener una evaluación de experiencias como las de las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas y del PRONAMACHCS, orientadas al manejo integral de los recursos en el ámbito de una cuenca hidrográfica, para que sean tomadas en cuenta al momento de la discusión. Dichas autoridades no aparecían en los textos de anteriores anteproyectos de Ley de Aguas, por lo que una evaluación de su experiencia resulta indispensable.

2.3. Propuestas

Visto el complejo panorama vinculado al uso de las aguas, pensamos que el objetivo debe ser contar con un marco legal sobre los recursos hídricos que estimule las inversiones en riego, que genere eficiencia en su uso por parte de los usuarios y que evite la discrecionalidad de los Administradores Técnicos (principal fuente de corrupción). Al mismo tiempo, dicho marco legal debe brindar seguridad a los inversionistas en agricultura y en otras actividades no agrarias, permitiendo una mayor participación en la gestión de este recurso.

Como una forma indispensable de avanzar hacia el logro de ese objetivo, se propone que la discusión y aprobación de la nueva Ley de Aguas, que contemple por lo menos los siguientes aspectos:

- a) Establecimiento de derechos de los usuarios sobre el uso del recurso, distintos del derecho de propiedad sobre las aguas, pero reconociendo mayores atribuciones que una simple concesión.
- b) Establecimiento de estímulos y sanciones orientados a mejorar la eficiencia en el uso del recurso y la preservación de su calidad.
- c) Tarifas que permitan la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego, así como la amortización de las inversiones realizadas por el Estado o los particulares para contar con estos sistemas.
- d) Reorganización de las juntas de usuarios, que contemple con mayor cuidado la representación proporcional al tamaño de las tierras de los agricultores o al volumen del uso autorizado y a su liderazgo en la gestión del recurso hídrico a nivel de valles.
- e) Establecer autoridades autónomas a nivel de cuencas –integradas por un directorio de carácter multisectorial y con participación del sector privado– que asuman funciones técnicas (actualización y regularización de padrones de usuarios), regulatorias (asignación y regularización de derechos de uso, fijación de tarifa) y de segunda instancia en la resolución de conflictos.
- f) Reconocer un margen de autonomía de las juntas de usuarios para la distribución interna de las aguas, así como para la resolución en primera instancia de los conflictos que se presenten entre los usuarios.

Como en el caso de las tierras, la responsabilidad principal corresponde al Estado, pero las juntas de usuarios y otros agentes del sector privado deben participar en estos procesos.

3. Derechos de propiedad: bosques

3.1. Balance del problema

En forma similar a lo que se ha expuesto en este documento respecto de las tierras y las aguas, en el plano del aprovechamiento de los bosques se observa la falta de un marco legal e institucional que se corresponda con un contexto como el actual, donde se privilegia la iniciativa privada, el manejo sostenible del

recurso y la integración comercial con el mundo. Esta ausencia o inadecuación de dicho marco legal e institucional genera múltiples problemas.

En primer término, se puede mencionar la inseguridad para la realización de inversiones en forestería y actividades conexas. Pese al enorme potencial para el aprovechamiento forestal, no sólo en la selva y ceja de selva, sino fundamentalmente en la sierra del país, por distintos factores, los inversionistas no se arriesgan a poner sus capitales en esta actividad. Una vez más el marco legal no es el más adecuado, la propiedad de las tierras corresponde al Estado o a comunidades campesinas y, lo que es más frecuente, no se tiene seguridad respecto de su titularidad. Al mismo tiempo la yuxtaposición de las legislaciones relacionadas a la propiedad de la tierra con la de bosques y de aguas, genera mayores incertidumbres.

De manera complementaria, la falta de definición de los derechos de aprovechamiento de los bosques y la debilidad institucional del sector generan riesgos de sobre explotación.

La reciente aprobación (julio del 2000) de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre debe ayudar a enfrentar parte de estos problemas. Aunque la mayor parte de los actores vinculados al proceso de creación de la ley dejaron de lado la idea de consagrar la propiedad privada sobre los bosques, se habían generado expectativas en algunos inversionistas, lo que ha significado una retracción de las inversiones. De acuerdo a nuestra nueva legislación, al igual que en el caso de las aguas, sólo se pueden aprovechar los bosques mediante una concesión, distinguiéndose entre las maderables y las no maderables. La reglamentación de la nueva Ley, sin embargo, está pendiente.

La deforestación de nuestros bosques es muy grave, especialmente en la Amazonía, y es realizada en parte por empresas madereras, pero, sobre todo, por los pequeños agricultores y por la llamada agricultura migratoria. La vastedad del territorio así como la reducción del aparato estatal, en este caso también del Ministerio de Agricultura, impide una acción preventiva y sancionadora de estos actos depredatorios. Al mismo tiempo, esas mismas circunstancias impiden o dificultan fuertemente el control de corrupción en algunos funcionarios, que permiten la extracción de madera de especies protegidas o en zonas no autorizadas. Buena parte de ello se intenta corregir con la nueva Ley Forestal, pero evidentemente se requiere observar su aplicación en la práctica para saber si las propuestas normativas alcanzan a corregir los problemas.

Con más gravedad que en otros sectores, en las actividades forestales se observa una nula participación de los agricultores y los empresarios en la definición de una política de aprovechamiento forestal, lo que se ha expresado en años anteriores en el cuestionamiento de decisiones administrativas como la declaración

de una veda forestal y ahora último en protestas como las ocurridas en Madre de Dios, a propósito de la aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Alrededor de los aspectos más técnicos de la gestión de los recursos forestales, se puede mencionar también la ausencia de implementación de planes de manejo de bosques, lo que podría asegurar la preservación del recurso a largo plazo, es decir, un aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. La exigencia de éstos como una norma general en la nueva Ley Forestal es un buen signo, pero nuevamente se requiere observar su incidencia en la práctica.

Como en el caso de las tierras, la consideración en la Ley Forestal de los bosques como patrimonio forestal de la nación hace que se deje de lado las tendencias hacia reconocer derechos de propiedad a los titulares de derechos de aprovechamiento de los bosques. Como en el caso de las aguas, países que han permitido la apropiación privada del bosque ven ahora peligrar severamente la sostenibilidad de este recurso.

3.2. Lo que se requiere conocer

En el caso de los recursos forestales urge hacer un balance de las extensiones entregadas para el aprovechamiento forestal, para saber cuántos contratos se han autorizado, cómo se vienen aprovechando los recursos entregados, cuál es el potencial real de los recursos forestales y de las formas de aprovechamiento de los mismos.

De la misma forma que en el caso de los recursos hídricos, la reciente aprobación de la nueva Ley Forestal debe posibilitar la intervención de los interesados en su reglamentación, especialmente de los empresarios agrupados en la Cámara Forestal, lo mismo que de los representantes de la pequeña y mediana agricultura comercial y también de los representantes de los pequeños extractores y comunidades nativas.

Por último, dado que una parte muy importante de los recursos forestales se encuentra en la región amazónica, se requiere conocer el número de comunidades nativas que aún no tienen sus propiedades saneadas, de modo de inscribirlas y evitar conflictos sobre áreas explotables no demarcadas. Lo mismo puede afirmarse tomando en cuenta el tremendo potencial que tienen las comunidades campesinas, en la sierra sobre todo, para llevar adelante un desarrollo forestal significativo.

3.3. Propuestas

Las propuestas en este campo están organizadas en torno al objetivo de contar con un marco legal que estimule las inversiones en forestación y en

reforestación en tierras comunales y no comunales, así como, el uso sostenible de los recursos forestales.

De manera más precisa, las propuestas para lograr este objetivo se traducen en la consideración de lo siguiente en la reglamentación de la nueva Ley Forestal:

- a) Fomentar el aprovechamiento sostenible de los bosques mediante la obligación de presentar planes de manejo en las superficies explotadas.
- b) Incorporar mecanismos que estimulen la forestación y la reforestación, así como el aprovechamiento de los recursos maderables y no maderables.
- c) Establecer una autoridad técnica independiente, encargada de la regulación del sector (en la actualidad la autoridad corresponde a una Dirección de un organismo público, INRENA, que a su vez depende del Ministerio de Agricultura).
- d) Fijar límites para que el aprovechamiento de los recursos por las empresas forestales estén en función de la rentabilidad económica y de la sostenibilidad ambiental.
- e) Definir con claridad la formalidad de las concesiones; en aquellas en que participen empresas formadas por pequeños extractores, éstas deben hacerse responsables de la implementación del plan de manejo aprobado.

4. Manejo de recursos naturales

4.1. Balance del problema

De manera más global, respecto del manejo de los recursos naturales en el país, podría afirmarse que se ha avanzado en los últimos años, por lo menos en materia normativa. Particularmente significativo fue el año 1997, en el que se aprobaron importantes leyes en materia ambiental y de protección de la diversidad biológica, en especial la Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. No obstante, esta Ley es una Ley Marco, que desarrolla el artículo 66 de la Constitución de 1993, y por lo tanto, las leyes específicas como la Ley de Aguas deberán adecuarse a su normativa, lo que debido a la postergación de la aprobación de dichas leyes no ha ocurrido.

Sin embargo, más que problemas de leyes (ya que tenemos varias leyes pero faltaría cierta concordancia), el manejo de recursos naturales es un problema práctico o más propiamente de prácticas, en lo cual, lamentablemente, se ha

avanzado poco y por el contrario subsisten problemas serios, algunos de los cuales se están agravando.

La agricultura de manera directa, pero también toda la sociedad en forma indirecta (por la pérdida de tierras para la agricultura en un país con escasez de tierras agrícolas, y otros efectos nocivos), se ven afectadas por la ausencia de una política de zonificación y de fomento de la agricultura. Ello se expresa en el crecimiento desordenado de las principales ciudades (lo que se agravó durante los años de violencia política más intensa) y por el impacto de las actividades mineras sobre las tierras agropecuarias³¹. Los intentos por proteger las zonas agrícolas periféricas mediante prohibiciones no tuvieron el resultado deseado, habiéndose dejado sin efecto finalmente en 1995.

Un segundo problema que se aprecia respecto del manejo de los recursos naturales es el descuido por parte del Estado de su rol de control, manejo y definición de política de aprovechamiento de aguas. Como se mencionó en el punto pertinente, páginas atrás, ello lleva a la pérdida de aguas tanto en cantidad como en calidad. El principal, aunque no el único, agente contaminante y perturbador resulta la minería, cuyo efecto principal es disponer de las aguas en las partes altas de las cuencas (cerca de donde se ubican generalmente los yacimientos mineros), lo que viene acompañado por la contaminación que normalmente termina afectando a la cuenca en su conjunto. Todos estos aspectos están ya debidamente regulados en leyes y reglamentos, lo que falta es la voluntad de los organismos oficiales de hacerlos cumplir, y de parte de la sociedad civil falta un mínimo de organización que permita exigir el cumplimiento de dichas normas.

Respecto al agua, la falta de definición de una política oficial clara respecto de su aprovechamiento, viene alimentando un peligroso clima de conflicto por el aprovechamiento de las aguas. Como ya fue anotado, fundamentalmente debido al incremento de las exploraciones y explotaciones mineras, se viene autorizando a empresas mineras a tomar volúmenes importantes de agua, afectando a comunidades campesinas y pequeños pobladores rurales en sus actividades agrícolas o pecuarias. También los usos poblacionales están afectando severamente a estos pequeños poblados, invocando la primera preferencia que le reconoce la Ley General de Aguas a los usos poblacionales, pero al hacerse así se quita o reduce a estas poblaciones sus posibilidades económicas y aún de supervivencia. El uso abusivo de esta preferencia (en nuestra opinión), no está aparejado con la exigencia de un uso racional a los usuarios poblacionales, viéndose casos en los cuales se capta más agua de la que realmente necesita la población.

³¹ Se ha dado incluso el caso de denuncias mineras que afectaron parte del distrito limeño de La Molina, lo que dio pie a una iniciativa legislativa para regular las actividades mineras en las ciudades.

Volviendo a los temas forestales, la postergación de la aprobación de la nueva ley forestal impidió mayores inversiones en materia de forestación y reforestación en tierras comunales y no comunales. Pero desde hace nueve años existen mecanismos para alentar la inversión privada en actividades forestales en tierras comunales, lo que se ve dificultado, por la indefinición de los derechos de propiedad de la comunidad y últimamente por la inclinación de los comuneros a impulsar la titulación individual de las tierras comunales, debilitando así no sólo la organización comunal, sino sobre todo, en este caso, las posibilidades de un acuerdo estable y provechoso para la comunidad y los inversionistas privados, lo que puede incluir el desarrollo de actividades rurales no agrícolas, como la carpintería u otras. Por el contrario, la situación actual, de relajamiento de los lazos comunales estimula la deforestación de los bosques comunales, impulsa el monocultivo y en esa medida se constituye en un factor de pérdida de la biodiversidad.

Por otro lado, algo que afecta en lo fundamental a quienes practican agricultura de subsistencia y a quienes desarrollan actividades rurales no agrícolas, es el hecho de que no existen políticas efectivas de tratamiento de los problemas de conservación y manejo de recursos en áreas desfavorecidas habitadas por comuneros campesinos y nativos. No basta con proclamar el reconocimiento de su cultura y de sus tradiciones, pues si no existen mecanismos concretos que garanticen la participación de las poblaciones implicadas en los programas de ocupación de territorios nativos o campesinos lo único que se va a lograr es mantener sus niveles de pobreza y aún más, alterar severamente sus tradiciones y costumbres por el contacto y cercanía con mecanismos de mercado.

Finalmente, el propio Estado debe intervenir en la eliminación de una confusión que, de proseguir, puede tener luego efectos muy perniciosos. Nos referimos a la confusión y ambigüedad con que se habla de los derechos de propiedad de las comunidades, especialmente las nativas, y de su territorio. Por ejemplo, en la Ley General de Comunidades Campesinas se emplea ambos términos, casi indistintamente, mientras que algunos organismos públicos viene promoviendo el reconocimiento de los derechos de los "indígenas", sin percatarse que ese reconocimiento puede hacer que más tarde se invoque por ellos (en nuestra opinión fundadamente) la aplicación del Convenio N° 169 de la OIT, con lo cual se limitaría la posibilidad del Estado de intervenir en el aprovechamiento de recursos ubicados dentro de "territorios indígenas".

4.2. Lo que se requiere conocer

En el campo del manejo de los recursos naturales, de manera complementaria a la revisión que debe hacerse de la legislación de tierras, se debe hacer un examen, una puesta al día o verificación de la concordancia de las varias normas

vinculadas al manejo de los recursos naturales, especialmente atendiendo a la interacción entre estos distintos cuerpos normativos.

Los balances respecto del uso de la escasa tierra agrícola, las irrigaciones, los factores que incidan en la pérdida de suelos, el uso y disponibilidad actual de las aguas, así como el potencial forestal del país y su uso actual, son informaciones que deben ser conocidas por todos los sectores interesados para llegar, en forma consensual, a una propuesta de uso sostenible de estos distintos recursos.

Asimismo, se requiere de la más amplia difusión y discusión de los proyectos de las nuevas leyes de aguas, tal como sucedió con los anteproyectos de Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en un proceso paciente que se dio entre 1995 y 1997.

4.3. Propuestas

Los objetivos en el caso del manejo de los recursos naturales son múltiples, debido a que se trata de recursos distintos.

El primer objetivo es contar con un plan concertado de aprovechamiento de suelos que permita el crecimiento ordenado de ciudades y evite la pérdida de tierras agrícolas. Hacemos énfasis en la necesidad de que dicho plan surja de un proceso de concertación, ya que ello es lo único que puede garantizar su aplicación y su vigencia en el tiempo.

El segundo objetivo planteado es que el Estado asuma a plenitud su rol de control, manejo y definición de políticas de aprovechamiento de aguas, y que estimule las necesarias inversiones en irrigaciones, con la participación de los usuarios, teniendo bien clara una delimitación de las atribuciones de la autoridad de aguas, así como de los usuarios

El tercer objetivo está referido al fomento de las inversiones en materia de forestación y reforestación en diversos tipos de propiedades y territorios, lo que incluye las tierras privadas, las de comunidades campesinas, y los territorios de las comunidades nativas.

El cuarto objetivo está circunscrito a los sectores de agricultura de subsistencia y a las actividades rurales no agrícolas. Consiste en el establecimiento de mecanismos que permitan regular el acceso por parte de estos sectores y de particulares a los territorios indígenas y a los recursos allí existentes.

Para la concreción de estos objetivos se requiere aplicar las siguientes propuestas específicas:

- a) Definir de manera concertada entre los productores agrarios, gremios empresariales y entidades públicas, una zonificación efectiva de tierras del país que permita definir no sólo las zonas de crecimiento agrícola, sino también las zonas para el desarrollo de otras actividades, como la forestación, la minería, la industria, etc.
- b) Definir los agentes, derechos y procedimientos a seguir por las autoridades encargadas del manejo y administración del recurso agua, estableciendo las funciones que ejercerán las autoridades competentes y las que ejercerán las organizaciones de usuarios de aguas.
- c) Discutir y aprobar la reglamentación de la nueva ley forestal y de fauna, definiendo con claridad las funciones de la autoridad administrativa.
- d) Reconocer a las organizaciones campesinas y nativas las funciones de regulación, control y solución de conflictos en materia de usos adecuado y conservación de recursos en sus ámbitos territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

BOJANIC, Alan

- 1997 "Desarrollo sostenible y manejo de los recursos naturales renovables". En: *Cuestión Agraria Boliviana: Presente y futuro*. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia y Secretaría Ejecutiva PL-480 Título III, julio. La Paz.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1997 *Anteproyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, noviembre. Lima.

Anteproyecto de Ley de Aguas, junio. Lima.

DEL CASTILLO P., Laureano.

- 1997 "Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal". *Debate Agrario N° 26*, julio. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES. Lima.

DEL CASTILLO P., Laureano

- 1994 "Lo bueno lo malo y lo feo de la legislación de aguas (La actual legislación de aguas)". *Debate Agrario, N° 18*, abril. CEPES. Lima,

DEININGER, Klaus y Hans BINSWANGER

- 1998 *The evolution of the Bank's Land Policy*. abril. Washington DC: World Bank.

DOUROJEANNI, Axel y Andrei JOURAVLEV

- 1999 "El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad". En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, octubre. Santiago de Chile: CEPAL.

GHIMIRE, Krishna B.

- 1999 *Peasant's pursuit of outside alliances in the process of land reform. A discussion of legal assistance programmes in Bangladesh and the Philippines*, junio. Suiza: United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 1997 *III Censo Nacional Agropecuario*. Lima.

LAOS, Alejandro y Hugo PALOMINO

- 1997 *Para titular tierras comunales y predios rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales.

LASTARRIA –CORNHIEL, Susana y Grenville BARNES

- 1995 *Assessment of the praedial property registration system in Peru*. Universidad de Wisconsin, Land Tenure Center.

OSSIO A., Juan

- 1999 *Empresas mineras y poblaciones rurales*. Lima: Instituto de Estudios Energético Mineros.

THIESENHUSEN, William C.

- 1997 *Titulación de tierras, pobreza y reflexiones acerca de la trayectoria de desarrollo rural de latinoamérica en las últimas décadas*. Ponencia presentada al VII SEPIA. Huancayo, agosto. Universidad de Wisconsin, Land Tenure Center.

ZEGARRA, Eduardo

- 1999 *Los mercados de tierras rurales en el Perú*, Documento de Trabajo, diciembre. Lima: CEPAL.

V. PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS

*CAROLINA TRIVELLI
MILTON VON HESSE*

Con respecto a la provisión de bienes públicos, se debe definir qué tipos de bienes deben ser provistos por el Estado (que no puedan ser provistos por el sector privado) para que permitan, ayuden o potencien el desarrollo de las distintas actividades económicas y sociales en el ámbito rural peruano. Es importante enfatizar que, reconociendo la existencia de un gran número de necesidades en el ámbito rural, las recomendaciones se definen en base a un objetivo de desarrollo y no a uno de asistencia. Es decir, se debe priorizar la dotación de aquellos bienes y servicios públicos claves para superar las condiciones de pobreza y no para sobrevivir en ella.

La intervención del Estado como proveedor de bienes y servicios públicos debe basarse en dos consideraciones básicas:

1. Principio de subsidiariedad. Todo aquello que el sector privado puede hacer, no debe ser realizado por el sector público. En aquellos casos en los que, por sus características de bienes y servicios públicos, el Estado deba intervenir, debe hacerlo en estrecha coordinación con el sector privado (aportando recursos y/o financiamiento, por ejemplo). Esto implica coordinación con empresas privadas, ONGs, universidades y organizaciones de la sociedad civil.
2. En la medida de lo posible, la provisión de bienes y servicios debe responder a las demandas de los agentes afectados y no basarse en una imposición “desde arriba”; los beneficios que éstos generen a la sociedad deben ser superiores a los costos que implica su provisión.

Claramente, existe una insuficiente dotación de determinados bienes públicos en el medio rural además de un problema de coordinación inter e intra institucional entre las distintas entidades públicas que los proveen. Estos bienes públicos resultan fundamentales para potenciar las iniciativas privadas de los distintos agentes y/o para el desarrollo de nuevas actividades económicas y sociales dado que una de sus características fundamentales es que su dotación no podría ser asumida financieramente por algún agente privado de manera

individual³². Sin embargo, y aunque resulte paradójico, debido a problemas de coordinación inter e intra institucionales a nivel de entidades públicas, es posible que, en algunos ámbitos geográficos determinados, exista un exceso de provisión de determinada infraestructura pública ya que diferentes agencias desarrollan el mismo programa sin la necesaria coordinación (el ejemplo típico es el de los proyectos de riego que en determinados ámbitos de la sierra sur pueden ser provistos por entidades tan variadas como PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos), INADE (Instituto Nacional de Desarrollo), Plan Meriss, CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional), Municipalidad o Marenass (Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur).

Del mismo modo, debido también a problemas de coordinación entre las agencias ejecutoras, muchas veces, no se aprovechan las sinergias que se derivan de la complementación de bienes y servicios públicos en un ámbito geográfico determinado; las agencias prefieren invertir en distintos ámbitos guiándose por criterios de priorización particulares a su sector o basados en criterios de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, y no desde una óptica de lograr el mayor impacto económico y social en su área geográfica.

En términos generales, en el ámbito rural se requiere de inversión del Estado en educación y salud rural (mejorando la calidad de los servicios: incentivos a maestros, dotación de materiales y mejorar/crear sistemas de referencia para atención de la salud, etc.), en la ampliación del sistema de comunicaciones (carreteras, telefonía, etc.) y en servicios básicos (electricidad, agua potable, administración de justicia, saneamiento ambiental, etc.), con miras a incrementar las posibilidades de que la población rural se integre (a bajo costo y con adecuadas posibilidades de negociar) a los distintos mercados de factores y bienes.

Las estrategias de desarrollo de “corredores económicos” resultan atractivas por su potencial impacto en la integración de lo rural con lo urbano y en el aprovechamiento de las capacidades locales en beneficio de su propio ámbito. Ello debido a que no es posible concebir que todos los bienes y servicios públicos puedan ser provistos por el Estado en todos y cada uno de los 75,199 centros poblados rurales, la mayoría de ellos (73,524) con una población inferior a los 500 habitantes.

³² Un ejemplo podría ilustrar mejor este concepto: la presencia de la mosca de la fruta en muchos valles del país es el principal obstáculo para que la producción local tenga acceso a algunos mercados de exportación. Su eliminación generaría beneficios a todos los agricultores del valle y a toda la cadena de servicios que se articula alrededor de dicha actividad. Sin embargo, la tarea de su eliminación requiere de la participación de todos, ya que basta que una parcela del valle no participe, para que la mosca reaparezca. La misma lógica se aplica entre valles cercanos. Por lo tanto, corresponde al Estado asegurar la provisión de este servicio público (sea directamente o a través de la contratación de firmas privadas).

La provisión de estos servicios, si bien debe ser responsabilidad del Estado, no debe ser ejecutada necesariamente por él. Existen algunas experiencias de coordinación entre los sectores privado y público para la ejecución de obras específicas, mayormente en los casos de infraestructura básica. Probablemente el ejemplo más exitoso de este tipo de intervención que existe en el país es el del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, FITEL, que consiste en que el Estado financia parcialmente, a través de un mecanismo competitivo y transparente, la provisión de cabinas telefónicas en pueblos rurales por parte de operadores telefónicos privados.

En el caso específico de la provisión de bienes públicos para el desarrollo de actividades agropecuarias comerciales (agricultura de punta y mediana y pequeña agricultura comercial), y en menor medida para mejorar la situación de pobreza de los agricultores de subsistencia, se requiere de la acción del sector público en tres áreas fundamentales: sanidad, provisión de información e investigación y difusión de tecnología.

1. Sanidad agropecuaria

Actualmente el sistema de sanidad a cargo de Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) no ha logrado controlar los problemas sanitarios a nivel nacional ya que no cuenta con los recursos suficientes ni con el equipo técnico necesario para emprender un plan nacional de sanidad; por el momento realiza programas específicos de limitado impacto. Además, SENASA debería tener la autonomía suficiente que la aisle de las presiones de distintos grupos de interés que buscan utilizar el tema sanitario como barrera a la entrada o salida de productos específicos. Si bien las acciones del SENASA han mejorado en los últimos años, estas mejoras se han concentrado todavía en un número limitado de programas. Para el sector agroexportador, los aspectos sanitarios constituyen una fuerte limitación que debería ser resuelta (en el aspecto técnico al menos) por el SENASA. Asimismo, los consumidores locales de productos agropecuarios no perciben que SENASA supervisa los aspectos sanitarios de los productos que se transan en el mercado interno.

El objetivo de la existencia de un sistema de sanidad agropecuaria es velar para que las condiciones de producción se den dentro de los parámetros sanitarios exigidos por los mercados internos y externos. Esto implica labores de supervisión, control sanitario y certificación, así como de generación de propuestas de solución y estrategias de acción para combatir plagas, enfermedades, etc. Las tareas de supervisión, control sanitario y certificación deben ser responsabilidad del sector público (aunque pueden llevarse a cabo a través de subcontratos con el sector privado) y más bien las labores de combate de plagas, enfermedades, etc., tanto a nivel técnico como en su implementación, deben darse a través de un esfuerzo

coordinado del SENASA, los programas agropecuarios descentralizados, las universidades, las ONG y las organizaciones de productores y comerciantes. Evidentemente, el rol de coordinador debe recaer en SENASA.

En este sentido, SENASA debe contar con la mayor autonomía posible y ser un cuerpo eminentemente técnico, con personal de más alto nivel (asesores y técnicos especialistas)³³. SENASA debe actuar de manera autónoma pero coordinando acciones con las demás dependencias de agricultura para las labores de supervisión y con las agencias encargadas de los temas de protección ambiental y salud humana. Además, en coordinación con el sector privado, debería organizar campañas preventivas de manera periódica y apoyar los sistemas de difusión de tecnología con miras a la realización de capacitación en temas sanitarios a los agricultores menos integrados con los mercados.

2. Acceso a información

El Ministerio de Agricultura (MAG) cuenta con una oficina de estadística que no logra satisfacer las necesidades de información de los distintos productores agropecuarios. Dado que la información como bien es cada vez más importante para la toma de decisiones de producción y comercialización, la información oportuna sobre precios, cantidades sembradas y cosechadas por región y/o oportunidades de mercado resulta cada vez más importante para el éxito de los negocios agropecuarios, no sólo para la agricultura más moderna, sino también para aquella de pequeña y mediana escala que está orientada al mercado interno.

Actualmente, la Oficina de Información Agraria (OIA) produce gran cantidad de información, sumamente agregada en su mayoría, tanto en cuanto al período como a la dimensión espacial. Esta información, sin embargo, adolece de varias limitaciones en cuanto a veracidad (ausencia de sistemas de verificación y corrección de información) y, sobre todo, no está disponible de manera oportuna. Si bien para los analistas de la problemática agraria mucha de la información que procesa y produce la OIA es muy útil, para el productor agropecuario ésta es insuficiente, tardía, muchas veces incomprensible y demasiado agregada. Los productores, además, enfrentan serios problemas para acceder a la información que procesa la OIA, sobre todo fuera de la oficina principal (sedes regionales o departamentales) donde se cela el acceso y consulta de la información³⁴.

³³ Es necesario señalar que si bien parecería "natural" que el SENASA esté bajo el ámbito del Ministerio de Agricultura, ello lo hace vulnerable a presiones de los productores locales que buscan limitar la entrada de productos agrícolas foráneos que les generen competencia alegando razones fito y zoo sanitarias.

³⁴ Hay que resaltar que las estadísticas agrarias presentan grandes deficiencias a nivel nacional. Así, por ejemplo, el cálculo del PBI agrícola se realiza sobre la base de incrementos en la producción física con una base de precios desactualizados y con serios problemas metodológicos en la recolección de datos. Como resultado de dichos factores, el PBI Agrícola no es indicador veraz del nivel de actividad del sector.

El objetivo de la OIA debe ser potenciar el uso de información en la toma de decisiones productivas y de comercialización. La OIA no tiene que realizar análisis ni procesar la información, sino más bien generar información básica (áreas sembradas, cosechadas, rendimientos, precios) veraz, oportuna y desagregada a nivel local, y crear canales para que los usuarios puedan acceder a la misma. El acceso a este tipo de información básica debe ser libre y cualquier ciudadano debe poder utilizarla, siendo labor y responsabilidad de la OIA prestar este servicio.

Se requiere de mayor atención a la información diaria y mensual a nivel regional y local. La información a nivel nacional que concentra la OIA (al menos parte importante de ella) difícilmente será provista por el sector privado; el acceso a ésta debe ser libre, no sólo por sus características, sino como mecanismo de acercar a los pequeños productores a los sistemas de información existentes.

El trabajo de la OIA debe potenciarse en distintos planos. Se debe mantener el nivel actual de recopilación y agregación de información, pero deben ampliarse los temas de interés y su trabajo debe someterse a una profunda revisión metodológica. Información actualizada y sobre todo veraz en el tema de precios (de bienes y factores en distintos mercados) y producción (área cosechada, sembrada, etc.) debe difundirse tanto a través de la consulta directa en las oficinas descentralizadas del MAG como a través de distintos canales (radio, internet, televisión, periódicos) tomando en cuenta las peculiaridades de los usuarios de la información (idioma, conocimiento de lenguaje técnico, etc.). Para ello, se requiere de un trabajo de potenciación de las oficinas descentralizadas (propias o en convenio con otros programas como PRONAMACHCS) que incluya un mayor acceso a medios de difusión y sobre todo un programa de capacitación a los funcionarios respecto de su rol como proveedores de información. La OIA debe diseñar una estrategia de difusión que tome en cuenta a los distintos agentes económicos en el ámbito rural.

Complementariamente deben apoyarse, desde la OIA, los esfuerzos privados por generar información sistemática que responden a demandas, más bien específicas, de determinados grupos de agricultores (de una región, productores de un cultivo, etc.).

3. Investigación y difusión de tecnología (extensión)

Se dispone en la actualidad de abundante literatura e investigaciones académicas que resaltan la importancia del cambio técnico y la innovación tecnológica en el proceso de desarrollo económico, lo que afecta el nivel de competitividad internacional de las naciones. En el caso del sector agrícola específicamente, el cambio técnico es un importante factor de desarrollo sostenido en el largo plazo y un factor clave para la competitividad de su producción.

Existen, sin embargo, ciertas características asociadas al sector agrícola que generan que la inversión en investigación para mejorar la tecnología a nivel de productores individuales se registre por debajo del nivel que se considera óptimo para el sector en su conjunto, lo que justificaría el desarrollo de una política de investigación y extensión agrícola desde el sector público. En particular, la inversión en tecnología en el sector agrícola posee características de bien público en la medida en que sus beneficios son fácilmente apropiables por “*free riders*” (polizones).

Algunos estudios hechos para países de la región han demostrado que, en contextos en los que la producción local agrícola tiene características de competencia (múltiples ofertantes), no existen incentivos para que los productores a nivel individual inviertan sus propios recursos en la búsqueda de mejoras tecnológicas, debido a que éstas son fácilmente reproducibles por otros agentes que no invirtieron. Así, por ejemplo, una determinada técnica de siembra en una parcela puede ser el resultado de un proceso de investigación basado en la experimentación, el mismo que puede ser observado por el vecino de la parcela en su fase final y fácilmente replicado.

La respuesta tradicional de la autoridad pública, en América Latina y en el Perú, ha sido construir sistemas de investigación y extensión agrícola que se basan en un gran centro de investigación (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria - INIA) que realiza investigación básica posteriormente diseminada en el campo por extensionistas (funcionarios que pertenecen a la planilla estatal). Estos sistemas han fracasado debido a la interrelación de una serie de factores como los siguientes: sobredimensionamiento, desvinculación con la demanda de investigación de los agricultores, excesiva ingerencia en los procesos productivos a nivel de parcela, insuficiencia presupuestal, entre otras.

El INIA en el Perú es una entidad altamente burocratizada (cuenta con más de 1,200 funcionarios) y escasamente tecnificada a nivel de capital humano y material (información reciente mostraba que en su planilla contaban con sólo tres profesionales con estudios de Ph.D.). Esta escasez de recursos tiene el doble efecto de que, por un lado, el sector privado moderno no recurra a esta institución para resolver problemas tecnológicos y, por otro lado, que la institución emplee con mayor frecuencia los programas de provisión de semilla como instrumento de transferencia tecnológica. Esto último ya ha tenido consecuencia en la sobreproducción interna de cultivos como el arroz y la papa, lo que ha deprimido sus cotizaciones en el mercado interno y afectado negativamente el ingreso del agricultor.

Es importante resaltar que un país con las características socioeconómicas del Perú, que tiene limitaciones a nivel de disponibilidad de recursos del presupuesto

público para labores de investigación agrícola, debería replantear su sistema de investigación agrícola de modo que la investigación de las instituciones públicas ponga énfasis, sobre todo, en labores de adaptación al medio nacional y de protección sanitaria. Ello debido a que la investigación básica se realiza de manera más eficiente en los centros internacionales (sean públicos o privados).

Se propone, por lo tanto, establecer un sistema público de promoción a la generación de tecnología que, a partir de su integración con las redes internacionales de investigación, y teniendo en cuenta el límite entre bien privado y bien público, permita difundir a nivel local tecnologías para insertar competitivamente la producción local en el comercio internacional. Las herramientas para ello están disponibles en la actualidad, aunque se requeriría un mejor enfoque gerencial.

Así, por ejemplo, el país es miembro del Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola (CGIAR por sus siglas en inglés). En su calidad de aportante de recursos a este sistema de 16 centros internacionales de investigación agrícola, el país tiene derecho a beneficiarse de las investigaciones que ahí se realizan y, en la medida de los recursos que aporta, a solicitar programas de investigación específicos con resultados concretos. La Secretaría, creada por Decreto Supremo para coordinar la canalización de recursos hacia dichos centros, debería recoger las demandas de investigación del sector privado y no sólo las del sector público que se limitan, generalmente, a la provisión de semillas mejoradas.

Resulta adecuado, asimismo, que la política tecnológica para el sector agrícola se oriente a fomentar el desarrollo de mercados de asistencia técnica que permitan difundir nueva tecnología productiva y de procesamiento de productos agropecuarios y no agropecuarios. La forma de implementar esta política que, en la actualidad, está dando mejores resultados a nivel regional, es a través de fondos públicos concursables que se orientan a subsidiar de manera parcial y transparente la investigación y extensión agrícola generada o provista por agentes privados, siempre que sea rentable desde una perspectiva social³⁵.

Finalmente, es conveniente mencionar también que es importante fomentar el desarrollo de mercados de asistencia técnica a través de este tipo de fondos concursables orientados por la demanda, que permitan difundir nueva tecnología productiva no agropecuaria en las áreas rurales. De esta forma, los pobladores rurales, especialmente en las áreas más pobres y alejadas, podrán desarrollar opciones de negocios de base rural no agrícola que les permitan iniciar un proceso de acumulación que no necesariamente encontrarán en el sector agrícola.

³⁵ Cabe señalar que un proyecto de estas características viene siendo evaluado por el Banco Mundial para su implementación en el Perú.

VI. FINANCIAMIENTO

CAROLINA TRIVELLI

El tema del financiamiento desde hace mucho ha sido considerado como uno de los principales “cuellos de botella” que enfrentan los agricultores y pobladores rurales para el desarrollo de sus actividades³⁶. Esto resulta de las características propias de las actividades agropecuarias (riesgosas, con un cronograma fijo, estacionales, etc.), de los problemas de desintegración de diversos circuitos comerciales y financieros que afrontan la mayor parte de los agricultores, y de los altos índices de pobreza en las zonas rurales.

En el caso de los productores con mayores extensiones, el tema más grave es el del costo, mientras que para los pequeños productores, el problema principal es el del acceso a fuentes financieras formales o informales que respeten los precios de mercado. Para los productores de subsistencia y para los pobladores rurales dedicados a actividades rurales no agrícolas, los problemas más graves son la limitada (y segmentada) oferta de fondos y las condiciones de los créditos existentes que, muchas veces, son restrictivas y no se adaptan a las estrategias de producción de estos agentes.

El objetivo de las políticas públicas y de las acciones de la sociedad y los agentes privados en cuanto al tema del financiamiento, debe ser generar y mantener las condiciones necesarias para un desarrollo sostenido del mercado financiero en el ámbito rural, reconociendo, dadas las características de este tipo de mercados, que no se trata de un mercado perfecto ni completo, tal como lo señala la literatura³⁷. En este sentido, se reconoce que existe un espacio para la acción del sector público; sin embargo, en la coyuntura actual, no es deseable que éste cumpla el rol de prestamista directo necesariamente.

³⁶ Ya sea por sus efectos directos en la productividad y eficiencia de la producción agropecuaria, como por su impacto en otros mercados como el de tierra y mano de obra.

³⁷ Para una presentación general de la literatura sobre el tema ver Hoff et al. (1993) y Holden y Binswanger (1998) y de manera más específica Hoff y Stiglitz (1993).

Es así que las propuestas discutidas a continuación buscan promover el desarrollo del mercado financiero rural a partir de una reducción (corrección) de las imperfecciones y fallas que dichos mercados presentan (por sus propias características o por imperfecciones en otros mercados) con el fin de permitir el acceso (a través de mecanismos de mercado) a capital y servicios financieros, de la mayor cantidad de pobladores rurales y productores agropecuarios, sin poner en riesgo el funcionamiento ni la solidez del mercado financiero. Adicionalmente, se requerirá de manera complementaria, por vías distintas, del acceso al crédito y de una labor pública y privada en pos de mejorar las condiciones productivas del medio rural.

1. La situación actual

1.1. Los actores del lado de la oferta

Luego de la desaparición del Banco Agrario en 1992 y de la posterior eliminación de los Fondeagros, el crédito al sector agropecuario se redujo de manera considerable. Actualmente, luego de un período expansivo, las colocaciones del sector privado hacia el sector agropecuario bordean los US\$ 500 millones al año, y son intermediadas principalmente por los bancos. Como se puede ver en el cuadro 1 el total de colocaciones en el sector agropecuario ha venido creciendo (aunque a una tasa decreciente) desde 1995, llegando a representar en 1998 cerca del 13% del PBI agropecuario (nominal). Este volumen, si bien es inferior al 22% del PBI agropecuario que colocaba el Banco Agrario durante la década de los 80³⁸, muestra un incremento importante respecto a los primeros años de la década de los 90.

Cuadro 1
Relación entre el PBI y las colocaciones formales en el sector agropecuario (miles de nuevos soles)

| Ratio | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|-----------|-----------|------------|------------|
| Colocaciones formales en el sector agropecuario | 636,026 | 996,633 | 1,302,325 | 1,523,016 |
| PBI nominal del sector agropecuario | 7,961,636 | 9,340,177 | 10,240,568 | 11,456,909 |
| Colocaciones formales en el sector agropecuario como porcentaje del PBI agropecuario | 7.99 | 10.67 | 12.72 | 13.29 |

Fuente: Información Financiera Mensual de Banca Múltiple, Empresas Financieras, Empresas de Arrendamiento Financiero y Entidades Estatales. 2do. Compendio Estadístico Agrario 90/93 Minag-OIA, INEI. Elaboración: IEP.

³⁸ De acuerdo a los estimados de Valdivia (1995).

En el cuadro 2 se presenta la participación de cada tipo de institución financiera en el total colocado en el sector agropecuario, donde se aprecia la mayor importancia de los bancos como prestamistas en cuanto a volumen. Sin embargo, para los bancos este sector no resulta especialmente atractivo, lo que se refleja en que sólo el 3.2% de su cartera se concentra en él. Los intermediarios formales de menor escala (CRAC, CMAC y EDPYME)³⁹ si bien colocan un mayor porcentaje de sus operaciones en el sector agropecuario, tienen poco impacto en el volumen total colocado por su escala. Estos sistemas enfrentan, en su mayoría, tasas de morosidad más altas que los bancos. Sin embargo, son importantes en tanto suelen atender a agricultores tradicionalmente desatendidos por los bancos (por escala y/o localización principalmente).

Cuadro 2
Colocaciones en el sector agropecuario (millones de dólares)

| Período | Bancos | Financieras | CMAC | CRAC | Total Sistema |
|-------------------------------|--------|-------------|------|------|---------------|
| 95.12 | 256.0 | 2.9 | 3.1 | 10.9 | 272.9 |
| 96.12 | 354.2 | 1.7 | 6.5 | 23.9 | 386.3 |
| 97.12 | 438.4 | 3.4 | 8.8 | 32.8 | 483.5 |
| 98.12 | 441.0 | 4.8 | 12.0 | 36.8 | 494.6 |
| 99.3 | 475.1 | 4.6 | 11.9 | 36.8 | 528.4 |
| 99.6 | 450.4 | 1.6 | 13.6 | 35.2 | 500.7 |
| Nº de instituciones | 23 | 6 | 13 | 13 | |
| % de cartera agropecuaria (1) | 3.2 | 1.6 | 12.8 | 63.6 | |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

(1) Información al mes de julio de 1999. Elaboración: IEP.

El crédito del sistema financiero formal (bancos, CRAC, CMAC y EDPYME) es además un crédito relativamente caro (tasas promedio anuales en dólares alrededor de 24% y elevados costos de transacción), comparado con los costos de endeudamiento de otros sectores, pero sobre todo en relación con los bajos (y variables) niveles de rentabilidad de la mayor parte de los productores. Los créditos hacia el sector agropecuario son considerados como sumamente riesgosos para las instituciones financieras. En el cuadro 3 se muestran las tasas de morosidad del sector agropecuario y las tasas de morosidad promedio para dar evidencia del mayor riesgo (y costo) para los bancos derivado de su cartera crediticia agropecuaria. Las consideraciones sobre esta cartera morosa, como discutiremos más

³⁹ CRAC: Cajas Rurales de Ahorro y Crédito; CMAC: Cajas Municipales de Ahorro y Crédito; EDPYME: Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Micro Empresa.

adelante, se agravan ante la existencia de altos costos involucrados en la ejecución de garantías, más cuando ésta es la propia tierra del agricultor⁴⁰.

Cuadro 3
**Morosidad del Sector Agropecuario
Banca Múltiple 1995-1999**

| | Tasa de Morosidad S. Agropecuario | Tasa de Morosidad total (1) | % de Colocaciones agrícolas/ Colocaciones totales |
|----------|--------------------------------------|--------------------------------|--|
| Dic-97 | 10,20 | 5,31 | 3,3 |
| Dic-98 | 12,38* | 7,44 | 3,1 |
| Mar-99 | 13,90 | 6,82 | 3,4 |
| Abr-99 | 15,43 | 7,79 | 3,6 |
| May-99 | 15,51 | 8,22 | 3,6 |
| Jun-99 | 16,16 | 7,53 | 3,4 |
| Jul-99 | 15,03 | 7,30 | 3,2 |
| Ago-99 | 15,71 | 7,82 | 3,2 |
| Set-1999 | 13,68 | 6,41 | 3,41 |

(1) Dic. 1995 - Dic. 1998 cartera atrasada/colocaciones brutas; Marzo-Setiembre 1999 cartera atrasada/ (colocaciones brutas+contingencias)

* Tasa de morosidad de todo el sistema financiero

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración: IEP.

Una parte importante de los fondos que las instituciones formales colocan en el sector agropecuario provienen de COFIDE (Corporación Financiera para el Desarrollo) que actúa como banca de segundo piso. Esto, en el caso de las instituciones de menor tamaño por sus limitaciones en diversificar sus fuentes de financiamiento, genera una fuerte dependencia de los fondos de COFIDE lo que restringe su libertad de acción.

Adicionalmente a las colocaciones de los intermediarios financieros formales, los productores agropecuarios y pobladores rurales cuentan con otras fuentes de crédito. En primer lugar se encuentran los intermediarios informales institucionales (casas comerciales, empresas agroindustriales y ONGs)⁴¹ que financian productos específicos (los dos primeros) y sectores o localidades previamente determinados (las terceras). Estos intermediarios canalizan importantes volúmenes de recursos, sobre todo para los pequeños y medianos agricultores. Los productores de subsistencia y los pobladores que realizan actividades no agrarias son clientes de

⁴⁰ Adicionalmente a los problemas de ejecución de garantías (procesos largos y costosos, y muchas veces sujetos a corrupción), los intermediarios enfrentan limitaciones en la realización de garantías a causa del restringido dinamismo del mercado de tierras.

⁴¹ También denominados como intermediarios "semi" formales o "cuasi" formales.

las ONGs, si éstas existen en su localidad. En el Perú hay cerca de 204 ONGs que reportan tener programas de crédito⁴². Sin embargo, de acuerdo a un estudio sobre una muestra aleatoria de ONGs, sólo un 75% de ellas efectivamente tendría programas crediticios en operación y menos del 50% tendría programas especializados de crédito⁴³.

En segundo lugar, existen algunos prestamistas informales no institucionalizados (usureros, mayoristas, transportistas, etc.) que canalizan menos recursos y que generalmente cobran más caro que los prestamistas institucionales, pero con menores costos de transacción y prácticamente sin requisitos. En tercer lugar, el Ministerio de Agricultura (vía UOPE⁴⁴) coloca crédito en productos (semillas, insumos, etc.) a tasas de interés bajas y con un reducido nivel de recuperación.

El volumen de crédito que se canaliza a través de fuentes no financieras (casas comerciales, empresas agroindustriales, ONG, comerciantes mayoristas, etc.) es de magnitud desconocida, pero claramente significativo. Este tipo de créditos suele tener tasas de interés mayores que las del sistema financiero, pero menor (o ningún) costo de transacción y más adecuación al calendario agropecuario.

Un problema adicional que se presenta en el tema del financiamiento al sector es el escaso financiamiento de mediano y largo plazo.

Recientemente se ha anunciado la creación de una nueva entidad financiera para el ámbito rural que, a partir de la fusión de las 13 CRAC existentes y de un aporte privado, participaría del financiamiento de las actividades agropecuarias y no agropecuarias en el ámbito rural. Esta nueva institución es aún un proyecto y por ello resulta difícil predecir cuál será su desempeño y a qué sectores se orientará. Volveremos sobre este tema más adelante. Sin embargo, es clave el hecho de que la iniciativa impulsada por el Estado para mejorar la situación del financiamiento a este sector, venga vía una institución especializada en finanzas y que esto permita que el Estado deje de intervenir en el mercado crediticio a través de los préstamos directos en productos que traen consecuencias negativas en las decisiones de producción y comercialización de los productores y que desincentivan el desarrollo de negocios complementarios a las actividades agropecuarias (alquiler de maquinaria, casas comerciales, etc.).

Los recursos que coloca el sistema financiero directamente en el sector agropecuario sólo aumentarán en la medida en que el riesgo del sector disminuya y que exista una masa de clientes (demanda) suficientemente amplia para que

⁴² De acuerdo al Directorio de ONGs del Ministerio de la Presidencia (1996) y a Noriega (1997).

⁴³ Más detalles en Trivelli et al. (1999).

⁴⁴ UOPE: Unidad Operativa de Proyectos Especiales.

los intermediarios puedan seleccionar a los mejores sobre la base de una adecuada tecnología de selección de clientes (para lo cual hay que reducir costos de transacción). Para lograr esto, debe reducirse el riesgo de problemas de rentabilidad causados por *shocks* externos (clima, al menos), debe mejorarse la posición de los productores (agricultores comerciales medianos y pequeños, principalmente) como sujetos de crédito (titulación, ingreso a centrales de riesgo, mayor productividad, etc.), deben reducirse los costos de transacción de acceder al sistema formal y debe mejorarse la tecnología crediticia de los intermediarios, como se verá más adelante.

1.2. Los actores por el lado de la demanda

Los agentes que demandan créditos para actividades rurales poseen diferentes características y por ello requieren productos financieros distintos. En el agregado nacional, el nivel de acceso a crédito en el ámbito rural es bajo. De acuerdo a los resultados de las ENNIV⁴⁵, tal como se puede ver en el cuadro 4, si bien un porcentaje creciente de hogares rurales cuenta con crédito, el nivel sigue siendo sumamente bajo. En los resultados del Censo Agropecuario de 1994, se puede apreciar que sólo el 6.2% de los agricultores trabajó con crédito. Las limitaciones en el acceso no se refieren solamente a la negativa de los intermediarios ante las solicitudes de crédito, sino también, en muchos casos, a la propia inhibición de los pobladores rurales para solicitar préstamos, como discutiremos luego.

Cuadro 4
Porcentaje de hogares con crédito: 1994 y 1997

| Región | 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 | 36.9 | 38.7 | 29.3 |
| Sierra (% de obs.) | 17.9 | 22.1 | 14.9 | 25.7 | 36.7 | 18.3 |
| Selva (% de obs.) | 22.2 | 25.9 | 18.0 | 30.2 | 37.6 | 22.6 |

Fuente: ENNIV 1994 y 1997. Elaboración : IEP.

Aquellos que acceden a algún tipo de crédito en el medio rural, lo hacen mayoritariamente de fuentes informales, tal como se puede apreciar en el cuadro 5. Llama la atención el importante crecimiento de los bancos como fuente de créditos en el ámbito rural entre 1994 y 1997, lo que coincide con la expansión de

⁴⁵ ENNIV: Encuestas Nacionales de Niveles de Vida.

colocaciones agropecuarias que mencionamos antes⁴⁶. Evidentemente, las transacciones crediticias con los intermediarios formales, bancos sobre todo, suelen implicar montos significativamente mayores que las transacciones con prestamistas informales.

Cuadro 5
Porcentaje de hogares con crédito según fuente: 1994, 1997 y 2000

| Fuente de crédito | ENNIV 1994 | | | ENNIV 1997 | | | ENNIV 2000 | | |
|-------------------|------------|--------|-------|------------|--------|-------|------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Individuo | 33,1 | 29,8 | 38,8 | 13,6 | 11,2 | 19,7 | 20,0 | 14,8 | 33,9 |
| Banco | 7,0 | 10,3 | 1,4 | 26,7 | 33,9 | 7,2 | 28,8 | 33,4 | 16,5 |
| Caja municipal | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| Cooperativa | 5,2 | 7,3 | 1,4 | 5,0 | 5,8 | 2,9 | 6,0 | 7,6 | 1,6 |
| Empresa | 12,5 | 16,3 | 5,9 | 8,5 | 11,3 | 1,1 | 3,1 | 3,7 | 1,2 |
| Tienda o bodega | 14,2 | 20,9 | 40,2 | 39,7 | 29,8 | 66,9 | 30,9 | 29,1 | 35,7 |
| Otros | 28,0 | 15,4 | 12,3 | 6,5 | 8,0 | 2,2 | 6,6 | 6,6 | 6,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: ENNIV 1994, 1997 y 2000. Elaboración : IEP.

En líneas gruesas, los problemas de acceso para los pobladores rurales están relativamente segmentados por escala y tipo de operación. Para los agricultores grandes y con tecnología de punta, el principal problema es el elevado costo del crédito (altas tasas de interés) y los elevados costos de búsqueda de nuevas opciones financieras (costos de acreditación como buen cliente de un sector riesgoso). Para las entidades financieras, el hecho de que existan relativamente altas tasas de interés, que podría traer problemas de selección adversa, los obliga a exigir mayores garantías y ser extremadamente exigentes en la selección de sus clientes. Sin embargo, ambos problemas logran ser superados por la mayor parte de estos agricultores, quienes a su vez resultan clientes importantes (o son socios) de empresas agroindustriales y/o casas comerciales que les dan crédito en productos.

Para los pequeños y medianos agricultores comerciales, los problemas de acceso a fuentes de financiamiento formales son distintos y más restrictivos. En primer lugar, muchos intermediarios formales trabajan sólo con productores de determinada escala (15 has. a más por lo general) creando un filtro (una suerte de racionamiento por escala) para las solicitudes y/o con tipos de productos predefinidos (de alto valor, mercado seguro, precios relativamente menos variables,

⁴⁶ Como se puede apreciar en el cuadro, sin embargo, esta expansión es mucho menor que la registrada por los bancos en la plaza urbana.

etc.). En segundo lugar, estos productores enfrentan altos costos de transacción para acceder al crédito. Los costos de cumplir con los requisitos de hipotecas, verificaciones y documentación exigidos por los intermediarios resultan prohibitivos en relación con los montos de crédito que solicitan los agricultores⁴⁷. En tercer lugar, dado que estos agricultores no tienen gran capacidad de paliar *shocks* externos (clima por ejemplo) son en principio adversos a poner en riesgo su principal activo productivo: la tierra. En caso de un problema climático, el intermediario podría ejecutar la garantía y el agricultor perderlo todo. En cuarto lugar, muchos agricultores pequeños y medianos no cuentan con títulos saneados de propiedad de su tierra, lo que los deja fuera del mercado formal de créditos, pues el título resulta condición necesaria (aunque obviamente no suficiente). En quinto lugar, hay un grave problema de desinformación sobre cómo operan los intermediarios formales, sobre la terminología financiera mínima, aun en las zonas más integradas y modernas de nuestra costa⁴⁸.

Estas condiciones, que implican riesgos de la actividad, restricciones impuestas por los prestamistas formales (escala, tipo de trámites, preferencia por determinados cultivos, etc.) y falta de requisitos por el lado de los pequeños y medianos agricultores, generan una compleja combinación de problemas: racionamiento crediticio por parte de los intermediarios, principalmente a través de imposición de filtros por determinadas características de los prestatarios y en menor medida a través del rechazo de clientes en el proceso de evaluación; y auto-racionamiento por parte de los prestatarios que optan por no solicitar siquiera créditos a los intermediarios formales por los altos costos y riesgos involucrados.

Para paliar esta situación de limitado acceso, los pequeños y medianos agricultores comerciales acuden al sector informal, que si bien suele cobrar tasas de interés mayores que el sector formal⁴⁹, impone menores costos de acceso. La mayor tasa de interés no es percibida como un problema restrictivo por la mayor parte de los agricultores que trabajan con este tipo de créditos por periodos cortos y/o que no cuentan con alternativas (dentro del propio sector informal ni en el formal). Diferentes tipos de prestamistas informales atienden las demandas de los agricultores: casas comerciales a través de la venta al crédito de insumos; empresas agroindustriales con créditos como adelantos de compra de cosecha; comerciantes mayoristas y transportistas contra entrega de productos en la cosecha, y ONG que prestan para capital de trabajo (campaña). Adicionalmente, hay prestamistas individuales que colocan fondos en este sector. Casi todos estos prestamistas están especializados en una zona o tipo de cultivo, por lo que existe cierto grado de segmentación geográfica.

⁴⁷ Volveremos sobre este punto más adelante.

⁴⁸ Ver Boucher (1999) para el caso de Piura y Trivelli y Venero (1999) para el caso del valle de Huaral.

⁴⁹ En su mayoría las tasas de interés que cobra el sector informal son implícitas y no explícitas.

Si bien el crédito informal es una importante fuente de fondos para este segmento, tampoco es cierto que todos los agricultores trabajen con prestamistas informales. Continúa existiendo un grupo considerable de agricultores que no trabaja con crédito, sino que produce con fondos propios (que incluyen créditos familiares) limitando por ello el desarrollo de su explotación a la disponibilidad de estos fondos⁵⁰.

Los agricultores de subsistencia trabajan con muy poco crédito, en primer lugar por su limitada capacidad de repago (sobre todo en términos monetarios) y por la ausencia de prestamistas que logran entrar en la lógica productiva de este tipo de agricultor. En este sentido, las experiencias de las ONGs, inicialmente con fondos rotatorios y luego con créditos monetarios, han mostrado que sí es factible realizar transacciones exitosas con este segmento de agricultores. El trabajo de las ONGs en el tema del microfinanciamiento ha logrado romper varios mitos, sobre todo aquellos relacionados con la incapacidad de pago y ahorro de los productores de subsistencia. Estos esfuerzos han demostrado además la creciente importancia de las actividades rurales no agrícolas, que a su vez han permitido a los prestamistas reducir el riesgo de su cartera al hacerla menos dependiente del ciclo agrícola. Adicionalmente, los créditos del Estado en productos (a través de las distintas UOPE), son cruciales en este segmento y han logrado quebrar el desarrollo de otros prestamistas y de muchas ONGs, ya que su sistema de asignación y su poca capacidad y voluntad de recuperación rompen las relaciones crediticias o inducen a romperlas dando señales erróneas (condonaciones, distorsión de la realidad en selección de clientes, etc.).

El trabajo de las entidades de microfinanzas en segmentos de agricultores de subsistencia o poco integrados con los mercados, unido a la incorporación de pobladores rurales dedicados a actividades rurales no agrícolas como clientes (incluyendo a un importante porcentaje de mujeres), ha sido importante además por la generación y adaptación de tecnologías crediticias y productos financieros (créditos de libre disponibilidad sobre todo) a este tipo de ámbito y de cliente. A partir de estas experiencias⁵¹ se han desarrollado tecnologías de diverso tipo, con garantías y/o avales sociales, con respaldo institucional de distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil, con garantías no convencionales y convencionales, etc. Algunas experiencias de integración vertical se han ensayado entre este tipo de prestamistas y bancos comerciales en un intento de dotar a los

⁵⁰ En un estudio realizado en Huaral, se encontró que cerca del 50% de los pequeños agricultores trabajaron sin crédito la campaña 1998-1999 (Trivelli y Venero (1999).

⁵¹ Ver Alvarado y Ugaz (1998), Portocarrero (1999) para experiencias en el Perú y una impresionante literatura y discusión en la red de microfinanzas (microfi@mail.cosapidata.com.pe), publicaciones del Banco Mundial y el BID sobre el tema y eventos como la cumbre de microfinanzas (1998) y el Seminario sobre Crédito y Desarrollo Rural (1997) .

prestamistas de mayores recursos para prestar y a los bancos de un nuevo segmento de clientes. Los resultados de estas experiencias han sido mixtos.

En este contexto, el objetivo de las propuestas y el eje ordenador de los temas a discutir a continuación, responden al propósito de hacer más eficiente el sistema de asignación de créditos para que todos aquellos que tengan capacidad (rentabilidad) para asumir los costos del endeudamiento puedan obtener crédito de la fuente que sirva mejor sus intereses. Esto implicará que los intermediarios, formales e informales, podrán seleccionar a los mejores clientes y mejorar el desempeño de la cartera agraria, y con ello incrementar la participación de este sector en el sistema de intermediación.

2. Propuestas

Los temas que proponemos para ser analizados en este punto pueden agruparse en tres grandes categorías: acceso al crédito, volumen y costos del crédito, y condiciones para el desarrollo de mercados financieros para el ámbito rural. A continuación los desarrollamos en forma detallada:

2.1. Acceso al crédito

a) Costos de transacción

Solicitar un crédito tiene costos, tanto en el sector formal como en el informal. Estos costos son de diversa índole: visitas al prestamista, presentación de documentación (obtención de los documentos, copias, certificaciones notariales, etc.), y varían de un prestamista a otro. Generalmente los prestamistas formales son los que exigen los mayores costos de este tipo. Los costos de transacción suelen ser costos “hundidos”, es decir no son recuperables.

Una vez que el crédito ha sido aprobado, se deben concretar las garantías y demás requisitos para obtener los desembolsos aprobados. Los prestamistas formales en el caso de créditos para el agro exigen en su mayoría la tierra como garantía. Establecer una hipoteca sobre un predio rural tiene costos fijos, por lo que a mayor área, menor costo relativo. Los costos totales de hipotecar la tierra varían dependiendo de la zona (distancia a oficinas, disponibilidad de notarías, etc.), pero los cálculos más conservadores señalan un costo mínimo de entre US\$ 350 y US\$ 500 para hipotecar un predio de 5 has. en la costa⁵². Esto obviamente asumiendo que todos los papeles del predio y del propietario están en regla. Este monto resulta significativo si se tiene en cuenta que la mayoría de los créditos del

⁵² Hay poca evidencia de esto. Trivelli y Venero (1999) reportan evidencia del valle de Huaral.

sector formal son menores a US\$1,000 por hectárea, en el caso de agricultores que tienen menos de 5 has.

Ante los elevados riesgos y limitaciones (y demoras) en los procesos judiciales para ejecutar garantías, los prestamistas exigen hipotecas por montos considerablemente mayores al monto del crédito. En entrevistas con prestamistas formales que atienden a pequeños y medianos agricultores de costa, éstos señalaron utilizar la regla de 2:1, es decir el monto de la hipoteca debe al menos doblar el monto del crédito.

Por este motivo el título está sirviendo no sólo como una garantía para cubrir el monto prestado en caso de que el prestatario decida no cumplir con su contrato de crédito (morosidad estratégica) o no pueda cumplir con él por fallas en su producción, sino también como garantía ante la eventualidad de un *shock* externo que lleve al deudor a una situación de insolvencia. La primera función de la tierra como garantía tiene que ver con los persistentes problemas en el sector formal para seleccionar a sus clientes rurales eficientemente y, sobre todo, con las dificultades para generar mecanismos de coacción alternativos a la ejecución de garantías hipotecarias (procedimiento que además es lento y costoso). La segunda función de la garantía refleja la ausencia de sistemas de seguros que permitan sobrellevar las situaciones adversas que pueden (y suelen) presentarse en el caso de sistemas productivos agrícolas altamente riesgosos.

Adicionalmente, en la mayoría de los casos, dada la relativamente pequeña escala de operaciones con el sector agropecuario, los intermediarios formales no cuentan con personal de planta para hacer las evaluaciones y verificaciones necesarias para otorgar un crédito, por lo que recurren a la subcontratación que implica altos costos y riesgos para la institución. Estos costos son trasladados en su integridad al prestatario⁵³.

Un costo indirecto que suelen enfrentar los pequeños productores se deriva de los frecuentes retrasos y reprogramaciones de los desembolsos aprobados. Si los desembolsos no llegan a tiempo, considerando las rigideces del ciclo productivo agrícola, el agricultor se ve obligado a recurrir temporalmente a otra fuente de financiamiento (generalmente informal por la premura y urgencia), incrementándose los gastos financieros ligados al crédito formal.

Finalmente, muchos agricultores poco familiarizados con el modo de trabajar de los intermediarios financieros formales se sorprenden al encontrar cobros por portes, comisiones, estados de cuenta, etc., pues señalan que los propios inter-

⁵³ Estos costos varían de una institución a otra e incluyen desde costos de “peritos” hasta de abogados y técnicos agropecuarios.

mediarios exigen la apertura y mantenimiento de estas cuentas. En casos extremos, algunas cooperativas de ahorro y crédito exigen mantener un saldo mínimo en cuentas de ahorro y/o adquirir pequeños paquetes accionarios. Si bien en transacciones relativamente grandes estos costos son insignificantes, para créditos pequeños sí tienen importancia.

En el caso de los prestamistas informales, la transacción crediticia generalmente implica la firma de algún documento de compromiso y, en el caso de muchos programas de ONGs, la constitución de avales sociales⁵⁴. Cuando se exige la firma de documentos, éstos varían considerablemente de un prestamista a otro, siendo los documentos más utilizados la letra de cambio y la firma de recibos. Existen diferencias sustanciales entre ambos documentos; ya que el primero puede ser utilizado para realizar una cobranza coactiva en caso de incumplimiento en el repago, mientras que el segundo no.

Esta diferencia debería inducir a los prestamistas a utilizar la firma de letras, sin embargo, los propios prestamistas conscientes de esta diferencia, señalan que ejecutar una letra ante el incumplimiento es costoso y sólo tiene sentido en el caso de préstamos grandes y cuando se conoce que el deudor es un moroso estratégico. En los casos de insolvencia, los prestamistas informales actúan de manera distinta: no buscan cobrar inmediatamente, sino a futuro, y llegan inclusive a otorgar recursos adicionales para asegurarse que el cliente salga de su situación de insolvencia y cumpla con el pago del crédito.

Adicionalmente, los prestamistas informales suelen realizar ellos mismos las inspecciones (en caso de hacerlas) y/o visitar al prestatario en vez que éste se acerque al intermediario, con lo cual los costos para éste último son aún menores.

Si bien existe una amplia discusión sobre cuántos de los menores costos de transacción se traducen en mayores tasas de interés en el caso de los prestamistas informales, es claro que el sistema de operación y la tecnología informal imponen menores costos, sobre todo en el caso de pequeños y medianos agricultores.

b) Racionamiento y auto racionamiento

Dadas las características de los mercados de crédito, se espera que los intermediarios utilicen racionamiento crediticio como mecanismo para reducir

⁵⁴ El tema de la firma de letras es especialmente interesante porque representa uno de los escasos casos en los que los prestamistas informales utilizan un medio con capacidad de ser ejecutado por la vía formal. Sin embargo, numerosos trabajos de campo revelan que pocos prestamistas informales ejecutan y/o usan como instrumento financiero las letras (ver Trivelli et al. (1999), Alvarado y Ugaz (1998) entre otros.)

riesgos (selección adversa), es decir que el mercado de créditos alcance soluciones con exceso de demanda⁵⁵ y no a través de ajustes de precios.

Mientras más restrictivas las prácticas de racionamiento, mayores problemas para acceder a créditos. En el caso de créditos agropecuarios, esto se traduce generalmente en mayores exigencias en cuanto a las características que deben cumplir los prestatarios. En el Perú se han registrado distintos tipos de racionamiento en el caso de los prestamistas formales para la agricultura, por un lado se da el “rechazo de solicitudes” (negar el crédito) y por otro, se da un racionamiento por cantidades o precio cuando se aprueba un crédito pero en condiciones distintas a las solicitadas por el prestatario. Desgraciadamente, hay muy poca evidencia sobre la importancia de cada tipo de racionamiento y sus características e impactos⁵⁶.

A pesar de lo poco que se ha investigado el tema, es claro que existe una fuerte restricción para el acceso a determinadas fuentes de crédito sobre la base de características precisas (y observables) del solicitante: el tamaño del predio, el tipo de cultivo, el grado de mecanización, etc. La mayor parte de prestamistas elimina sin evaluar el proyecto a grupos de agricultores que no cumplen los estándares mínimos exigidos por los intermediarios. Si bien estas prácticas resultan adecuadas para los intermediarios, impiden que buenos proyectos logren acceder siquiera a ser evaluados. Por otra parte, existe una suerte de racionamiento por cantidades en el sector formal, donde suelen cobrarse por adelantado gastos y comisiones, reduciendo el monto que recibe el prestatario, más no el monto de la deuda.

La información del Censo Agropecuario de 1994 indica que sólo el 6.2% de las unidades agropecuarias obtuvo crédito y, lo que es más alarmante, sólo el 8% lo solicitó (INEI-MINAG, 1995). Estos resultados muestran que el grueso de los que solicitan crédito lo obtienen, aunque no podemos afirmar si obtienen el monto solicitado o cantidades menores. De acuerdo a esta evidencia (poco precisa, pero ilustrativa) el racionamiento crediticio no sería una práctica difundida, por lo menos no a través de la negativa a otorgar un crédito. Es posible (y probable) entonces, que la demanda real de crédito sea mayor a la demanda efectivamente registrada (solicitudes de crédito). Es decir, existe un grupo de pequeños y medianos productores que, deseando y necesitando un crédito formal, se auto-raciona y no llega siquiera a solicitarlo.

⁵⁵ En base a los argumentos ampliamente documentados por Stiglitz. Ver Stiglitz y Weiss (1981), Jaffee y Stiglitz, (1990) y Hoff y Stiglitz (1993), entre otros.

⁵⁶ Importantes aportes en este tema pueden hallarse en Chung (1993), Kochar (1989), Zeller (1994) y Conning (1996).

Aquellos agricultores que se auto-rationan lo hacen por diversos motivos. En primer lugar, porque no cumplen (o asumen que no cumplen) los requisitos exigidos por los prestamistas. Además, en un escenario donde “solicitar” tiene costos significativos, es claro que los productores con menos recursos no solicitarán crédito. Estas restricciones generan dos grupos de agricultores que no solicitan crédito: a) los que no cumplen con los requisitos de los intermediarios en cuanto a escala mínima (10 a 15 has, para los bancos y 3 has. para las CRAC y CMAC más innovadoras y arriesgadas), tipo de cultivo (rentable, poco riesgoso, con eslabonamientos con determinadas industrias, etc.), tipo de tecnología, etc.; y b) los que no cuentan con garantías suficientes (título de la tierra, principalmente).

Resulta importante recordar que las políticas públicas que buscan facilitar el acceso al crédito de los productores rurales parten del supuesto de que el racionamiento y/o el auto-racionamiento se deben a un problema de falta de garantías reales. Es por ello que se ha puesto tanto énfasis en los programas de titulación de tierras y en la modernización de los sistemas de registro de la propiedad, por ejemplo. Sin embargo, se ha encontrado evidencia contundente de que tener garantías reales no es suficiente para acceder a créditos formales, sino que más bien suele ser una condición necesaria, de ahí el limitado impacto que ha tenido la titulación en otorgar acceso a crédito a los pequeños y medianos productores⁵⁷.

En segundo lugar, los productores que poseen título de sus tierras pueden estarse inhibiendo de participar en los mercados de crédito por problemas ligados al riesgo de que se presenten *shocks* externos de diversa índole (clima y precios entre los principales) que los lleven a una situación de insolvencia temporal, que dadas las condiciones en las que operan los prestamistas formales, los llevaría a perder su activo productivo: la tierra. El título no siempre resulta un instrumento deseable para obtener crédito, pues en la medida en que no hay mecanismos de seguros, utilizar la tierra como garantía implica asumir el riesgo de perder este activo (que es el único en la mayoría de los casos de los pequeños productores), ante cualquier *shock* externo (climático sobre todo) que haga difícil cumplir con el repago (por insolvencia). La existencia de seguridad en la tenencia a través del título incrementa las posibilidades de que el agricultor pierda este activo ante cualquier problema con su producción⁵⁸. En suma, para muchos agricultores el uso de la tierra como garantía implica demasiado riesgo, además de los ya señalados costos no recuperables.

⁵⁷ Barrantes y Trivelli (1995); Trivelli (1998); Trivelli y Venero (1999).

⁵⁸ Aunque es claro que existen limitaciones para que el prestamista se adjudique la propiedad de las garantías entregadas por los prestatarios. Estas limitaciones se refieren a la lentitud, alto costo y corrupción usualmente presentes en los aspectos legales del proceso de adjudicación.

En tercer lugar, hay un grave problema de desinformación sobre cómo trabajan los intermediarios formales. No existen políticas de difusión ni asesoramiento para los productores que desean iniciar gestiones con los intermediarios formales. El rol de las organizaciones de productores, las ONGs y los propios intermediarios, debe ser decisivo en este tema.

En cuarto lugar está el problema de los altos costos de solicitar, e incluso obtener, un crédito formal para un productor pequeño. Costos de transacción que se suman a tasas de interés de mercado que deben pagarse con rentabilidades variables de las explotaciones agropecuarias. En este sentido, un problema que se suma a los altos costos es la poca adecuación de los procedimientos y cronogramas de los intermediarios al ciclo agrícola, que impone calendarios de gasto fijos, marcados por el clima y la estacionalidad del ciclo productivo. Para muchos agricultores que logran obtener un crédito de los intermediarios formales, si éste es desembolsado tardíamente, las posibilidades de una buena campaña se reducen y con ello la capacidad de repago, lo que trae incertidumbre sobre la posibilidad de mantenerse como poseedor de las garantías entregadas.

Pocas investigaciones se han concentrado en estos temas, pero los resultados sugieren que los demandantes potenciales que se auto-rationan no sólo son un grupo significativo por sus características, sino también por su número⁵⁹.

En este contexto, las diversas políticas públicas no han logrado integrar a los pequeños agricultores al mercado formal de créditos, ni aun a los más dinámicos y ligados con los mercados de productos y factores. Esta desarticulación trae varias consecuencias negativas para la economía del país, dos de las principales son: a) menores posibilidades de desarrollo, integración y permanencia en el sector agropecuario de los pequeños productores, ya que no cuentan con crédito o trabajan con créditos caros o insuficientes impidiéndoles tomar las decisiones óptimas para su negocio; y b) limita el desarrollo del sistema financiero en el ámbito rural, plaza que se hará más atractiva a medida que se vayan copando las plazas urbanas. Esto, si bien es importante para los bancos que buscan captar clientes en estas plazas tradicionalmente desatendidas (vía créditos o captación de ahorros), es de vital importancia para las CRAC, CMAC y EDPYME que tienen en este segmento a gran parte de sus clientes.

2.2. Volumen y costos

Los recursos que coloca el sistema financiero directamente en el sector agropecuario, aumentarán sólo en la medida en que el riesgo del sector disminu-

⁵⁹ Trivelli y Venero (1999) y Boucher (1999).

ya y que exista una masa de clientes (demanda) suficientemente amplia para que los intermediarios puedan elegir a los mejores sobre la base de una adecuada tecnología de selección de clientes (para lo cual hay que reducir costos de transacción). Para lograr esto, debe reducirse el riesgo de problemas de rentabilidad causados por *shocks* externos (clima, al menos), debe mejorarse la posición de los productores (agricultores comerciales medianos y pequeños, principalmente) como sujetos de crédito (titulación, ingreso a centrales de riesgo, etc.), deben reducirse los costos de transacción de acceder al sistema formal y debe mejorarse la tecnología de selección de clientes de los intermediarios.

a) Reducción de sobrecostos por riesgos de shocks climáticos

- Fondo de garantía o sistema de seguro

Partiendo de que la tasa de interés no puede modificarse a voluntad y que más bien ésta es el resultado de un conjunto de variables (riesgo, rentabilidad, morosidad, costos de provisiones, encaje, etc.), se puede esperar una reducción (moderada, por cierto) en las tasas de interés si se reduce el riesgo (al menos el sistémico) y se hacen más eficientes (y económicos) los sistemas de selección y supervisión de los créditos al sector agropecuario. Para ello proponemos analizar la viabilidad de crear un fondo de garantía o de seguro para casos de *shocks* externos negativos. La idea sería comenzar con un fondo de garantía contra fenómenos climáticos extremos (como El Niño). Este tipo de fondo permitiría que los intermediarios redujeran el riesgo de enfrentar problemas de morosidad por insolvencia de toda su cartera agropecuaria (como sucedió en la campaña 98/99). Asimismo, este fondo reduciría la aversión de los pequeños y medianos agricultores comerciales a utilizar su tierra como garantía (menos auto-rationamiento). La tarea pendiente es diseñar este fondo.

Actualmente, en el mercado de seguros vienen desarrollándose productos especiales para el agro⁶⁰. Estos seguros no han encontrado gran aceptación aún, y sea por la falta de difusión de los mismos, por la deprimida situación de la mayor parte de los agricultores que no asume este gasto como prioritario. Desarrollar y hacer un seguimiento de este tipo de productos financieros con miras a perfeccionarlos, debe constituirse en tarea de los órganos reguladores y promotores de la actividad financiera formal en el campo.

⁶⁰ Por ejemplo, El Pacífico Peruano Suiza, cuenta con un sistema de seguros para dos tipos de problemas: falta de agua e inundaciones, que cubre el total de costos incurridos por el agricultor en la campaña y que está disponible en 28 valles de la costa.

- Política de refinanciación ante morosidad por insolvencia

Una segunda línea de trabajo se refiere a los sistemas de clasificación de riesgos y del nivel de provisiones en el caso de créditos morosos (por insolvencia) refinanciados⁶¹. Cuando ocurre un fenómeno climático adverso, muchos buenos prestatarios se convierten en morosos (por insolvencia). Estos clientes solicitan una refinanciación de sus deudas, y los bancos -dado que la causa de la morosidad es evidente y no es responsabilidad del prestatario- la aprueban, pues el proyecto productivo sigue siendo viable en condiciones climáticas normales. Sin embargo, por tratarse de una refinanciación, se debe clasificar el crédito como “dudoso”, con lo que deben hacerse provisiones por 60% del monto refinanciado⁶². Si bien ya se dió el primer paso con la resolución de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) N°992-98 que permite a los bancos en casos excepcionales clasificar estos créditos refinanciados como “con problemas potenciales”⁶³, es necesario estudiar la opción de clasificar estas refinanciaciones como el proyecto crediticio original (“normal” en la mayor parte de los casos), y con ello reducir el costo de la refinanciación (por inmovilización de fondos) de los intermediarios. En este sentido, resulta ilustrativo apreciar las políticas de refinanciamiento de los prestamistas informales que ante casos de insolvencia por *shocks* externos ni siquiera consideran como moroso al deudor, sino que amplían los plazos del crédito original.

La clasificación de los créditos es importante además para la definición de las condiciones de nuevos créditos, pues al tener un crédito en una categoría dada, cualquier nuevo crédito debe considerar la peor clasificación existente en el sistema para cada deudor. Es decir, cada nuevo crédito que reciba un prestatario que tiene una refinanciación será en condiciones peores por tener un crédito refinanciado. Si bien esto es adecuado en caso de refinanciaciones por morosidad estratégica, es ilógico en casos de insolvencia por *shocks* externos e implica mayores costos en provisiones para el prestamista, desincentivándolo a prestar a este cliente.

b) Reducción de costos de intermediación

Adicionalmente, como estrategias para reducir costos, se pueden ensayar algunas otras medidas, pero en todos los casos esto requeriría de un detallado

⁶¹ Es importante mantener la diferencia entre deudores morosos por insolvencia y morosos estratégicos, los primeros lo son por no tener capacidad de pago por situaciones adversas fuera del control del prestatario, mientras que los segundos lo son por decisión propia.

⁶² Este monto es muy superior al 1% de provisiones exigido a los créditos clasificados como “normales”. Además, si hay dudas sobre la capacidad de recuperar este plazo, los bancos provisionan 100% del monto.

⁶³ Bajando el nivel de provisiones exigido de 60% a entre 5 y 25%.

estudio previo sobre las implicancias de estas propuestas. Muchas voces señalan que COFIDE podría reducir sus comisiones y con ello abaratar los recursos que canalizan los intermediarios formales⁶⁴. Sin embargo, también es cierto que reducciones en las comisiones de COFIDE pueden convertirse sólo en mayores márgenes para los intermediarios dejando de beneficiar a los prestatarios de manera directa. Si éste fuese el caso y los intermediarios elevaran la rentabilidad de su cartera agropecuaria por esta vía, y con ello el sector se hiciera más atractivo y se incrementara el flujo de fondos al agro, bien valdría la pena. El tema no está zanjado y se requiere de un análisis detallado del caso.

Una opción a tomarse en cuenta, y que también requerirá de un análisis específico, es que las fuentes externas que depositan su confianza y sus fondos en COFIDE trataran directamente con los intermediarios (o que se creara, por ejemplo, un fideicomiso).

c) Enforcement⁶⁵

Los costos de los créditos están afectados por los altos costos (monetarios, en tiempo y en capacidad de realización de garantías adjudicadas) asociados con el *enforcement*. En el caso de deudores morosos (estratégicos), el costo para el intermediario de adjudicar y ejecutar garantías para recuperar el crédito, es muy alta⁶⁶. En este sentido, el tema de la administración de justicia y los costos de acceder a ella resultan fundamentales dentro de los bienes públicos que deben ser provistos por el Estado con una calidad adecuada⁶⁷.

En el caso de los prestamistas informales, los sistemas públicos de *enforcement* son prácticamente inútiles. Si bien es cierto que la firma de letras es el mecanismo que vincula el sistema informal de créditos con los mecanismos públicos de coerción (*enforcement*), este instrumento está absolutamente subutilizado tanto en lo que se refiere a su potencial como instrumento de coerción, como a su función como instrumento financiero que facilita la obtención de liquidez (ninguno de nuestros entrevistados utiliza la letra como instrumento financiero, es decir, no las ponen en descuento en el sistema formal).⁶⁸ La mayor parte de los prestamistas que exige la firma de letras reconoce que no conoce los procedimien-

tos para ejecutar la letra o, en caso de conocerlos, no los utilizaría por ser costosos (no se justifica el gasto dado el reducido monto con el que suelen trabajar). Por su parte, el reducido grupo de intermediarios informales que ha realizado acciones legales para ejecutar letras de morosos estratégicos coincide en que los resultados no fueron buenos porque tuvieron que invertir dinero que no recuperaron. Claramente, entonces, el monto de la deuda resulta la pieza fundamental para la determinación sobre recurrir o no a procedimientos judiciales para recuperar deudas impagas sin el respaldo de una garantía real.

d. Tecnología crediticia

Otra entrada para reducir costos es a través del desarrollo, difusión y adaptación de tecnología crediticia para este sector. Esto, sin embargo, requiere de una escala determinada de operaciones y de una apuesta de los intermediarios por ampliar su cartera en este ámbito. Para mejorar la selección de clientes (sobre todo de pequeños y medianos productores comerciales, ya que con los agricultores de punta no hay problema) y reducir costos de transacción, debe prestarse más atención a los sistemas operativos de los intermediarios más innovadores (algunas CMAC, EDPYME, ONGs, casas comerciales, comerciantes mayoristas, etc.), al tipo de garantía con la que trabajan y, además, debe apoyarse la generación de sistemas de información crediticia a nivel local.

Las propuestas en este tema van por el lado de la capacitación, difusión y seguimiento del desarrollo de nuevas tecnologías. En la gran mayoría de los casos, los nuevos procedimientos de selección de prestatarios, supervisión y recuperación de créditos surgen como resultado del propio accionar de los intermediarios, o como arreglos privados para mejorar el desempeño del intermediario⁷². Recopilar, analizar y compartir estos arreglos con los demás intermediarios resulta entonces una tarea fundamental a cargo de la comunidad académica, los organismos supervisores (SBS) y las organizaciones de intermediarios (Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC), Asociación de Cajas rurales de Ahorro y Crédito, Asociación de Bancos (ASBANC), Redes de ONG, etc.). En este sentido ya la ASBANC y la FEPCMAC han avanzado y se han convertido en interlocutores representativos y válidos con capacidad de proveer a sus asociados de un número importante de beneficios⁷⁰.

Complementariamente a los beneficios de la integración horizontal en cuanto a generación y desarrollo de nuevas tecnologías, la integración vertical entre distintos prestamistas resulta una opción atractiva para combinar tecnologías

⁶⁴ Este tipo de propuestas son frecuentes en la gente de banca. Para citar un caso ver *Agronegocios* año 3, N°2. marzo-abril de 1999.

⁵ Coacción, acción de hacer cumplir la ley.

⁶⁶ Una aproximación a este tema puede hallarse en Trivelli et al. (1999).

⁶⁷ Un completo estudio de las limitaciones que presenta el caso peruano puede hallarse en Fleisig y de la Peña (1996).

⁶⁸ Similar situación encontró Wong (1995) al analizar el uso de "letras" por el sector de pequeños y micro empresarios.

⁶⁹ Trivelli et al. (1999) presenta algunos ejemplos en este sentido.

⁷⁰ Para ilustrar esto ver por ejemplo Alvarado (1995), Portocarrero (1999), Chong y Schroth (1998), Chaparro (1995) y World Bank (1997).

tradicionales con otras más innovadoras y especializadas. Existen diferentes experiencias de integración vertical, entre prestamistas formales e informales (bancos con ONGs en su mayoría), entre formales (bastante menos usual) y entre prestamistas informales⁷¹. Las experiencias han dado resultados mixtos. Los casos exitosos son aquellos en los que el diseño del contrato entre las instituciones y los mecanismos de supervisión han sido adecuados. Es decir, los incentivos para cada entidad eran los indicados para obtener lo mejor de cada uno y los beneficios estuvieron claramente distribuidos. De aquí que el tema pendiente sea estudiar los tipos de contratos más apropiados para hacer que estas estrategias de integración sean no sólo rentables, sino sostenibles en el tiempo.

Podría existir espacio para fomentar la integración al interior de los sectores formales e informales. Sin embargo, es poco lo que se ha estudiado, sistematizado y probado con relación a este tipo de mecanismos, tanto desde la academia como desde las instituciones financieras. Sería necesario estudiar las posibilidades de integración entre bancos y CRAC, CMAC y Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME) y entre casas comerciales y ONGs o entre ONGs y habilitadores, etc. Hay mucho desconocimiento en este tema.

Contar con una mejor (más desarrollada) tecnología financiera y con mejores sistemas/experiencias de integración, así como con instituciones de intermediación consolidadas, llevará a un mejor manejo de riesgos y con ello a que el sector sea más atractivo y sólido, lográndose de este modo atraer más fondos. En este sentido, la propuesta del Banco Rural, de concretarse, deberá servir para promover el desarrollo de tecnología apropiada para la selección de clientes, supervisión de créditos, manejo de riesgos y recuperación de créditos en el medio rural, tecnología que pueda luego ser utilizada por otros intermediarios.

6.2.3. Condiciones para el desarrollo de mercados financieros para el ámbito rural

Si bien los problemas de acceso y de altos costos resultan de la mayor importancia, ambos forman parte de los problemas que impiden el desarrollo de los mercados financieros en el ámbito rural. Como es claro, los mercados financieros en general, y los rurales en particular, no tenderán a ser mercados perfectos, pues sus propias características se lo impedirán (la existencia de asimetrías en la información, la dispersión geográfica que impone costos diferenciados, los problemas de selección adversa, etc.⁷²). Es por ello que hay que reducir distorsiones y

⁷¹ La justificación y descripción de este tipo de integración puede encontrarse en Trivelli (1998) y en Trivelli et al. (1999).

⁷² Una excelente y resumida justificación y discusión sobre las “fallas” de los mercados de crédito en el ámbito rural puede hallarse en Hoff y Stiglitz (1993).

limitaciones adicionales al desarrollo de los mercados financieros y generar mecanismos que permitan reducir y/o paliar las “fallas” de los mercados financieros en el ámbito rural⁷³.

a) Fortalecimiento institucional

- Formalización de ONGs

La legislación actual permite la formalización de ONGs (y otros intermediarios institucionales) a través de la creación de una EDPYME, aunque también algunas ONGs (o grupos de ONGs) han optado por la adquisición de paquetes accionarios mayoritarios de algunas CRAC en su vía hacia la formalización. Si bien la propuesta del EDPYME puede ser adecuada, no es muy práctica, tanto en relación a los trámites de creación, organización, etc. como en lo referido a su adecuación al esquema y peculiaridades de los intermediarios informales institucionales.

En el mismo sentido, los esquemas de operación y supervisión a los que debe ceñirse este tipo de instituciones (EDPYME, CRAC) son bastante rígidos y tienden a forzar cambios en las instituciones (ONGs) que desean formalizarse, al punto de hacerlas abandonar sus principales logros en cuanto a innovación tecnológica y a procedimientos. Tal como sugieren Alvarado y Ugaz (1998), la legislación no debe inducir a los intermediarios que desean formalizarse a imitar a los bancos. De igual modo no pueden emplearse los mismos criterios de supervisión que para el caso de los bancos.

En este contexto, y reconociendo las ventajas de la formalización en cuanto a seguridad y solidez del sistema y a acceso de recursos, es necesario perfeccionar los mecanismos y las opciones para hacer atractiva la resolución de convertirse en intermediario formal. Si bien el ente regulador, SBS, ha venido trabajando en el tema, éste requiere de análisis independientes que recojan de manera precisa las opiniones de los intermediarios “formalizables”⁷⁴, siendo necesario que se genere un debate sobre alternativas de formalización.

- Capitalización de intermediarios

Para crear y consolidar un sistema financiero rural se requiere de instituciones sólidas y solventes. La situación patrimonial de un importante segmento de los

⁷³ Los trabajos de Alvarado (1996) y el de Valdivia (1995) ofrecen una revisión de la situación del mercado financiero y sus posibilidades de desarrollo para el caso peruano.

⁷⁴ “Formalizables” en la medida en que sean económicamente viables y sostenibles, pues muchas ONG (al igual que algunas CRAC) dependen de subsidios de diferente índole. Ejemplos de la magnitud y tipo de estos subsidios pueden hallarse en Alvarado y Ugaz (1998).

prestamistas formales con presencia en el medio rural (salvo los bancos) es insuficiente, y dados los resultados económicos de estas instituciones, resulta poco probable que puedan capitalizarse a través de la captación de nuevos socios. La legislación vigente exige niveles de capital mínimos relativamente pequeños para la formación de CRAC, CMAC o EDPYME. Esta situación que ha facilitado la creación de nuevas entidades (muchas de ellas a partir de la unión de pequeños capitales locales), constituye una debilidad para este tipo de instituciones⁷⁵, lo que se traduce en una grave dependencia de los fondos de COFIDE y con ello del sector público.

En este contexto resulta fundamental, con miras a la consolidación y fortalecimiento de los intermediarios formales que operan en el ámbito rural, establecer mecanismos para atraer capitales hacia ellos. Para este fin es necesario realizar investigaciones específicas sobre cómo hacerlo. Esta capitalización podría darse a través de incentivos tributarios por ejemplo, para lograr que intermediarios más sólidos adquieran paquetes accionarios de los más pequeños, fomentándose además, la integración vertical entre intermediarios formales. Otro mecanismo podría darse a través de incentivos tributarios para aquellos intermediarios con mayores colocaciones en el ámbito rural, con lo cual la rentabilidad de la cartera agropecuaria aumentaría haciéndola así más atractiva para nuevos capitales y con ello se fomentaría la ampliación de su cartera agropecuaria⁷⁶.

- Integración

Para que las innovaciones tecnológicas se difundan y perfeccionen es necesario que existan organizaciones y canales institucionales que lo permitan. En este sentido, resulta necesario asegurar que existan mecanismos de integración horizontal y espacios para la coordinación entre las organizaciones de prestamistas. Los casos más exitosos en cuanto a experiencias de integración horizontal son la ASBANC y la FEPCMAC, que han logrado constituirse en instituciones sólidas percibidas como útiles por sus asociados. Por el contrario, las CRAC no han logrado generar una instancia de coordinación. Por su naturaleza, las ONGs ni siquiera lo han intentado, salvo en espacios pequeños y con una reducida cobertura.

La integración horizontal, además de ser un medio de fortalecimiento institucional, permite mejor supervisión y manejo de riesgos, y puede ser la vía para simplificar los procesos de integración vertical. Este es un tema nuevo y por ello con grandes vacíos.

⁷⁵ La legislación vigente (Ley 26702) exige cerca de 265 mil dólares como capital mínimo.

⁷⁶ Para desarrollar propuestas de este tipo habría que definir de manera muy precisa (mucho más que ahora) lo que se consideran préstamos para actividades agropecuarias y no agropecuarias en el medio rural.

- Intervención del Estado que limita el desarrollo del mercado financiero

El sector público en general, y el MAG en particular, otorgan una cantidad nada despreciable de productos bajo la modalidad de crédito. Sin embargo, este crédito no genera efectos positivos en el mercado financiero por un conjunto de razones:

- 1) Es un crédito en productos generalmente colocados a tasas de interés menores a las de mercado, que rompe iniciativas locales de pequeños y medianos comerciantes (que suelen otorgar crédito como parte de su negocio).
- 2) Impide a los productores tomar decisiones productivas sobre la base de criterios económicos (lo hacen más bien en función del crédito disponible).
- 3) El sistema tiene serios problemas de recuperación al incentivar la morosidad estratégica, afectando con ello la "cultura crediticia" de los prestatarios.
- 4) La asignación del crédito se basa, en buena parte de los casos, en propuestas asistencialistas y no de desarrollo (con considerables niveles de discrecionalidad), limitando la capacidad de los beneficiarios de salir adelante.

En este sentido, el MAG (y otros programas especiales) deben diseñar sus estrategias de intervención sobre la base de propuestas de desarrollo potenciando iniciativas privadas, no suplantándolas. Si el MAG decide continuar con esta suerte de subsidio vía crédito, éste debería rediseñarse para hacerlo más efectivo y eficiente y menos distorsionador. En este sentido, el MAG debería coordinar sus acciones con agentes privados (ONGs, Universidades, empresas, etc.) para definir estrategias alternativas de asignación de estos créditos⁷⁷.

b) Desaprovechamiento de externalidades positivas

Ante la poca articulación de los distintos intermediarios, ya sea al interior de una localidad o entre aquellos que operan en distintos medios geográficos, se aprovechan mínimamente los esfuerzos y logros individuales en favor del colectivo. Existe mucho esfuerzo individual que no se capitaliza ni en capital social ni en desarrollo institucional, por lo que se requiere de sistemas para compartir dichos esfuerzos y sobre todo potenciar los logros de los más innovadores y exitosos. En este sentido, deben tratarse varios temas: difusión y adaptación de tecnología crediticia, sistemas para compartir información, integración para el manejo de riesgos, propuestas de fortalecimiento institucional, etc.

En el tema de tecnología crediticia existen experiencias exitosas que no logran ser difundidas y, en muchos casos, ni analizadas a profundidad, tal como discutimos en la sección anterior. Por ejemplo, Alvarado y Ugaz (1998) encuen-

⁷⁷ Sin embargo, en cualquier esquema el tema de la discrecionalidad puede generar distorsiones.

tran al menos una CMAC operando en el medio rural con tecnología innovadora y exitosa y una ONG con programas de crédito rural basados en garantías sociales que han logrado ser autosuficientes en términos financieros. Ambas experiencias deben ser analizadas a fondo y sobre todo difundidas entre los prestamistas de similar naturaleza. Sin embargo, en ausencia de espacios de discusión y sin instituciones que asuman como propio este proyecto de difusión de innovación tecnológica, difícilmente lograremos obtener el máximo de beneficios de estos esfuerzos individuales. Por ello, resulta relevante mencionar que si bien este tipo de iniciativas puede o debe venir de los propios prestamistas interesados en mejorar su desempeño, esto no se logrará de manera homogénea en ausencia de organizaciones de prestamistas (integración horizontal). A la espera de la consolidación de estas agrupaciones, quizá exista un espacio para que el ente regulador (SBS) promueva este tipo de iniciativas. En el mismo sentido, es posible que la aparición (de concretarse) del Banco Rural sea positiva, pues esta institución podría convertirse en un catalizador de las experiencias exitosas.

Un aspecto central para el desarrollo de los mercados de crédito es el acceso a información sobre los prestatarios. La legislación vigente incluye disposiciones especiales sobre el tipo de información y los sistemas de acceso a la misma que deben ponerse a disposición del sistema para mejorar la clasificación y selección de clientes⁷⁸. Actualmente, la SBS cuenta con una central de riesgos que proporciona información a todos los intermediarios formales; así mismo, existen cuatro centrales privadas de riesgo (tres comerciales y la Cámara de Comercio de Lima)⁷⁹. Sin embargo, para la gran mayoría de pequeños prestamistas que colocan fondos en el medio rural, la información de estas centrales es insuficiente o inexistente⁸⁰.

Por este motivo, buena parte de los intermediarios, sobre todo los pequeños, ha ido generando su propio sistema de acopio de información sobre sus nuevos clientes, a través de entrevistas con los proveedores y/o comercializadores con los que cada prestatario trabaja, entrevistas a vecinos, consultas a los listados de deudores del desaparecido Banco Agrario y los Fondeagros, etc. para poder tomar decisiones en cuanto a la aprobación de solicitudes de crédito y a la calificación de riesgo del mismo. Sin embargo, este tipo de acciones no logra consolidarse en sistemas de información que permitan un proceso acumulativo y de amplia distribución, sino más bien se trata de cuestiones puntuales exclusivas de un presta-

⁷⁸ El acceso a información juega un rol fundamental en el actual esquema de intermediación ya que la propia legislación propone el carácter subsidiario de las garantías, con lo que el proceso de selección y clasificación de clientes debe basarse en la información sobre el cliente y la calidad de su proyecto.

⁷⁹ Detalle sobre las características de estas centrales y del tipo de información que procesan y ofrecen puede hallarse en Trivelli et al. (1999).

⁸⁰ Ya sea por la escala de las operaciones de los prestatarios o por el tipo de información contenida en las centrales de riesgo (que no es propiamente una historia crediticia).

mista. Esta situación inhibe el desarrollo del mercado financiero y no se logra generar historias crediticias a nivel local.

Es necesario potenciar el desarrollo de “mini” centrales de riesgo a nivel local alimentadas por los intermediarios de la región (formales e informales). La característica local es fundamental y debe buscarse luego un sistema de agregación total de estas “mini” centrales de riesgo y su integración con las centrales de riesgo ya existentes. Este esfuerzo debe darse de forma coordinada por los intermediarios que operan en cada localidad, lo que impone restricciones y costos dada la disparidad de objetivos, procedimientos y recursos de cada uno de ellos. El rol promotor debe provenir de las asociaciones de prestamistas y del ente regulador, sobre todo en la primera etapa de estas “mini” centrales.

Finalmente, los otros dos temas que deben ser mencionados están inmersos en la discusión anterior sobre la importancia de consolidar los vínculos horizontales entre los prestamistas (formales e informales). Sin instancias intermedias de gestión será muy difícil generar sistemas más agregados y/o colectivos para el manejo de determinados riesgos y/o capacidad de interlocución para proponer alternativas para el fortalecimiento institucional y otros temas ligados con el desarrollo del mercado financiero rural.

c) Capacitación y difusión entre prestatarios y prestamistas

Un problema generalmente aducido tanto por prestamistas como por prestatarios es el limitado conocimiento del “otro”. El tema del acceso a información sobre historia crediticia y/o reputación de los prestatarios fue discutido en el punto anterior. Los prestatarios en el medio rural, sobre todo los pequeños productores, enfrentan serias limitaciones para acceder a información sobre los distintos prestamistas y sus productos financieros y no financieros. Estas limitaciones muchas veces inhiben la participación de potenciales prestatarios en el mercado financiero afectándose con ello sus posibilidades de éxito económico.

La mayor parte de intermediarios informales genera mecanismos de difusión de información y adecúa su terminología a los usos y costumbres de sus prestatarios: no hablan de crédito sino de préstamo, ayuda o adelanto dependiendo de la zona; no cobran intereses explícitos ni piden flujos de caja, etc. lo que se entiende dado el reducido tamaño de su cartera de clientes. Sin embargo, no se trata solamente de adecuarse, sino más bien de establecer puentes, ya sea a través de una mayor difusión, en un lenguaje sencillo (sin “jerga”), de los mecanismos y procedimientos de los intermediarios o a través de sistemas de absolución de consultas gracias a los servicios de atención al cliente⁸¹. Asimismo, el “marketing”

⁸¹ En este punto algunas ONGs especializadas en crédito han avanzado considerablemente.

que hacen los intermediarios sobre sus productos es limitado en el caso de las zonas rurales, a diferencia de lo que ocurre en el medio urbano.

Complementariamente, se requiere de un mínimo de apoyo a los pequeños productores (comerciales y de subsistencia) en capacitación en cuanto a terminología financiera básica. Conceptos mínimos como tasas de interés, costos de transacción, morosidad, período de gracia, etc. deben ser manejados adecuadamente por todos. Aquí el rol promotor puede estar en el MAG, quien podría subcontratar a universidades locales y/o ONGs para realizar este tipo de capacitaciones con materiales especialmente diseñados para cada región o cultura de nuestro medio rural.

Un tema adicional en este punto es la escasa difusión entre los pobladores rurales, de la existencia de productos financieros distintos del crédito. Sobre todo los sistemas formales de ahorro que permiten a los pobladores mantener reservas de capital líquido (por módicas que éstas sean), en vez de otras formas menos eficientes de ahorro (como son la compra de animales, sobre acumulación de insumos, etc. que pueden y suelen perder su valor real), resultan fundamentales como parte de las estrategias para manejar riesgos y enfrentar *shocks* externos. Una amplia literatura ha recopilado experiencias en este sentido demostrando lo importante de este tipo de sistemas de ahorro, así como la gran demanda por este servicio en zonas pobres⁸².

Existen otros servicios prestados por los intermediarios que pueden ayudar al desarrollo de actividades en el medio rural y que hoy están totalmente subutilizados (sistemas de envío y recepción de dinero, cheques, custodia, certificaciones, etc.), por lo que deben difundirse entre los prestatarios. Estos servicios, además de cumplir con su función de hacer más eficientes las gestiones económicas y financieras, permiten la consolidación de relaciones directas entre prestamistas y clientes (y potenciales clientes), constituyendo así una importante fuente de información y relación entre oferentes y demandantes que es vital en un contexto de información asimétrica. Esta tarea, sin embargo, parece depender del interés de cada intermediario por incrementar sus operaciones en un determinado ámbito, aunque es claro que habría un espacio para las asociaciones de prestamistas y sobre todo de prestatarios (productores, regantes, comuneros, etc.).

d) Rigideces en cuanto a propósitos de los créditos. Crédito de libre disponibilidad.

Tanto para los agricultores de subsistencia, como para los pobladores rurales dedicados a la realización de actividades rurales no agropecuarias, la existencia

⁸² Ver, por ejemplo, Morduch (1999), Besley (1995), Rosenzweig y Wolpin (1993), Alderman (1996), entre otros.

de créditos de propósito definido constituye una limitación. Reconociendo que el crédito no sólo se utiliza como insumo de capital para una actividad productiva, sino para el conjunto de actividades del hogar rural y como seguro en el caso de alguna situación adversa (coyuntural o estacional) y teniendo en cuenta que, en este segmento al menos, las actividades productivas son difícilmente separables de las actividades domésticas y de consumo, es necesario que los créditos sean de libre disponibilidad. La experiencia de muchas ONGs en la costa y sierra del Perú ha mostrado cómo este tipo de créditos, avalados por garantías reales o sociales, no implican necesariamente mayores riesgos para el prestamista y sí generan importantes beneficios para los prestatarios.

Adicionalmente, para el caso de prestamistas pequeños que sirven un ámbito geográfico relativamente limitado, el otorgar créditos de libre disponibilidad permite que se diversifique su cartera, reduciendo el riesgo de la misma al tener una menor proporción de créditos ligados al ciclo agropecuario. En ámbitos geográficos pequeños, el riesgo agropecuario aumenta considerablemente, pues ante la presencia de un *shock* externo (climático, por ejemplo) todos los agricultores se ven afectados de la misma manera.

Una nota sobre las propuestas de un Banco Rural

En cuanto a la creación del Banco Rural, nos permitimos un comentario general dado que la institución está en proceso de creación. Si el Banco Rural logra incrementar el volumen de recursos que van al sector agropecuario, bienvenido; pero este banco, al igual que los otros intermediarios formales, enfrentará los problemas y limitaciones mencionados en las distintas secciones de este documento, además de algunos otros, por las peculiaridades de su accionariado, su supuesta asociación (más política que económica) con el sector público y la experiencia previa de muchos de sus socios (sobre todo en cuanto a la dependencia casi exclusiva de fondos de COFIDE).

Si se logra, tal como se espera, un nivel de actividad de US\$ 500 millones, similar al nivel de colocaciones agropecuarias de todos los intermediarios formales, estaremos frente a una de dos situaciones: un mayor volumen de recursos al sector que implicará una fuerte competencia por los mejores clientes de parte de todas las instituciones, un probable sobre endeudamiento de algunos de estos clientes y no necesariamente una ampliación en la cobertura; y/o el retiro o repliegue de muchos intermediarios que han iniciado sus actividades en el medio rural, ante la mayor competencia por buenos clientes y por los fondos de COFIDE, poniendo en riesgo buena parte de lo avanzado hasta la fecha en cuanto a desarrollo del sistema financiero rural.

Ante esta situación, nos queda recomendar no repetir errores anteriores y diseñar la institución de manera adecuada sobre la base de criterios técnicos, mecanismos de seguridad y solvencia, y con un perfil definido y transparente en el marco del desarrollo y fortalecimiento de todo el sistema financiero rural. En este sentido, será de la mayor importancia definir cómo se dará la integración de las CRAC (que no lograron siquiera consolidar una asociación de CRAC sólida en el pasado). Asimismo, y por la experiencia de un número importante de CRAC, se debe cuidar el aspecto del *capital humano*, es decir de los aspectos gerenciales, el grupo de analistas, etc. Se debe prestar especial atención al tema de la imagen institucional desligando la institución de su asociación con el sector público. Dicha imagen debe sustentarse con un reducido nivel de apalancamiento de fondos del sector público para evitar interferencias de tipo político.

BIBLIOGRAFIA

ALDERMAN, H.

1996 "Saving and economics shocks in rural Pakistan". *Journal of Development Economics*, Vol 51. No 343-365. Washington DC.

ALVARADO, J.

1995 "La innovación en las tecnologías crediticias", en: *Debate Agrario No. 21*. Lima. CEPES.

ALVARADO, J.

1996 *El financiamiento rural peruano: experiencias y propuestas para la constitución de un sistema formal de instituciones financieras rurales en el Perú*. Lima: CEPES.

ALVARADO, J. y F. UGAZ

1998 *Retos del Financiamiento Rural: Construcción de Instituciones y Crédito Informal*. Lima: CEPES, CES Solidaridad, CIPCA, IAF.

BARRANTES, R. y C. TRIVELLI

1995 "Tenencia de tierras y liberalización de mercados: un estudio de caso del valle de Cañete" en *Perú: El Problema Agrario en Debate. Sepia V*. Dancourt, O., E. Mayer y C. Monge (Eds). Lima: Sepia.

BESLEY, T.

1995 "Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9. No. 3.

BOUCHER, S.

1999 "An empirical and theoretical exploration of the interaction of risk and asymmetric information in a rural credit market: The case of Piura, Perú". Setiembre (ms.). Lima: SEPIA – University of Wisconsin.

CHAPARRO, J.

1995 "El financiamiento rural en el Perú: Limitaciones y perspectivas" (ms.). Ecological Services for Planning Ltd.

CHONG, A y E. SCHROTH

1998 "Cajas municipales: microcrédito y pobreza en el Perú". *Investigaciones Breves No. 9*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

CHUNG, I.

1993 "Roles borrower transaction costs and rationing constraint on market choice and the effective demand for credit", Dissertation, Graduate School of Vanderbilt University. Candidacy for Doctor of Philosophy and Economics.

CONNING, J.

1996 "Financial contracting and intermediary structures in a rural credit market in Chile: A theoretical and empirical analysis", Dissertation Yale University Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy.

FLEISIG, W.H. y N. DE LA PEÑA

1996 "Perú: How problems in the framework for secured transactions limit access to credit". Washington.DC: Center for the Economics Analysis of Law.

HOFF, K; A. BRAVERMAN y J. STIGLITZ (eds.)

1993 *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, The World Bank, Oxford University Press.

HOFF, K; y J. STIGLITZ

1993 "Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspectives", en *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, Hoff, et al.(eds). The World Bank, Oxford University Press.

HOLDEN S.T. y H.P. BINSWANGER

1998 Small-farmer decisionmaking, market imperfections, and natural resource management in developing countries. en: Lutz, E. (Ed.), *Agriculture and the Environment: Perspectives on Sustainable Rural Development*, World Bank Symposium.

INEI- MINAG

1995, 1996 *Resultados Definitivos del III Censo Agropecuario*, varios tomos, Lima: INEI.

JAFFEE D. y STIGLITZ, J.

- 1990 "Credit rationing", en: B.M. Friedman and F.H. Hahn (Eds.), *Handbook of Monetary Economics*, Vol II, Amsterdam: Elsevier Science B.V.

KOCHAR, A.

- 1989 "An empirical investigation of rationing constraints in rural credit markets in India" (ms.), Workshop in Applications of Economics, Institute for Policy Reform, Washington D.C.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

- 1996 *Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo*. ONGD-Perú. Lima: Ministerio de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional.

MORDUCH, J.

- 1999 "Between the state and the market: can informal insurance patch the safety net?". *The World Bank Research Observer*, Vol. 14 No 2.

NORIEGA, J.

- 1997 *Perú: Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo* (ONGD). Lima: DESCO.

PORTOCARRERO, F.

- 1999 *Microfinanzas en el Perú. Experiencias y perspectivas*. Lima. Universidad del Pacífico – PROPYME.

I CUMBRE NACIONAL DE MICROFINANZAS. Lima.

- 1998 PROPYME, COPEME, CRS, USAID. diciembre. Universidad del Pacífico.

ROSENZWEIG, M. y K. WOLPIN.

- 1993 "Credit market constraints, consumption smoothing, and the accumulation of durable production assets in low-income countries: investments in bullocks in India". *Journal of Political Economy*, Vol. 101. No. 2.

II SEMINARIO Sobre Crédito y Desarrollo Rural, 14-17 de abril.

- 1997 Mercados Financieros Rurales en América Latina. Cusco: Solidaridad. CEPES, Coincide, Coordinadora Rural, Finrural.

STIGLITZ J. y A. WEISS

- 1981 "Credit rationing in markets with imperfect information" *American Economic Review* Vol. 75 (No. 3).

TRIVELLI, C.

- 1998 "Intermediación financiera en la agricultura en el Perú, 1994-1997", *Documento de Trabajo No. 90*, mayo. Lima: IEP.

TRIVELLI, C., J. ALVARADO y F. GALARZA

- 1999 "Endeudamiento creciente, cambio institucional y contratos de crédito en el Perú" *Documento de Trabajo No. 107*, noviembre. Lima: IEP –CEPES.

TRIVELLI, C. y H. VENERO

- 1999 "Crédito Rural: coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto-racionamiento", *Documento de Trabajo No. 110*. diciembre. Lima: IEP.

VALDIVIA, M.

- 1995 "Del banco agrario a las cajas rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural", *Notas para el Debate No. 13*. Lima: GRADE.

WONG, David

- 1995 "¿Qué hacer para estrechar los lazos entre el banco y la pequeña empresa?", *Punto de Equilibrio*, diciembre - enero. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

WORLD BANK - Washington DC.: Natural Resources Management and Rural Poverty, Latin

- 1996 America and the Caribbean Regional Office
"Peru: Strengthening Rural Financial Intermediation" (ms.).

ZELLER, M.

- 1994 "Determinants of Credit Rationing: A Study of Informal Lenders and Formal Credit Groups in Madagascar", *World Development*, Vol. 22, No. 12.