

capítulo 6

Apoyar la competitividad de los pequeños productores a través de innovaciones institucionales

Los ajustes estructurales de la década de 1980, dismantelaron el elaborado sistema de agencias públicas que proporcionaba a los agricultores acceso a la tierra, crédito, seguros, insumos y organizaciones cooperativas. La expectativa era que remover el Estado liberaría al mercado para que los actores privados tomaran a su cargo estas funciones —reduciendo sus costos, mejorando su calidad y eliminando su sesgo regresivo. Con mucha frecuencia esto no sucedió. En algunos lugares el retiro del Estado fue, en el mejor de los casos, tentativo, limitando la entrada del sector privado. En otras partes, el sector privado surgió sólo lenta y parcialmente —principalmente sirviendo a los agricultores comerciales, pero dejando a muchos pequeños agricultores expuestos a las extendidas fallas del mercado, a altos costos de transacción y riesgos y a carencia de servicios. La existencia de mercados incompletos y de brechas institucionales, impusieron elevados costos en crecimiento perdido y en disminuciones de bienestar para los pequeños agricultores, amenazaron su competitividad y en muchos casos su supervivencia.

Los últimos 10 años han presenciado una amplia efervescencia de innovaciones institucionales, destinadas a subsanar los déficit en los mercados de tierra, los servicios financieros, los mercados de insumos y las organizaciones de productores. Aunque ha habido significativo progreso, esta reconstrucción institucional de la agricultura es aún incompleta, especialmente para los pequeños agricultores y las áreas más marginales. El progreso en este sentido requiere más claridad acerca de los roles del Estado y del sector privado —y más análisis acerca de qué funciona bien y cómo puede ser mejorado. Este capítulo documenta cómo:

- Nuevos mecanismos pueden aumentar la seguridad sobre los derechos de propiedad, facilitar la reasignación de la tierra a medida que los hogares rurales ajustan sus estrategias de subsistencia o se marchan para la ciudad y facilitar el acceso a la tierra para quienes no la tienen.
- Innovaciones en los servicios financieros pueden proporcionar a los pequeños agricultores un mejor acceso al crédito, instrumentos de ahorro, mecanismos de transferencia de dinero, pagos remotos y alquileres.
- Mecanismos de seguros indexados al clima pueden proporcionar nuevas formas de reducir los problemas de información imperfecta para mitigar los riesgos de los agricultores.
- Las innovaciones institucionales pueden también promover una mayor eficiencia en los mercados de insumos, en la medida en que nuevos distribuidores locales de bienes agrícolas han surgido y se han intentado subsidios que funcionan con incentivos de mercado.

- Las organizaciones de productores pueden involucrarse en una más efectiva acción colectiva para tener acceso a los servicios, alcanzar economías de escala en los mercados y adquirir influencia en la toma de decisiones de política.

Políticas de tierras para desarrollar derechos seguros y reasignar recursos

Las instituciones que gobiernan los derechos y la propiedad a la tierra, afectan la eficiencia de su uso. Si aquellos que cultivan carecen de derechos seguros a la tierra, tienen menos incentivos para hacer esfuerzos para usarla de manera productiva y sustentable o para llevar a cabo inversiones relacionadas con ésta. Si las mujeres —quienes cultivan buena parte de la tierra en África— tienen pocos derechos implícitos, los hogares tienden a producir menos de lo que su base de activos permitiría en otras circunstancias. Los derechos de propiedad seguros y no ambiguos también permiten la aparición de mercados para transferir la tierra hacia usos y usuarios más productivos. Los sistemas eficientes de administración de la tierra facilitan la inversión agrícola y disminuyen los costos del crédito, mediante el aumento del uso de la tierra como garantía, reduciendo por tanto el riesgo para las instituciones financieras.

Las instituciones que gobiernan el acceso a la tierra tienen una larga historia de adaptación a factores sociales, naturales y económicos. Su diversidad refleja el valor de la tierra no solo como un factor de producción sino como una fuente de estatus, identidad cultural y poder político. El diseño de derechos de propiedad que apoyen un uso eficiente de la tierra y reconozcan la multiplicidad de derechos, particularmente para las mujeres y los grupos nativos, es un tema altamente complejo que requiere de mayor exploración. Las políticas de tierras con frecuencia fueron adoptadas menos con la intención de aumentar la eficiencia que con la de asegurar los intereses de los grupos dominantes, haciendo de la tierra un tema con carga política. Esta sección aborda la forma como algunas innovaciones institucionales y tecnológicas recientes, pueden ayudar a lidiar con estos legados, aumentar la seguridad de la tenencia y proporcionar una base amplia de acceso a la tierra, para maximizar su contribución a la competitividad agrícola y al desarrollo económico.

Fortalecer la seguridad de la tenencia

Proporcionar a los propietarios o usuarios de la tierra seguridad contra la desposesión, aumenta su competitividad a través de incentivar la inversión relacionada con ésta, como numerosos estudios mues-

tran.¹ Las primeras intervenciones para mejorar la seguridad de la tenencia, se enfocaron casi exclusivamente en la titulación individual pero ésta puede debilitar o excluir los derechos comunales, secundarios y de las mujeres. Adicionalmente, el proceso de titulación puede ser utilizado para la apropiación de tierras por parte de las élites locales y de los burócratas. De esta suerte, aunque la titulación individual es aún apropiada en muchos casos, necesita ser complementada por nuevas aproximaciones para asegurar la tenencia.

Reconocimiento de la tenencia tradicional. En muchos países, vastas extensiones de tierra mantenidas bajo tenencia tradicional no gozan de protección legal, con frecuencia debido a legislación que se origina en períodos coloniales. Por ejemplo, muchas jurisdicciones africanas consideran la mayor parte de la tierra como “del Estado”. Aquellos que han cultivado esta tierra por generaciones, reciben únicamente derechos precarios de tenencia y pueden perder su tierra —digamos, para hacer posibles inversiones “estratégicas”— con muy poca o sin ninguna compensación. A lo largo de la última década, un gran número de países africanos adoptaron una oleada de nuevas leyes sobre la tierra, que reconocen la tenencia tradicional, hacen admisibles formas más sutiles (orales) de evidencia sobre los derechos a la tierra, fortalecen estos derechos para las mujeres y establecen instituciones descentralizadas relacionadas con ésta.² Con un mayor conocimiento de tales leyes, las inversiones relacionadas con la tierra y la productividad aumentaron, como sugiere la evidencia de Uganda. Con menos de una tercera parte de los hogares teniendo información acerca de la ley, mayores esfuerzos para diseminar la información hubieran podido tener un mayor impacto.³

Las tierras comunales y la propiedad común de los recursos, incluyendo las tierras para pastoreo y las nativas, son casos especiales de tenencia tradicional. Adicionalmente a su valor productivo, con frecuencia son importantes como redes de seguridad social para los pobres, debido a los valores culturales que están involucrados en ellas. Pero son vulnerables a la degradación y a la apropiación por parte de jefes poderosos, extraños y burócratas. Aumentar el acceso y el nivel de productividad de tales recursos puede ser logrado a través de:

- La formalización de las leyes tradicionales, de manera que sean participativas y reflejen la diversidad de la construcción étnica, histórica y social de la tierra.⁴ El trazado de límites legales válidos, identificando los derechos existentes que pueden superponerse o ser de naturaleza estacional (entre pastores y agricultores sedentarios) y registrarlos de la manera apropiada.
- Incorporar las decisiones cotidianas de administración en un cuerpo que sea responsable y funcione transparentemente —por ejemplo, en la forma de un grupo de usuarios legalmente incorporado, con reglas claras para la resolución de conflictos que sean respetadas por todos los involucrados.
- Evolucionar hacia tipos posibles más formales de tenencia, a través de procesos bien definidos y transparentes. En México, parcelas de tierra individuales certificadas en las comunidades ejidales, pueden hacer la tierra completa y libremente transferible, a través de un voto calificado de la asamblea. Pero el hecho de que menos del 15% de los ejidos escojan la titulación completa muestra que muchos usuarios perciben que los beneficios de mantener las relaciones comunales pueden ser mayores que aquellos que surgen de la individualización de los derechos.

Documentar los derechos a la tierra. Mientras el reconocimiento legal de los derechos existentes es un primer paso indispensable, con frecuencia hay demanda para demarcar las parcelas y emitir certificados que reduzcan las disputas de límites y faciliten las transacciones con ésta. Los altos estándares de inspección y sus costos asociados bajo las tecnologías tradicionales —entre US\$20 y US\$60 por parcela⁵— han sido un obstáculo importante para una más amplia implementación. Pero los recientes avances en la tecnología —particularmente la más amplia disponibilidad de imágenes satelitales y los sistemas de posicionamiento global portátiles (GPS), junto con algunos arreglos institucionales que colocan a los actores locales a cargo de adjudicaciones sistemáticas— pueden reducir enormemente el costo de emitir certificados acerca de los límites de las parcelas con una precisión razonable. La experiencia apunta hacia una considerable demanda para este tipo de programas de certificación de la tierra, como sucede en Etiopía (recuadro 6.1).

En los lugares donde las mujeres tienen un papel principal en la agricultura, sus derechos a la tierra afectan la productividad y la inversión.⁶ Adicionalmente, siendo la tierra un activo clave, los derechos a ésta son críticos para el poder negociador de las mujeres al interior del hogar, sus más amplias oportunidades económicas y su seguridad de largo plazo, en casos de divorcio o muerte de un miembro de la familia. El reconocimiento de las consecuencias adversas de la discriminación contra las mujeres en esta área, ha llevado a cambios en las provisiones constitucionales y a una legislación más específica, que requiere la igualdad general entre hombres y mujeres, ordena la emisión de títulos conjuntos, modifica la legislación sobre la herencia y asegura la representación femenina en las instituciones para la administración de la tierra.⁸

Tales tipos de medidas pueden tener un impacto positivo. Sin embargo, las reformas legales que colisionan con los arreglos tradicionales de poder se pueden hacer cumplir pausadamente. Varios ejemplos, una buena parte de ellos en Asia y en América Latina, muestran que para minimizar los enfrentamientos, una mezcla de mediación y de generación de conciencia puede complementar otros programas, para permitir que los poseedores de la tierra efectivamente ejerzan sus derechos. Por ejemplo, el sistema ejidal en México incluye ahora un mecanismo de mediación para proteger los derechos de propiedad de las mujeres. En Nicaragua, un programa para titulación de derechos a la tierra con los nombres de ambos cónyuges, incluyó consultas con la población indígena para clarificar tanto los derechos comunales como colectivos.

Expandir las opciones para la resolución de conflictos. En muchos países en desarrollo, una gran porción de los casos llevados a la justicia involucran la resolución de disputas relacionadas con la tierra. Aparte de saturar los tribunales y de obstaculizar la inversión, los conflictos no resueltos pueden disminuir la productividad del uso de la tierra. En el caso de Uganda, la productividad de parcelas bajo disputas era menos de una tercera parte de la correspondiente a parcelas sin disputas.⁹ Las instituciones tradicionales pueden resolver algunas disputas localizadas, pero no están bien equipadas para abordar las que involucran grupos pertenecientes a diferentes comunidades —por ejemplo entre nómadas y agricultores sedentarios, entre límites étnicos o entre los individuos y el Estado. Las instituciones tradicionales también tienden a estar bajo el control de los hombres y a favor de éstos en las disputas con las mujeres, tal como en las relacionadas con los derechos de herencia.¹⁰ La expansión de las opciones para resolver sistemáticamente fuera de las cortes los conflic-

RECUADRO 6.1 Beneficios de la certificación de la tierra liderada por la comunidad en Etiopía

Gracias a los prometedoros resultados de la emisión de certificados de uso de la tierra para alrededor de 632.000 hogares en Tigray en 1998/99, otras regiones de Etiopía se han embarcado en esfuerzos de certificación de gran escala, emitiendo certificados de uso de la tierra para alrededor de 6 millones de hogares (18 millones de parcelas en 2003–05).

El proceso comienza con campañas locales de concientización, algunas veces con la distribución de material escrito, seguido de elecciones de comités de uso de la tierra en cada aldea. Después de un período de capacitación, estos comités resuelven los conflictos existentes, refiriendo a los tribunales los casos que no pueden ser solucionados por medios amigables. Esto es seguido por la demarcación y medición de las parcelas que no sufren de disputas, en presencia de los vecinos, y se emiten los certificados de uso de la tierra que, para las parejas casadas, incluyen los nombres y las fotografías de ambos cónyuges⁷ pero no incluyen un mapa o indicación de los límites de la parcela.

Debido a que la tierra sigue siendo propiedad del Estado y sufre de fuertes

restricciones para su transferencia, los certificados documentan únicamente los derechos de uso hereditario. Aun así, más del 80% de las personas que respondieron una encuesta nacional, indicaron que la certificación redujo conflictos y que les incentivó a invertir en árboles y conservación del suelo, al arrendamiento de la tierra y a mejorar la situación de las mujeres. Ellas también opinaron que tener un certificado aumentaría la posibilidad de obtener compensación en casos en que la tierra fuera tomada de ellos. Muchos esperan que la demarcación de la tierra comunal reduzca la intrusión (76%) y aumente la conservación del suelo (66%).

Un estimativo burdo sitúa el costo de los certificados en únicamente US\$1 por parcela, en gran parte debido a que los insumos locales para la resolución de conflictos y la medición, son provistos voluntariamente por los comités locales de uso de la tierra. Añadir el uso de instrumentos portátiles de GPS, con una exactitud de menos de un metro para registrar los límites de las parcelas, hubiera aumentado los costos en alrededor de US\$0,60. En la medida en que la tecnología moderna hace que prácticas de menor costo sean factibles, la certificación sistemática podría ayudar

a implementar una nueva legislación para la tierra en África y en otros lugares. Sin embargo, sin mecanismos para mantener actualizados los registros, el efecto puede ser de corta duración. Estimativos para la región de Amhara, sugieren que la actualización debería ser posible a un costo de US\$0,65 por transacción.

La demanda por certificados es fuerte: 95% de los hogares fuera del programa desearían tener un certificado, 99% de aquellos con certificado estarían dispuestos a pagar en promedio US\$1,40 para reponer un certificado perdido y al 90% (la mayor parte de ellos con disponibilidad a pagar) les gustaría tener un mapa de la parcela.

Aunque es posible que el impacto positivo de los certificados se verá reducido por las actuales políticas que restringen el arrendamiento de la tierra y que prohíben darla como garantía o venderla, la certificación puede ser un paso adelante dentro de un proceso más amplio de reforma a las políticas de tierras.

Fuente: Deininger y otros 2007.

tos en relación con la tierra puede tener grandes beneficios, especialmente para los pobres y para las mujeres, quienes de otra manera sólo muy raramente son capaces de hacer cumplir sus derechos legales, como se ha demostrado en Etiopía y en la India.¹¹

Modernización de la administración de la tierra. En muchos países, la administración de la tierra es uno de los servicios públicos más corruptos. Las irregularidades y el fraude abierto son frecuentes en la asignación y administración de las tierras públicas. Las rentas involucradas pueden ser sustanciales. En la India, los sobornos pagados anualmente por los usuarios de los servicios de administración de la tierra se estiman en US\$700 millones,¹² tres cuartas partes del gasto público en ciencia, tecnología y medio ambiente. En Kenya, la apropiación de tierras por oficiales públicos, sistemática entre 1980 y 2005, fue “una de las más pronunciadas manifestaciones de corrupción y decadencia moral en nuestra sociedad”.¹³ La tecnología moderna y las asociaciones con el sector privado pueden generar rápidos beneficios. Un ejemplo: la computarización de registros en el estado indio de Karnataka se estima que ha ahorrado a los usuarios US\$16 millones en sobornos.¹⁴ El registro automático y la valoración asociada de la tierra, permitieron la contratación externa con el sector privado, lo cual mejoró significativamente el acceso al servicio y redujo los derechos de timbre de un 14% al 8%, en tanto que cuadruplicó el ingreso fiscal de US\$120 millones a US\$480 millones.

Las instituciones para la administración de la tierra serán viables en el largo plazo e independientes de la presión política, únicamente si pueden mantener sus operaciones financieramente, sin cobrar a los usuarios más de lo que éstos están dispuestos a pagar. Aunque las reformas para hacer que éstas sean más eficientes son bien conocidas, y su efectividad se ha mostrado repetidamente (recuadro 6.2),

la implementación de las mismas enfrenta fuerte resistencia por parte de los intereses que son beneficiados por el *statu quo*.

Acceso a la tierra

Habilitar los mercados para arrendamiento de la tierra. Conseguir que los mercados para la tierra funcionen, es fundamental en los lugares en donde surgen nuevas opciones para que los hogares diversifiquen sus formas de subsistencia y eventualmente abandonen la agricultura. En los países desarrollados, alrededor del 50% de la tierra agrícola es arrendada, con frecuencia bajo contratos sofisticados.

RECUADRO 6.2 Mejorando la eficiencia de los servicios de administración de tierras en Georgia

Georgia estableció una agencia nacional única para la administración de tierras, hizo disponible toda la información pública en Internet, colocó agrimensores licenciados privados a cargo de las mediciones y redujo drásticamente la burocracia (de 2.100 a 600), a la par que aumentó los salarios ocho veces. Para mantener el sistema de registro independiente financieramente, se revisó la ley de registro, se estableció un mecanismo de consulta legal gratuito y se ajustó la estructura de tarifas.

El tiempo requerido para obtener el registro de una propiedad disminuyó de 39 a 9 días y el costo asociado se redujo de 2,4% a 0,6% del valor de la propiedad, beneficiando a los usuarios de la tierra –lo cual es evidenciado por la mayor actividad en el mercado de arrendamiento y venta de tierras y la mayor cantidad de garantías y de créditos otorgados por prestamistas privados y agrícolas.

Fuente: Dabrundashvili 2006.

En la mayor parte de países en desarrollo, en contraste, los mercados para el arrendamiento de la tierra están atrofiados. Sin embargo, el arrendamiento de la tierra está aumentando en lugares en donde no ha sido practicado extensivamente con anterioridad —como en Europa oriental;¹⁶ en Vietnam, donde la participación de la tierra arrendada se cuadruplicó hasta llegar a 16% en cinco años;¹⁷ y en China, en donde al arrendamiento permitió a las comunidades rurales responder a la migración de gran escala (recuadro 6.3)

Cuando la tenencia de la tierra es insegura o existen restricciones que constriñen el arrendamiento de ésta, las transacciones de arrendamiento que benefician la productividad no se materializarán completamente o los pobres pueden resultar excluidos. En República Dominicana, Nicaragua y Vietnam, la inseguridad en la propiedad de la tierra redujo la propensión hacia el arrendamiento y limitó las transacciones a algunas redes sociales preexistentes.¹⁸ En Etiopía, el temor a perder la tierra, conjuntamente con algunas restricciones explícitas al arrendamiento, fue la principal razón para el desempeño sub-óptimo de los mercados de arrendamiento.¹⁹ En la India, restricciones a la tenencia de la tierra reducen la productividad y la equidad (recuadro 6.4). Reemplazar estas condiciones con políticas que faciliten el arrendamiento, mejoraría el acceso a la tierra para aquellos que permanecen en el sector rural.

Fortalecer los mercados para la venta de la tierra. Los mercados para la adquisición de tierra aumentan los incentivos a la inversión y proporcionan una base para utilizarla como colateral en los mercados de crédito. Sin embargo, en imperfecciones existentes en otros mercados y las expectativas de aumentos futuros en el precio de la tierra, afectan los mercados para la venta de ésta más que los mercados para el arrendamiento, implicando que las ventas no necesaria-

mente transfieren la tierra hacia los productores más productivos. Históricamente, la mayor parte de las ventas de tierra han ocurrido bajo situaciones de zozobra, bajo el requerimiento a los propietarios que no han pagado sus créditos de cederla a los prestamistas, quienes pueden amasar unas enormes cantidades de la misma.²⁰

Los datos sobre las ventas de tierra a lo largo de 20 años en la India, revelan algunas características peculiares de los mercados para la venta de ésta:

- La tierra pasó a manos de mejores cultivadores y de hogares con abundancia de tierra hacia hogares con escasez de ésta, permitiendo que quienes tenían escasez de tierra mejoraran su bienestar sin empeorar el de quienes la vendieron. Sin embargo, los mercados para las tierras no son profundos, se ven más afectados por los eventos del ciclo de vida de los hogares y son menos redistributivos que el del arrendamiento.
- Los choques climáticos aumentaron la probabilidad de ventas de tierra bajo condiciones de inseguridad, aunque esto fue mitigado por las redes de seguridad locales (garantías de empleo) y el acceso al crédito por parte de los bancos.²¹
- Aunque los límites a la propiedad de la tierra impuestos por la “reforma” pueden haber jugado un papel, las ventas y compras de tierra hicieron más que la reforma agraria para disminuir la inequidad en la propiedad de la tierra en la India.²²

Esto proporciona muy poca justificación para las medidas de política que restringen las ventas de tierra, especialmente debido a que éstas tienden a hacer que las transacciones se hagan de manera soterrada y limiten el acceso al crédito formal, sin abordar los problemas subyacentes de asimetría de poder, información y acceso al asegura-

RECUADRO 6.3 *Cómo puede el arrendamiento de la tierra aumentar la productividad y la equidad en China*

Los mercados de arrendamiento de tierra pueden contribuir mucho a la diversificación rural y al crecimiento del ingreso en una economía en rápido crecimiento; observemos el caso de China. Después de la introducción del sistema de responsabilidad de los hogares en 1978, los derechos de uso de la tierra fueron asignados sobre una base per cápita, llevando a una estructura igualitaria de “propiedad de la tierra”, en la cual ésta funciona también como una red de seguridad social. Aunque los hogares poseen contratos para 15 años de uso de la tierra, la reasignación administrativa —en clara violación de las obligaciones contractuales— se practicó regularmente como respuesta al crecimiento de la población, o para colocar tierra a disposición de usos no agrícolas. Sin embargo, con los migrantes rural-urbanos triplicándose de un 5% del total de la fuerza laboral en 1988 a 17% (o 125 millones de migrantes) en 2000, las limitaciones de confiar exclusivamente en reasignaciones administrativas se hicieron obvias.

Los arrendamientos descentralizados de la tierra que complementaron y eventualmente reemplazaron a las reasignaciones administrativas, han demostrado ser igual de equitativos pero

significativamente más productivos. Una muestra nacional, con información de las dos partes en las transacciones de tierras, resalta el impacto del arrendamiento de éstas sobre las estructuras ocupacionales, la productividad y el bienestar:

- El arrendamiento transformó la estructura ocupacional. En tanto que casi 60% de aquellos que arrendaron su tierra, dependían de la agricultura como su fuente principal de ingreso antes de entrar en el mercado de arrendamiento, sólo 17% continuó dependiendo en esa medida —en tanto que 55% migraron (aumentando desde 20%) y 29% se involucraron en la actividad local no agrícola (aumentando desde 23%).
- El arrendamiento de la tierra también aumentó la productividad. El ingreso neto obtenido de las parcelas arrendadas aumentó alrededor de 60%, apoyando la noción de que los mercados de arrendamiento, mediante la transferencia de la tierra de agricultores con baja habilidad o poco interés en la agricultura hacia mejores agricultores, pueden aumentar el bienestar rural. Los arrendatarios —quienes generalmente tenían menos tierra, más trabajo familiar y menores niveles de activos y educación— recibieron

alrededor de dos terceras partes de las ganancias y el resto fue a los propietarios en la forma de rentas.

- El ingreso neto, tanto para arrendatarios como para arrendadores, aumentó —respectivamente en 25% y en 45% (en parte debido al ingreso de los emigrantes)— en una forma muy equitativa.

Esto muestra la importancia de unos mercados de arrendamiento de la tierra en buen funcionamiento, en un contexto de fuerte crecimiento no agrícola y migración. Pero muchos productores pueden sentirse aún restringidos debido a unos derechos de propiedad inseguros. Para permitir que los mercados de la tierra respondan mejor a las necesidades de una economía cambiante, iniciativas recientes, especialmente en la Ley de Contratación de Tierra Rural de 2003, apuntan al fortalecimiento de los derechos de propiedad de los agricultores y a reducir el espacio para que haya intervención discrecional por parte de oficiales de gobierno.

Fuentes: Benjamín y Brandt 2002; Brandt, Rozelle y Turner 2004; Cai 2003; Deininger y Jin 2005; Kung y Liu 1997.

RECUADRO 6.4 *Mercados de arrendamiento y el impacto de sus restricciones en la India*

Donde los poseedores de la tierra tienen pocas alternativas, los propietarios de ésta utilizan el arrendamiento para extraer tanto excedente como les es posible. Esto llevó a los diseñadores de política en la India a imponer techos a los arrendamientos, para proteger a los arrendatarios y a prohibir el arrendamiento en muchos estados. Como resultado parcial, la actividad de arrendamiento de tierra reportada en la India disminuyó abruptamente, de 26% en 1971 a menos de 12% en 2001, en dirección contraria a la tendencia en otros países. A pesar de esto, el arrendamiento continúa siendo un medio importante de acceso a la tierra. En 2001, el número de hogares que arrendaron tierra fue mayor que el número total de éstos que se han beneficiado de las reformas agrarias desde la independencia.

Los supuestos implícitos en las intervenciones en los mercados de arrendamiento de la tierra pueden haber dejado de ser válidos, como una encuesta nacional que permite comparaciones en el tiempo y lo sugiere. En lugar de generar aparcería inversa, los mercados de arrendamiento ayudan a los hogares con escasez de tierra, abundancia de trabajo y conocimientos agrícolas pero poca educación –37% de ellos sin tierra– a arrendar tierra de los hogares ricos y abundantes en ésta, que deciden emplearse en el sector no agrícola. Más elevados ingresos en los poblados, aumentan la propensión a arrendar debido a que los hogares más ricos tienen una mayor probabilidad de moverse fuera de la agricultura y arrendar su tierra.

El impacto sobre la equidad de las restricciones al arrendamiento, se muestra a través de comparar el producto marginal de un día de trabajo en el cultivo agrícola por cuenta propia (Rs 150 para hombres

y mujeres) con los salarios diarios en el mercado laboral casual (Rs 46 para los hombres y Rs 34 para las mujeres). La (estadísticamente significativa) diferencia, implica que, aun después de sustraer los pagos hechos al terrateniente, el arrendamiento puede mejorar el bienestar del hogar de manera considerable. La discriminación de género en los mercados laborales casuales puede hacer el arrendamiento particularmente atractivo para las mujeres, de manera consistente con la evidencia anecdótica acerca del uso por parte de las mujeres rurales de grupos de autoayuda para arrendar tierra, frecuentemente en contra de la ley. Finalmente la eliminación de las restricciones al arrendamiento de la tierra podría facilitar el movimiento hacia la economía rural no agrícola.

Fuente: Deininger, Jin y Nagarajan 2006.

miento. Las redes de seguridad y otras medidas, incluida la redistribución de tierras, son más apropiadas que las restricciones a las ventas para lidiar con estos problemas y prevenir la venta bajo situaciones de presión. Los impuestos a la tierra pueden doblegar la demanda especulativa e incentivar un mejor uso de la misma, en tanto que proporcionan ingreso a los gobiernos locales para cumplir sus funciones.²³

Hacer más efectiva la reforma agraria. En países con una muy desigual propiedad de la tierra, los mercados para ésta no son una panacea para enfrentar las desigualdades estructurales que reducen su productividad e impiden el desarrollo.²⁴ Para superar estas desigualdades, se necesitan formas de redistribución de los activos, como la reforma agraria. En el Japón de la posguerra, la República de Corea y Taiwán (China), se mostró que la reforma agraria puede mejorar la equidad y el desempeño económico. Sin embargo, existen muchos casos en los que la reforma agraria no pudo ser completamente implementada o incluso tuvo consecuencias negativas. Las expulsiones de propietarios o los cambios en el uso de la tierra, que sucedieron con anterioridad a la legislación que hubiera proporcionado una mayor seguridad a los poseedores de ésta o permitido la expropiación para la tierra subutilizada, con frecuencia llevaron a que los beneficiarios prospectivos estuvieran en peores condiciones o propiciaron que los propietarios de la tierra recurrieran a técnicas menos eficientes.²⁵

Si la tierra se transfiere a través de una reforma agraria redistributiva, para que los nuevos propietarios se hagan competitivos es esencial que haya mejoramiento en el acceso a los conocimientos administrativos, la tecnología, el crédito y los mercados. Algunas reformas de tenencia han probado ser altamente efectivas,²⁶ pero se necesita el uso de medidas para clarificar los derechos de propiedad, con el fin de evitar los desincentivos a la inversión. La reforma agraria a través de mercados de intercambio apoyados por fondos gratuitos y asistencia técnica a beneficiarios seleccionados, se ha mostrado prometedora, siendo Brasil el innovador líder, pero esta aproximación requiere un mayor análisis de sus costos e impactos. Para ser efectivo, cualquier enfoque de reforma agraria debe estar integrado dentro de una estrategia más amplia de desarrollo rural –utilizando

reglas transparentes, ofreciendo derechos de propiedad claros e incondicionales y mejorando los incentivos para maximizar las ganancias de productividad. Efectivamente, ésta puede aumentar el acceso a la tierra por parte de los pobres rurales, pero para reducir la pobreza y aumentar la eficiencia, la reforma requiere el compromiso del gobierno de ir más allá de la provisión de acceso, para asegurar la competitividad y sostenibilidad de los beneficiarios como pequeños agricultores orientados al mercado.

Servicios financieros para pequeños agricultores

La habilidad de las empresas agrícolas y de los hogares rurales para invertir a largo plazo y para tomar decisiones calculadas de flujos de ingresos riesgosos y afectados con algún tipo de patrón temporal, es determinada por los servicios financieros de la economía. A pesar del rápido desarrollo de los servicios financieros, la mayoría de los pequeños agricultores en el mundo sigue sin tener acceso a los servicios que necesitan para competir y mejorar su subsistencia. Un más amplio acceso a los servicios financieros –productos de ahorro y crédito y transacciones financieras y servicios de transferencia para las remesas– expandirían sus oportunidades para una más eficiente adopción de tecnología y asignación de recursos.

Los servicios financieros son ofrecidos a las poblaciones rurales por organizaciones que existen a lo largo de un continuo que va de lo informal a lo formal, siendo con frecuencia difuso el límite entre las categorías. En general, las instituciones financieras formales tienen licencias y están supervisadas por una autoridad central. Éstas incluyen los bancos comerciales públicos y privados; los bancos agrícolas o de desarrollo rural de propiedad del Estado, las cooperativas de ahorro y crédito, los bancos de micro-finanzas y las compañías de alquiler especializadas, de vivienda y de finanzas del consumidor. Los oferentes informarles de servicios financieros incluyen las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, los prestamistas, las casas de empeño, los negocios que proporcionan financiamiento a sus clientes, amigos y parientes. En medio de estos dos extremos se encuentran organizaciones no gubernamentales (ONG) financieras, grupos de autoayuda, pequeñas cooperativas financieras y uniones crediticias.

Eliminar las agudas restricciones financieras que perpetúan la pobreza

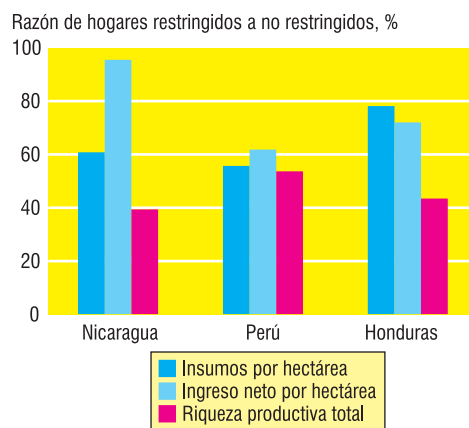
Las restricciones financieras son más agudas en la agricultura y actividades relacionadas que en muchos otros sectores, reflejando tanto la naturaleza de la actividad agrícola como el tamaño promedio de las firmas. Los contratos financieros en zonas rurales involucran costos de transacción y riesgos más altos que los del medio urbano, debido a la mayor dispersión espacial de la producción, las menores densidades poblacionales, la generalmente baja calidad de la infraestructura y la estacionalidad, y con frecuencia alta variabilidad de las actividades de producción rural. Por tanto, los bancos y otros intermediarios financieros tradicionales con ánimo de lucro, tienden a limitar sus actividades a las áreas urbanas y a las áreas de la economía rural más densamente pobladas, más ricas y más comerciales. Los costos de operación allí son más bajos, los tamaños de los créditos suficientemente grandes para cubrir los costos fijos de transacción y los contratos legales se pueden hacer cumplir más fácilmente.

La realidad rural: pocos hogares y firmas pequeñas pueden satisfacer su necesidad de crédito y otros servicios financieros. En la India, una reciente encuesta a 6.000 hogares en dos estados, mostró que el 87% de los agricultores marginales encuestados no tenían acceso al crédito formal y que 71% no tenían acceso a una cuenta de ahorros en una institución financiera formal.²⁷ Las instituciones financieras informales sirven a las comunidades rurales pero tienden a fragmentarse de acuerdo con la localización del hogar, la propiedad de activos o la membresía a redes de afinidad o etnia, aspectos todos que afectan los costos de transacción de la contratación, el tamaño de las posibles transacciones y la tasas de interés que se cobran.²⁸ Hay, por tanto, una tremenda necesidad de innovaciones financieras que puedan colocar a los pequeños agricultores en posición de acceder gradualmente a los mercados financieros —así como de innovaciones que puedan complementar los servicios financieros mediante la administración de los riesgos sistemáticos que dificultan su oferta.

Los costos de las restricciones financieras para los pequeños agricultores son elevados —en oportunidades desperdiciadas y en su exposición al riesgo. En las zonas rurales de Honduras, Nicaragua y Perú, la población con restricción de acceso al crédito constituye alrededor del 40% de todos los productores agrícolas. Los productores que carecen del crédito utilizan en promedio solamente del 50% al 75% de los insumos comprados por parte de los productores que no tienen restricciones y generan ingresos netos (retornos a la tierra y al trabajo familiar) entre el 60% y el 90% de aquellos que no tienen restricciones (gráfico 6.1).²⁹ En Europa central y oriental, cerca del 50% de los pequeños agricultores en cinco países, reportan que las restricciones financieras son la mayor barrera que enfrentan para el crecimiento y expansión de sus empresas.³⁰

La raíz del problema es que los prestamistas tienden a ofrecer sólo un menú limitado de productos, principalmente con muy fuertes requerimientos de garantías. Los agricultores más ricos pueden obtener préstamos más grandes a un menor costo por parte de los prestamistas locales, debido a que ellos pueden de manera creíble comprometer sus activos o flujos futuros de ingresos. Los hogares pobres en activos, en contraste, se ven limitados a obtener préstamos considerablemente menores a tasas mucho más altas, debido a que tienen que recurrir a prestamistas que deben reemplazar las garantías por una costosa supervisión. Los agricultores pobres pueden también renunciar a los créditos, aun si califican a ellos, debido a que no desean afrontar el riesgo de perder las garantías, lo que ha

Gráfico 6.1 Los hogares rurales con restricciones de crédito utilizan menos insumos y tienen más bajos ingresos



Fuente: Boucher, Carter y Guirking, 2006.

dado en conocerse como “racionamiento por riesgo”.³¹ En los estudios de Honduras, Nicaragua y Perú, el 20%, 40% y 50% de los prestatarios que tienen restricciones de crédito, respectivamente, sufren de racionamiento por riesgo. El acceso al crédito y a los seguros está entonces fuertemente ligado, conceptual y empíricamente, y debe ser mejorado conjuntamente para mejorar el acceso al crédito.

El acceso sesgado al crédito puede obstaculizar el empleo y contribuir al empeoramiento de la distribución del ingreso. Las políticas de mercado de tierras también se pueden hacer menos efectivas si hay restricciones de los mercados financieros que tengan un sesgo por la riqueza.

Adaptar las microfinanzas para llegar a los pequeños agricultores

Lo inadecuado de los mercados financieros rurales refleja riesgos y costos reales de transacción, que no pueden eliminarse simplemente con el deseo o con la legislación. Se requieren innovaciones para permitir formas más flexibles de préstamos, en tanto que se garantiza que los prestatarios repagan sus créditos.

Una aproximación para resolver estos problemas se desprende de los esfuerzos pioneros del Banco Grameen. Las instituciones de microfinanzas (IM) amplían el menú de contratos disponibles, con nuevos arreglos que reemplazan las garantías. Con frecuencia tienen directrices que favorecen a grupos excluidos del crédito a través de otros canales —particularmente mujeres. Muchas IM prestan a grupos locales cuyos miembros se seleccionan unos a otros y comparten la responsabilidad para el repago de los créditos, de manera que el capital social local sustituye a la riqueza como garantía. Las IM con frecuencia se focalizan en las áreas rurales donde el capital social es más fuerte.

Esta responsabilidad compartida crea poderosos incentivos para una rigurosa selección por parte de los pares y puede funcionar bien donde los créditos se utilizan para una diversidad de actividades (de alta rotación). Sin embargo, funciona menos bien para las actividades de cultivo donde todos los productores están sujetos a un conjunto común de riesgos por clima (cuando alguno no puede pagar, con frecuencia ninguno puede hacerlo) y donde los períodos de ges-

ración de los proyectos son largos y comparten el mismo horizonte temporal. El riesgo climático disminuye también la estabilidad financiera de las IM locales y, más explícitamente, limita su participación en el crédito a la agricultura para reducir la exposición al riesgo. Además, muchas organizaciones de microfinanzas tienen criterios de focalización para un tamaño máximo de propiedad de la tierra, que puede restringir su nivel de préstamos a las actividades agrícolas.

Con el fin de atender a los desabastecidos mercados agrícolas, las IM han comenzado a innovar.³² Fundea, en Guatemala, ha ofrecido créditos individuales a productores agrícolas de tomates de corto ciclo y otros vegetales. Ha adoptado la perspectiva de cadena de valor para financiar insumos y productos, utilizando los cultivos en curso como garantía. Caja los Andes, en Bolivia, comenzó a aceptar activos no estándar como garantía y a prestar a agricultores que se encuentran bien diversificados en un rango de actividades agrícolas y no agrícolas.³³ En 2006 se convirtió en banco, Banco los Andes Procrédito, y los créditos agrícolas ahora constituyen un 10% de su portafolio.

En resumen, mientras que el crédito de microfinanzas para la agricultura es aún pequeño, hay signos esperanzadores de que la innovación permitirá que el movimiento de las microfinanzas llene parcialmente el vacío en la agricultura, al menos para productores con pequeñas empresas involucradas en actividades de alto valor, particularmente en la cría de animales y en la horticultura. Existe una fuerte fundamentación para el apoyo de política pública para la búsqueda y pruebas piloto de innovaciones tecnológicas e institucionales que reduzcan los costos y los riesgos de hacer negocios. Muchas de las innovaciones recientemente creadas, pueden tener el carácter de bien público, debido a que las innovaciones de un prestamista pueden ser rápidamente adoptadas por otro. Esto justifica el apoyo público a iniciativas prometedoras que les permita alcanzar escala y hacerse financieramente viables dentro de unos períodos de tiempo predeterminados.

La reforma de las regulaciones financieras, conjuntamente con una mejor infraestructura financiera, puede también incentivar el acceso a estos servicios en muchos países. Cuarenta países en desarrollo y en proceso de transición, aún tienen techos a las tasas de interés que hacen difíciles a las IM sobrevivir sin recurrir al cobro de tarifas no transparentes.³⁴ Otras regulaciones hacen prácticamente imposible para las IM movilizar ahorros y aceptar depósitos. Reconociendo esto, la India recientemente instauró una nueva ley de microfinanzas, que reduce la cantidad de capital que se requería a las IM tener antes de poder tomar depósitos. Tales reformas necesitan balancear la protección de los depósitos de los pequeños ahorradores, con un menú más amplio de las oportunidades que éstos poseen. Una posibilidad es un esquema de seguro bien estructurado para los depósitos.

Reforma de los servicios financieros para pequeños agricultores y la economía rural no agrícola

Sin embargo, las IM no pueden proporcionar la mayor parte de las finanzas rurales. La promoción, mejoramiento, o aun la creación, de instituciones rurales para apoyar un amplio rango de transacciones rurales financieras, sigue siendo uno de los desafíos fundamentales que enfrentan los gobiernos de los países en desarrollo. El rango de alternativa es amplio. Las instituciones de crédito agrícola apoyadas por el gobierno han sido exitosas en muchas economías ahora desa-

rolladas, como la República de Corea y Taiwán (China). Pero en muchos países en desarrollo, los esfuerzos del gobierno para mejorar los mercados rurales financieros tienen el récord de hacer más daño que bien, distorsionando fuertemente los precios en el mercado; reprimiendo y desplazando las actividades financieras privadas; y creando burocracias centralizadas, ineficientes y con frecuencia exageradas, que son capturadas por la política.³⁵ Por tanto, no es sorprendente que los bancos públicos, agrícolas y de desarrollo hayan sido objeto de fuertes críticas en la década de 1980.³⁶ Bolivia y Perú simplemente cerraron sus bancos agrícolas tradicionales, en tanto que Gambia y muchas de las antiguas repúblicas soviéticas vendieron y privatizaron todo o parte de su programa de banca estatal.³⁷

Reforma de los bancos agrícolas públicos. A menos que los bancos agrícolas de propiedad del Estado sufran una radical transformación en sus esquemas de gobernanza, que les permita blindarse contra la captura política, es improbable que funcionen de una manera comercialmente sostenible y que sirvan a las necesidades de los pequeños agricultores. Lo que se necesita es alguna forma de privatización. Banrural, en Guatemala, muestra cómo unas firmes restricciones presupuestales y apropiados mecanismos de gobernanza, pueden crear una institución público-privada que satisfaga las necesidades de la finanzas rurales y agrícolas (recuadro 6.5). Otras reformas a prestamistas apoyados por el Estado han producido algunos de los programas de finanzas orientadas a la agricultura más exitosos, incluyendo el Banco Rakyat en Indonesia y BAAC en Tailandia.

El construir a partir de bancos públicos existentes (pero posiblemente fracasados) ofrece la oportunidad de utilizar su red de sucursales para establecer presencia y tomar ventaja de la escala y dispersión espacial para reducir costos. La reestructuración exitosa y posterior privatización del antiguo Banco Agrícola de Mongolia (rebautizado KhanBank en 2006) y de NMB en Tanzania, demuestran el potencial que tiene una infraestructura de sucursales existentes, una administración y vigilancia innovadoras e independientes y fuertes barreras a la interferencia política, para transformar las instituciones financieras. Pero tal transformación es difícilmente automática o está asegurada, debido a que los bancos estatales siguen siendo vulnerables a captura por la política. Elementos clave de la reforma incluyen aquellos requeridos para mejorar la gobernanza y responsabilidad de muchas funciones del Estado: transparencia y profesionalización. Los objetivos financieros deben ser promovidos mediante incentivos claros para la administración y los empleados, que aten sus remuneraciones al desempeño financiero de las sucursales.

Provisión de servicios financieros a través de grupos de autoayuda y cooperativas financieras.

En varios estados de la India, ha surgido un movimiento separado, basado en grupos femeninos de autoayuda a nivel de los poblados y sus federaciones a niveles de poblado, mandal y distrito. Estos grupos, estimados en 2.2 millones, captan ahorro de sus miembros y los depositan en bancos rurales o los prestan a sus miembros. Después de demostrar su capacidad para recuperar préstamos a lo largo de un período de 6 meses, los bancos rurales típicamente apalancan los ahorros de un grupo por un factor de 4, proporcionando capital adicional que es utilizado especialmente para propósitos agrícolas. Con frecuencia es más fácil para los grupos de autoayuda obtener créditos de lo que lo es para los agricultores más grandes, muchos de ellos clientes pobres para los bancos rurales. Siendo los grupos de autoayuda responsables de las actividades de

RECUADRO 6.5 *Banrural S.A.: de banco agrario de bajo desempeño a institución financiera público-privada rentable*

En Guatemala, Banrural S.A. muestra que las metas financieras y de desarrollo pueden combinarse y que un banco grande puede seguir siendo altamente rentable mientras ofrece servicios financieros a clientes pobres, rurales y agrícolas. Banrural fue creado en 1997, cuando Guatemala cerró Bandesa, su banco agrícola público de bajo desempeño. Con 200.000 clientes de crédito, Banrural tenía una tasa de no pago de menos de 1,5%. Con 1 millón de cuentas de ahorro, facilita la transferencia de más de US\$1.300 millones en remesas. Trabaja fundamentalmente fuera de la ciudad de Guatemala, la mitad de sus clientes son mujeres y proporciona artefactos biométricos y multilingües para atender a sus clientes nativos analfabetos.

Modelo innovador de gobernanza. Banrural está controlado por accionistas privados. El sector público posee menos del 30% de las acciones y no

proporciona subsidios directos. El restante 70% se divide entre cinco tipos de acciones, cada uno representado en la junta de directores. Los 10 asientos de la junta se dividen entre el sector público (3), los sindicatos (la mayor parte sindicatos de productores agrícolas, no de uniones de crédito) (2), organizaciones mayas (2), ONG (1), pequeñas y medianas empresas (incluyendo organizaciones de microfinanzas) (1) y el público en general y antiguos empleados de Bandesa (1). Cada grupo elige sus propios directores y puede vender acciones solamente a otros miembros del grupo. Este inusual modelo de gobernanza ha empoderado a los accionistas privados y balanceado las metas de rentabilidad y desarrollo rural. Es sostenible debido a que la junta y la composición accionaria no pueden ser alteradas significativamente en el tiempo.

Focalización en áreas rurales y clientes pobres. Las ganancias de Banrural provienen de un alto volumen de pequeñas transacciones, la mayor parte

en áreas rurales. Habiendo aprendido las lecciones de la revolución de las microfinanzas, y adapta tecnologías financieras a su clientela –los oficiales de crédito visitan a los clientes, las decisiones se basan en una evaluación de los negocios y de los flujos de ingresos de los hogares y el uso de garantías tradicionales es limitado– sin perder su identidad como banco. Su portafolio de crédito hacia la agricultura se ha más que duplicado desde cuando fue privatizado. Para aumentar su cobertura hacia los pequeños agricultores y microempresas rurales, Banrural funciona como un banco de segundo piso, proporcionando líneas de crédito a más de 150 instituciones, como uniones crediticias y ONG financieras. Para construir fuertes lazos comunitarios, proporciona atención de salud y becas y apoya actividades comunitarias.

Fuente: Trivelli 2007.

selección, procesamiento y recuperación de los créditos, los costos de transacción para los créditos se reducen enormemente.

Las cooperativas financieras y sus redes están reemergiendo como instituciones prometedoras en las finanzas rurales en muchos países, combinando las ventajas de la proximidad con las herramientas modernas de administración.³⁸ Basadas localmente, sus costos de transacción son típicamente más bajos que los de otras instituciones financieras. Pero debido a que son miembros de una red más grande, pueden ofrecer la variedad y volumen de servicios financieros que los clientes rurales requieren y pueden juntar tanto los riesgos como los costos. En Burkina Faso, RCPB, la más grande red de cooperativas financieras, está estableciendo puntos de servicio rural y muy pequeñas uniones crediticias basadas en los poblados, administradas y financiadas por cooperativas financieras en los poblados más grandes.

Expandir el alcance de las finanzas rurales. Las tecnologías de información ofrecen un amplio espectro de formas nuevas para extender los servicios financieros a las áreas rurales, tanto para las cadenas de valor como para la agricultura de manera más general. El uso de teléfonos móviles para los servicios bancarios está siendo explorado por Wizzit en Sudáfrica y por Globe Telecom y Smart en Filipinas. Los teléfonos pueden utilizarse para pagar compras en almacenes y transferir fondos, reduciendo significativamente los costos de transacción. Con marcos legales apropiados en funcionamiento, la banca móvil podría ser uno de los mayores avances para extender su alcance hacia los consumidores pobres.⁴⁰ Los servicios bancarios sin sucursales –utilizando oficinas de correo, almacenes, estaciones de venta de combustible y proveedores de insumos– son otro enfoque exitoso para llegar a los clientes rurales a un bajo costo. Brasil, la India, Kenya, Filipinas y Sudáfrica, demuestran su viabilidad financiera, aunque hay algunos temas pendientes en la regulación de tales iniciativas.⁴¹

Los servicios rurales de alquiler son otra forma de opción financiera para los empresarios rurales, tanto en la agricultura como en la economía rural no agrícola. Los proveedores comerciales en México,

Pakistán y Uganda, muestran que los mecanismos de alquiler pueden financiar la adquisición de activos productivos.⁴² Operando en la actualidad de manera rentable, estos proveedores comerciales se han beneficiado de acceso a fondos provistos por el gobierno y por donantes para iniciar sus operaciones, demostrando los beneficios potenciales de las asociaciones público-privadas.

Financiación a través de agentes interconectados. Aun otra forma de aumentar el acceso de la agricultura al capital, es la intermediación financiera a través de agentes interconectados en las cadenas de valor (oferentes de insumos y procesadores de productos) (capítulo 5). Con frecuencia estos agentes tienen una mejor capacidad para supervisar de una manera eficiente el comportamiento de las explotaciones agrícolas (eliminando las asimetrías de información), reduciendo así los costos de supervisión y haciendo posible que las instituciones financieras acepten formas no estándar de riqueza como garantía, como los cultivos o, para el caso de la financiación para el almacenamiento, las cosechas.⁴³

Se necesita más trabajo para determinar si estas prácticas (con frecuencia espacialmente monopolísticas) ofrecen financiación a tasas competitivas y si los costos de transacción continúan sesgándolos en contra de los pequeños agricultores. Como se mencionó, algunas IM y cooperativas han comenzado ellas mismas a adoptar esta forma de préstamo asegurado. Pero, en muchas instancias, su éxito ha sido disminuido debido a marcos legales inadecuados, que con frecuencia impiden el uso de activos menos convencionales como garantía (como contratos con los proveedores de insumos para un cultivo en proceso).⁴⁴ Una forma adicional de disminuir el crédito con garantías es la existencia de sistemas legales que fracasan en la provisión de reglas claras para el establecimiento de derechos prioritarios sobre los activos y para una rápida recuperación en caso de falta de pago. Sin garantías, los riesgos elevados no siempre pueden ser compensados por altas primas en las tasas de interés, de manera que muchos pequeños agricultores simplemente son racionados del mercado de crédito.

Garantías de reputación a través de oficinas de reporte de microcrédito. Las oficinas de reporte de microcrédito, que establecen reputaciones individuales, pueden ayudar a los pequeños agricultores a utilizar su pasada historia crediticia como activo. Un pequeño agricultor comienza a establecer una historia crediticia en el sector de IM, con frecuencia utilizando crédito para propósitos no agrícolas. En algunas instancias, los registros de ahorro son también aceptados como prueba de un buen comportamiento financiero. La oficina de crédito establece una señal confiable y transmisible de la reputación del prestatario. Equipado con esta señal, un prestatario puede entonces ser capaz de ascender por la escala crediticia, moviéndose del crédito para usos y estructuras temporales restrictivas, hacia contratos crediticios estándar suscritos con instituciones que tienen la capacidad de manejar el portafolio de riesgo y las estructuras temporales necesarias para otorgar créditos agrícolas.

Para que una cadena crediticia funcione, deben suceder dos cosas. Primero, el reporte de crédito debe ayudar a los prestamistas a seleccionar a los clientes y a inducirlos a repagar los créditos. Esta condición se hace más esencial en la medida en que la competencia entre prestamistas aumenta. Segundo, se requiere información sobre el valor crediticio de un prestatario y su reputación debe aumentar, partiendo desde los prestamistas comerciales del sector IM. Un estudio de una oficina de crédito que incluye IM en Guatemala, muestra que las dos cosas pueden suceder.⁴⁵ Sin embargo, la historia crediticia de un cliente se refiere a los riesgos relacionados con el comportamiento financiero del prestatario —pero no se refiere, y no puede hacerlo, a los riesgos del negocio relacionados con el clima y los precios en la agricultura.

Seguros para la administración del riesgo

El riesgo distorsiona las inversiones y pone los activos en peligro. Los seguros pueden ayudar a los agricultores a tomar más riesgos en la producción y a prevenir choques que pueden disminuir sus activos. También pueden reducir las tasas de interés necesarias para contrarrestar el riesgo de falta de pago y para aumentar la disponibilidad de crédito agrícola, al hacer que los comerciantes y otros intermediarios estén más dispuestos a colocar sus activos en un portafolio de créditos agrícolas.⁴⁶ En adición a aumentar la oferta de crédito agrícola, los seguros pueden hacer que los prestatarios potenciales estén más dispuestos a enfrentar el riesgo asociado con créditos que utilizan garantías convencionales. Como es costumbre, existen costos asociados. Los seguros son costosos y llevan a unos costos generales más altos cuando se agregan a un crédito.

Los individuos y las redes locales pueden hacer mucho para administrar el riesgo, pero tales estrategias con frecuencia fracasan ante el riesgo sistemático, que se encuentra más allá de la capacidad de administración de los individuos y de la comunidad. Las innovaciones para enfrentar el riesgo sistemático pueden complementar la capacidad local para manejar los riesgos idiosincrásicos. Al hacer esto, la expectativa es que las innovaciones darán apoyo a un patrón más productivo y sostenible de inversión en capital agrícola y humano.

Respuestas individuales y comunitarias ante el riesgo

Un elemento de cualquier estrategia para enfrentar el costo del riesgo, es expandir las oportunidades de administración de riesgo de los hogares. Las comunidades pueden desarrollar sistemas informales de aseguramiento mutuo y préstamos contingentes para responder

a choques que se desprenden de normas tradicionales⁴⁷ y de información local. Por ejemplo, los grupos de pastores en Kenya proporcionan ganado a los vecinos que han perdido una porción de sus hatos, como una forma de pagar ayudas anteriores y de crear obligaciones futuras.⁴⁸ Pero estos sistemas tienden a fracasar para las familias pobres por diferentes razones. Una, es la limitación inherente para asegurarse frente a choques covariados: los vecinos de alguien no pueden proporcionar asistencia si ellos también sufren del choque. Otro, es que tales sistemas involucran costos de transacción en la búsqueda de socios, actividades de coordinación y supervisión de los arreglos recíprocos. En la medida en que estos costos aumentan, el tamaño óptimo de una red de apoyo mutuo se reduce, reduciendo también el compartimiento del riesgo. Adicionalmente, los individuos tienden a formar redes con otros de su misma casta, etnia y género, así como de una base similar de activos. El seguro mutuo, aunque útil, tiende a ser más débil para los más pobres y a fallar cuando es más necesario.

Administración del riesgo a través de las microfinanzas

Como se discutió, la ausencia de seguros limita el acceso al crédito. Por el contrario, un crédito accesible puede ayudar a que los hogares suavicen su consumo y eviten ventas de activos bajo condiciones no favorables. Pero, ¿no deberían los hogares ahorrar en anticipación a las necesidades futuras y usar sus ahorros como una forma de autoaseguramiento? Los hogares, por supuesto, ahorran granos y efectivo, pero menos de lo que podría esperarse. Así como hay restricciones para el crédito, los hogares tienen límites para el ahorro debido a las bajas tasas reales de interés (a veces negativas), preocupaciones de seguridad e inaccesibilidad a los bancos. Adicionalmente, las obligaciones familiares y los roles de género impiden la acumulación de efectivo. Desde el punto de vista de la oferta, muchos bancos encuentran que los costos de transacción y de regulación, hacen que los pequeños depósitos no sean rentables. Las IM abordan parcialmente este problema. Adicionalmente a su bien conocida extensión del crédito hacia los hogares que tienen garantías limitadas, muchas IM ofrecen formas seguras y convenientes de ahorrar pequeñas cantidades, requiriendo con frecuencia una historia de ahorro antes de otorgar un primer crédito.

Las IM pueden jugar un papel adicional en la administración del riesgo: pueden reducir los costos de mercadeo y supervisión del aseguramiento al servir como intermediarios para el aseguramiento de sus clientes. Con frecuencia las IM requieren el aseguramiento de los activos comprados cuando se ha tomado un crédito de ellas —por ejemplo, asegurarse contra la pérdida de una vaca. También pueden requerir de sus clientes el asegurarse contra factores externos que interfieren con su habilidad para repagar los créditos según lo programado u ofrecer seguro de protección al préstamo, para asegurarse que las deudas no son transmitidas a los sobrevivientes.

Las IM pueden servir como intermediarios para otros tipos de seguro que cubren riesgos individuales, aprovechando su habilidad para captar de manera regular pequeñas cantidades y en línea con el proceso de transformación de algunas IM desde instituciones crediticias hasta ser proveedores de un amplio rango de servicios financieros, incluyendo las cuentas de ahorros. Los costos marginales de los sistemas de captación se reducen cuando ya hay redes de empleados operando, abriendo la posibilidad de proporcionar seguro de vida y de incapacidad, así como seguros de salud y para los cultivos. De hecho, las vidas de más de 1.6 millones de africanos fueron aseguradas en 2004 a través de un producto de microaseguramiento renta-

ble, mercadeado a través de 26 IM administradas por ONG, 24 de ellas en Uganda.⁴⁹

Satisfaciendo la promesa de seguro indexado al riesgo climático

Las IM no necesariamente pueden enfrentar el riesgo moral o la selección adversa, dos obstáculos centrales para la provisión de aseguramiento. Una innovación que puede hacerlo es el aseguramiento ligado a un indicador objetivo del clima, tal como la precipitación pluvial o la temperatura. Debido a que el clima no se ve afectado por el comportamiento individual, el aseguramiento indexado puede enfrentar tanto los costos de supervisión como el riesgo moral. La escogencia de indicador depende tanto del tipo de cobertura como del costo y disponibilidad de los datos para estimar la probabilidad de tener que hacer pagos. La precipitación pluvial acumulada o la fecha de inicio de la temporada de lluvias, con frecuencia son propuestas como indicadores; el número de días con temperaturas arriba o abajo de un nivel límite es también de uso común.

Una preocupación es el riesgo básico —la correspondencia entre el indicador y las pérdidas efectivas que son incurridas por el tenedor de una póliza. Entre más específico es el indicador, menor es el riesgo básico y más adecuado será para satisfacer las necesidades de los agricultores. Pero un rango diverso de productos —incluyendo contratos individuales de precipitación para las etapas de siembra, mantenimiento y cosecha— puede hacer más difícil su mercadeo, debido a que con frecuencia los individuos encuentran difícil evaluar las probabilidades de un evento. Adicionalmente, enfrentar los choques individuales aumenta los costos de supervisión. Por tanto, el aseguramiento basado en índices puede tener su más grande potencial en enfrentar choques covariados amplios. Se han intentado varias aproximaciones para adaptar el aseguramiento indexado a diversas condiciones. Debido a que se encuentran aún en las etapas piloto, no hay disponibilidad de una evaluación definitiva acerca de su sostenibilidad o de su impacto sobre el racionamiento del crédito, el uso de insumos y la escogencia de portafolio. En México se determina la oportunidad de ofrecer asistencia a los pequeños agricultores después de choques relacionados con el clima, sobre la base de un índice climático. La cantidad pagada se basa en indicadores *proxy* de la pobreza crónica. En 2006, el 28% del área cultivada sin riesgo estaba cubierta a

través de un contrato de aseguramiento con los gobiernos federal y estatal, siendo la disponibilidad de estaciones de medición del clima la principal limitación. En Mongolia, en contraste, se promueve el aseguramiento privado del ganado, en tanto que el gobierno proporciona el reaseguramiento para compartir el riesgo entre los pastores, las compañías de seguros y éste (recuadro 6.6). En Malawi, el seguro indexado al clima, cubre los préstamos necesarios para financiar semillas mejoradas y fertilizantes, estando los pagos del seguro dirigidos directamente hacia los bancos para cancelar los créditos de los agricultores. En la India, Basix, una IM, hace intermediación entre las compañías de seguros y sus clientes. La entrada de inversionistas privados y el número de clientes que vuelven a aplicar por seguro climático no subsidiado, indica el potencial para un mercado privado.

Definir el papel del gobierno en el aseguramiento agrícola

El historial del aseguramiento agrícola ofrecido directamente por los gobiernos no es satisfactorio. En Brasil, los costos exceden a las primas en más de un 300%.⁵⁰ Sin embargo, los gobiernos pueden jugar un papel en la inducción de los servicios de aseguramiento. En Tanzania lo que los agricultores estaban dispuestos a pagar por el seguro, era menos que el costo actuarial justo de proveer cobertura, particularmente entre los agricultores de bajo ingreso.⁵¹ De hecho, la tendencia de los hogares más ricos a asegurarse más es un patrón general, con implicaciones para la distribución del ingreso.⁵² Esto puede justificar los subsidios focalizados para los costos variables, de manera que induzcan el aprendizaje, especialmente cuando las primas de seguros son menos costosas que la asistencia *ex post*. Los subsidios pueden también compensar los costos fijos de establecer un mercado.

Los gobiernos también pueden mejorar la mitigación *ex post* del riesgo, mediante el mejoramiento de los datos necesarios para la provisión privada de un mercado de seguros. Por ejemplo, los aseguradores pueden no ser capaces de estimar los costos de eventos de ocurrencia muy extraña: un evento que ocurre con una probabilidad de 1 en 100 es difícil de distinguir de uno que ocurre con una probabilidad de 1 en 80. Similarmente, los riesgos son difíciles de cuantificar en un ambiente climático o económico cambiante. Por tanto, los aseguradores pueden requerir primas más altas para acomodarse

RECUADRO 6.6 Seguro ganadero basado en índices en Mongolia

Desde 2005, Mongolia ha probado un esquema de seguro para ganadería basado en índices, para compartir el riesgo entre pastores, compañías de seguros y el gobierno. El proyecto combina el autoaseguramiento, el aseguramiento basado en el mercado y el aseguramiento social. Los pastores sufragan las pequeñas pérdidas que no afectan la factibilidad de sus negocios (autoaseguramiento), en tanto que las pérdidas más grandes son transferidas a la industria aseguradora privada (aseguramiento de mercado a través de un producto básico de aseguramiento). Sin embargo, este no es un programa puramente comercial. El gobierno sufraga la última capa de pérdidas catastróficas

(aseguramiento social a través de un producto de respuesta a los desastres).

Los pastores pagan una prima de mercado por el producto de aseguramiento básico, la cual paga a los pastores individuales cuando quiera que la tasa de mortalidad del ganado en una localidad exceda un cierto límite. Conforme el exceso de mortalidad refleja una combinación de veranos secos y ventosos y de inviernos fríos y con alta precipitación de nieve, el índice de aseguramiento está ligado no a un evento climático sino a los datos históricos sobre la mortalidad del ganado. Los pagos del seguro, por tanto, no están directamente ligados a las pérdidas individuales de los pastores; en cambio, los pagos están basados en la mortalidad local. Esto

debe evitar o reducir el riesgo moral y la selección adversa —y reducir costos.

Un elemento clave de este enfoque es poseer buenos datos para desarrollar el índice de mortalidad del ganado. Mongolia tiene una serie de tiempo de 33 años sobre la mortalidad de animales adultos para todas las regiones, las cuatro mayores especies de animales (vacunos y yak, caballos, ovejas, cabras). El índice de mortalidad proporciona la base para determinar las tasas específicas de mortalidad que determinan el pago de las indemnizaciones.

Fuente: Banco Mundial 2001.

a las ambigüedades de tales riesgos. Cuando los gobiernos reúnen información que puede ser empleada para el aseguramiento basado en índices, proporcionan un bien público que puede mejorar la eficiencia de los mercados y reducir sus costos.

Desarrollo de mercados eficientes para los insumos

La productividad agrícola ha crecido rápidamente en los lugares donde las variedades modernas y los fertilizantes han sido ampliamente adoptados, pero no en los sitios donde la adopción se ha estancado (capítulo 2). En la mayoría de Asia y parte de América Latina, la promoción del uso de semillas y fertilizantes fue acompañada por inversiones complementarias en irrigación, vías rurales, infraestructura de mercadeo, servicios financieros y otros factores, que hicieron rentable la utilización de semillas y fertilizantes y allanaron la vía para unos mercados comerciales de insumos más dinámicos. Pero a lo largo de la mayor parte de África, estas inversiones complementarias son pequeñas, o no existen, y los mercados privados de insumos aún están por surgir en gran escala. Iniciativas recientes para desarrollar mercados para semillas y fertilizantes, proporcionan lecciones que pueden informar el futuro diseño de políticas.

Desafíos especiales en los mercados de semillas y fertilizantes

¿Por qué es tan difícil desarrollar mercados eficientes para semillas y fertilizantes? Para comenzar, la demanda por ambos insumos es muy variable en el tiempo y en el espacio. En los países en desarrollo, la demanda por semillas es más fuerte cuando los agricultores cultivan híbridos, cuyas semillas deben ser reemplazadas regularmente. Es más débil cuando los agricultores siembran variedades cuyas semillas pueden ser guardadas de la cosecha y replantadas durante varias estaciones de siembra. Adicionalmente, la calidad de la semilla que se encuentra en los mercados puede ser desconocida, en la medida en que ésta no puede ser determinada a través de inspección visual.

De manera similar, la demanda por fertilizante utilizado en cultivos no comerciales es generalmente débil e inestable por muchas de las mismas razones: carencia de conocimiento, asimetría de información, restricciones de liquidez, riesgo e incertidumbre y altos costos de oportunidad.⁵³ La rentabilidad tiende a pesar fuertemente sobre las decisiones de los agricultores, debido a que el costo del fertilizante con frecuencia representa una gran proporción de los costos de producción en efectivo.⁵⁴ Cuando los factores de costo y los factores de riesgo actúan simultáneamente, como lo hacen en la mayor parte de ambientes que dependen de la lluvia, el impacto sobre la demanda de los fertilizantes puede ser significativo.⁵⁵

¿Cómo afectan las características distintivas de la demanda por semillas y fertilizantes la oferta? Los incentivos para que las firmas privadas inviertan en la producción y distribución de semillas, dependen de la rentabilidad potencial de estas actividades. En los países industriales, donde los incentivos económicos (y el creciente uso de los derechos de propiedad intelectual) hacen más probable que los agricultores compren de manera regular las semillas, la multiplicación de plantas es hecha principalmente por las compañías productoras de semillas. Pero en la agricultura de pequeños agricultores en países en desarrollo, las compañías de semillas dependen de los programas de investigación pública para proporcionar nuevas variedades. Esto hace que la línea de producción de nuevos productos sea incierta. Con frecuencia las compañías privadas de semillas encuentran incentivos para atender las necesidades de los agricultores orien-

tados al mercado, cuando la tecnología predominante para las semillas es en híbridos, cuando la producción de semillas en las granjas es difícil, o cuando los mercados para los productos demandan un producto homogéneo que depende de una semilla genéticamente uniforme y de alta calidad.⁵⁶ Cuando estas condiciones están ausentes, como es frecuentemente el caso en los sistemas agrícolas de pequeños productores, los incentivos para las compañías privadas de semillas son bajos.

En el caso de los fertilizantes, una demanda estacionalmente variable y geográficamente dispersa desincentiva a los oferentes potenciales debido a que los mercados son pequeños, haciendo que las compras con bajos costos sean difíciles. La producción, importación y transporte de fertilizantes puede involucrar importantes economías de escala.⁵⁷ La importación de fertilizantes, por ejemplo, es más eficiente en lotes de 25.000 toneladas, considerablemente por encima de la demanda anual de muchos países de África subsahariana. Los costos de transporte son particularmente elevados en África, debido a la generalmente pobre infraestructura vial y de ferrocarriles. A causa de los costos de transporte doméstico, el uso de fertilizantes es más alto en los países africanos con costas que en los que no las tienen.⁵⁸ En Malawi, Nigeria y Zambia, los costos de transporte internacional y doméstico representan alrededor de una tercera parte del precio del producto en la granja (gráfico 6.2).

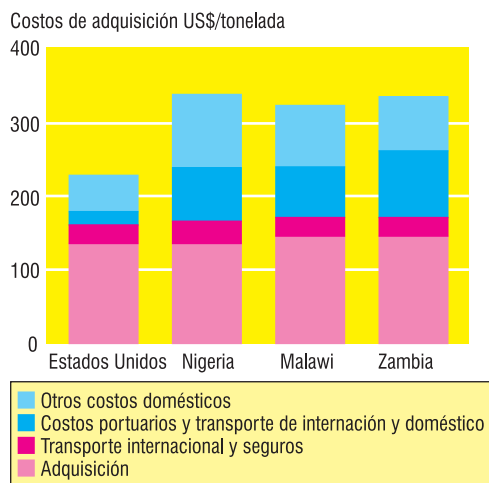
En adición a los altos costos de logística, se tiene altos costos de financiación. Las compras de fertilizantes típicamente involucran grandes volúmenes y puede pasar un año o más entre el momento en que se hacen pagos adelantados a un oferente y el momento en que el producto se recibe para la venta al detal. Así como los productores enfrentan riesgos, también los hacen los oferentes de insumos. Si llueve de manera muy temprana en la estación, las ventas de fertilizantes pueden desplomarse en la medida en que los agricultores disminuyen la escala de la plantación. Si las lluvias no son suficientes en la parte posterior de la estación, la recuperación de los créditos puede hacerse difícil en la medida en que los agricultores experimentan fracasos con los cultivos y son incapaces de repagar sus créditos.

Promoviendo el uso de semillas y fertilizantes en África

Dadas las fallas de mercado que llevan a un uso subóptimo de las semillas y los fertilizantes, los gobiernos con frecuencia intervienen para distribuirlos directamente. Los programas de distribución liderados por el gobierno han aumentado con frecuencia el uso de insumos, pero los costos fiscales y administrativos son inusualmente altos y el desempeño es errático.⁵⁹ Recientes cortes en los esquemas públicos de multiplicación de semilla y en los programas públicos de distribución de éstas, han ahorrado dinero a los gobiernos, pero las compañías privadas no siempre han intervenido para cerrar esta brecha, dejando muchos pequeños agricultores sin acceso confiable a las semillas.

Usualmente, las iniciativas para promover el uso de los fertilizantes han incentivado las importaciones que son más eficientes. Muchos países subsaharianos no tienen acceso a las materias primas para fabricar fertilizantes y sólo unos pocos tienen mercados domésticos suficientemente grandes para sostener una fábrica de tamaño eficiente. Las iniciativas del gobierno con frecuencia han buscado hacer que el fertilizante sea más asequible a nivel de las granjas, más comúnmente a través de subsidios, los cuales están gozando de una nueva popularidad.⁶⁰ Sin embargo, los subsidios siguen siendo controversiales, en

Gráfico 6.2 Los costos de transporte representan alrededor de una tercera parte del precio de la úrea en la puerta de la granja en los países africanos, 2005



Fuente: Gregory y Bumb 2006.

parte debido a su alto costo. Para citar un caso posiblemente extremo, en Zambia el 37% del presupuesto público para la agricultura en 2005, fue destinado a los subsidios a los fertilizantes (grafico 6.3). Los subsidios igualmente han aumentado la inequidad debido a que benefician especialmente a los agricultores más grandes.⁶¹

Hay situaciones en las cuales el fertilizante puede ser subsidiado productivamente, pero éstas necesitan ser cuidadosamente identificadas (recuadro 6.7). Cuando se utilizan como parte de una estrategia más amplia para enfrentar las restricciones que operan sobre la oferta y la demanda, unos subsidios bien diseñados a los fertilizantes pueden ayudar a superar temporalmente las fallas del mercado. Pero éstos deben ser “amistosos con el mercado”, contribuyendo al desarrollo de mercados para los insumos liderados por el sector privado cuando sean viables.⁶² Los subsidios amistosos con el mercado deben estar focalizados hacia los agricultores pobres para incentivar el uso incremental de fertilizantes por parte de aquellos que de otra manera no los utilizarían. En la medida en que los volúmenes aumentan, el precio de mercado de los fertilizantes convergerá hacia su verdadero precio económico y reducirá la necesidad de los subsidios.

Los subsidios a los fertilizantes que son amistosos con el mercado, pueden justificarse pero las condiciones para utilizarlos de manera eficiente son demandantes. Éstos deben estimular la nueva demanda por fertilizantes sin desplazar las ventas comerciales existentes; deben incentivar la competencia en los canales de distribución de los mismos, y ser temporales, introducidos por un período de tiempo limitado, con una clara programación para ser eliminados cuando han logrado su propósito. Los subsidios a los fertilizantes utilizados como una medida de red de seguridad en ambientes de producción marginal pueden ser recomendados sólo muy raramente, debido a que otros instrumentos para proporcionar apoyo a los ingresos o para garantizar la seguridad alimentaria, serán casi siempre más efectivos.

¿Cuáles vías son prometedoras?

Debido a que las intervenciones públicas en los mercados de semillas y fertilizantes fracasan con frecuencia, la atención se está despla-

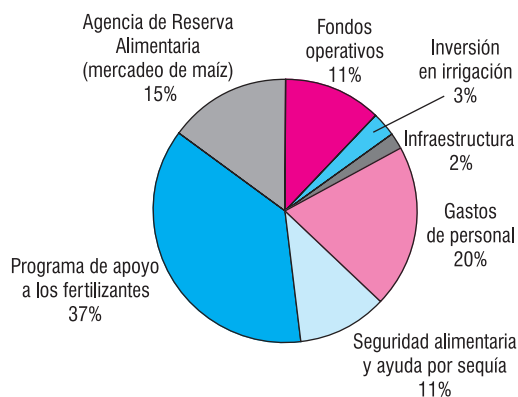
zando hacia nuevos enfoques para establecer sistemas de distribución de insumos sostenibles y liderados por el sector privado. ¿Qué puede hacerse para superar la débil demanda y la inadecuada oferta de semillas y fertilizantes?

Desde el punto de vista de la demanda, con frecuencia los esfuerzos para incentivar un mayor uso de las semillas y los fertilizantes se han enfocado en el fortalecimiento de la habilidad de los agricultores para adquirir los insumos. Para estimular el desarrollo del mercado, se han distribuido bonos en lugar de los insumos mismos. En Malawi, bajo un esquema conocido como Insumos por Activos, se han distribuido bonos únicamente a aquellos que han participado en proyectos de trabajos públicos, proporcionando algún tipo de autofocalización debido a que los agricultores más ricos tienen una menor probabilidad de participar en la construcción de vías. Los bonos eran redimibles con los distribuidores locales de productos agrícolas, lo cual fortaleció la demanda efectiva por los insumos y aumentó las ventas –y las ganancias– de los distribuidores privados.⁶³ Más recientemente, el gobierno de Malawi ha buscado aumentar la demanda significativamente, a través de la distribución a gran escala de cupones (alrededor de 3,5 millones en 2006/07), con los que los agricultores deben pagar un precio en efectivo cuando los rediman, equivalente a alrededor de una tercera parte del precio detallista del fertilizante. Con la ayuda de un clima favorable, la producción agregada de maíz aumentó notablemente después de que el programa fue implementado, pero sus costos presupuestales han sido muy elevados y difíciles de controlar y ha habido algún nivel de desplazamiento de las ventas comerciales de fertilizantes a los pequeños agricultores.

En un esquema piloto experimental en Kenya, los bonos para fertilizantes fueron vendidos a los agricultores al momento de la cosecha como un mecanismo de compromiso para asegurar que los fondos estuvieran reservados para los fertilizantes y no fueran desviados para satisfacer otras demandas –con buenos resultados.⁶⁴ En Mali y Nigeria, se proporcionaron donaciones complementarias a las organizaciones de productores durante el periodo inicial de uso, para la prueba y aprendizaje de nuevas tecnologías.⁶⁵

Desde el punto de vista de la oferta, los centros internacionales de investigación del CGIAR han promocionado asociaciones en el este y sur de África entre programas públicos de multiplicación de plantas con los productores privados de semillas. En África occi-

Gráfico 6.3 Más de una tercera parte del presupuesto público para la agricultura en Zambia 2004/05 se destinó a subsidios para los fertilizantes



Fuente: Jayne y otros 2006a.

RECUADRO 6.7 ¿Existe una justificación para los subsidios a los fertilizantes?

Los programas de subsidios a los fertilizantes han tratado de dar solución al bajo uso de los fertilizantes por parte de agricultores de pequeña escala en África. Se pueden citar varios beneficios para justificar los subsidios –económicos (aumentos en la productividad real), ambientales (reducción en la degradación de la tierra) y sociales (disminución de la pobreza o ayuda de emergencia). A pesar de tener varias dificultades obvias –alto costo, difícil focalización y desplazamiento de ventas comerciales– los subsidios a los fertilizantes siguen teniendo un fuerte apoyo por parte de agricultores y políticos, quienes perciben a los primeros como una importante base política.

Dos preguntas deben abordarse al considerar si los subsidios son apropiados para promover un mayor uso de los fertilizantes. Primera, ¿pueden los subsidios a los fertilizantes traer beneficios económicos a las sociedades cuando éstos exceden sus costos? Segunda, ¿hay circunstancias en las que los subsidios se justifican para alcanzar metas sociales antes que económicas?

Eficiencia

Los subsidios a los fertilizantes pueden traer beneficios económicos a la sociedad en diversas formas:

- Pueden iniciar mercados para los fertilizantes, mediante la compensación de los altos costos iniciales de distribución, hasta que el mercado se expande,

se aprovechan las economías de escala y los precios disminuyen.

- Pueden estimular la adopción, mediante el incentivo a los agricultores para utilizar fertilizantes y aprender acerca de sus beneficios creando externalidades positivas para otros.
- Pueden superar mercados imperfectos o inexistentes de crédito o aseguramiento para los agricultores, que hacen que éstos usen cantidades subóptimas de fertilizantes.
- Pueden compensar impuestos o controles de precios a la producción, que hacen financieramente no rentable el uso de los fertilizantes, cuando la remoción de estos impuestos o controles de precios no es factible.
- Pueden generar externalidades ambientales asociadas con una mayor fertilidad del suelo –reduciendo la erosión de éste, la deforestación y la emisión de carbono.

En la práctica, ha sido difícil implementar los subsidios y evitar sus indeseables efectos de mercado y distributivos.

Bienestar

Si no fuera económico utilizar fertilizantes, aun cuando los mercados de insumos, productos, finanzas y de riesgo estén funcionando bien ¿habría una justificación para utilizar subsidios para lograr objetivos no económicos o redes de seguridad social, como la seguridad alimentaria o el apoyo de emergencia a los ingresos?

En este caso, los subsidios a los fertilizantes tendrían que proporcionar la opción más efectiva para alcanzar el objetivo social deseado, en comparación con alternativas como ayuda alimentaria, alimentos por trabajo y transferencias en efectivo.

Que el apoyo a los fertilizantes sea más barato que la ayuda alimentaria, depende de los costos relativos que tiene para el gobierno adquirir los fertilizantes y los alimentos, y distribuirlos a los hogares en necesidad. También depende de la producción adicional de alimentos que se generaría por dólar de fertilizante distribuido y aplicado por los agricultores –y de otros ahorros de costos asociados con el apoyo a los fertilizantes, como evitar los costos de transporte y de manipulación de la granja al mercado, en que se incurre cuando los agricultores deben vender una porción de su cosecha para pagar los créditos para los fertilizantes.

El apoyo a los fertilizantes sería apropiado si los mercados de alimentos no funcionarían adecuadamente. Sin embargo, las transferencias en efectivo, que permiten a los hogares las compras de alimentos, pueden ser más apropiadas si los mercados de alimentos funcionan bien, especialmente en áreas marginales donde los retornos a los fertilizantes, en producción de alimentos, son riesgosos.

Fuente: Conely y Urdí 2001; Foster y Rosenzweig 1995; Gramlich 1990; Pedro Sánchez, comunicación personal, 2007.

dental, Sasakawa Global 2000 ha apoyado a productores privados de semillas de pequeña escala, mediante la provisión de capacitación técnica, servicios de consejería de negocios y acceso al crédito. En Kenya, Malawi y Uganda, la Fundación Rockefeller se ha unido con ONG locales para construir redes de distribuidores rurales de productos agrícolas (recuadro 6.8).⁶⁶ En Angola, Mozambique y otros países, donde los agricultores han perdido sus inventarios de semillas durante los conflictos civiles, ONG como Semillas de Esperanza han financiado ferias de semillas e intercambios de éstas para suplementar la distribución de semillas de emergencia.⁶⁷

Otra vía para mejorar los sistemas de oferta de insumos, es fortalecer la capacidad de las organizaciones de productores, para tomar responsabilidad de las etapas finales de la distribución. Para los pequeños agricultores, las compras de insumos en volumen y la organización de la distribución a través de sus propias organizaciones, es una forma de compensar la inadecuada provisión a través del sector privado. Para los oferentes de insumos, la relación con las organizaciones de productores presenta considerables ventajas con respecto a entenderse con agricultores geográficamente dispersos, quienes individualmente compran sólo muy pequeñas cantidades de insumos. En Etiopía, las organizaciones de productores están tomando la distribución detallista de fertilizantes de las compañías gubernamentales y paraestatales.

Éstos y otros esfuerzos innovadores para estimular un mayor uso de las semillas mejoradas y de los fertilizantes, proporcionan lecciones acerca del apoyo por el Estado y los donantes hacia los mercados de insumos agrícolas liderados por el sector privado. El avance en el mejoramiento de los sistemas de distribución de semillas y fertilizantes no será sostenible, sin embargo, a menos que haya una demanda fuerte y efectiva de ambos insumos, asegurable únicamente si la inversión en semillas y fertilizantes es rentable para los agricultores. Este será el caso sólo si ellos tienen acceso a mercados confiables para la venta de sus productos a precios remunerativos (capítulos 4 y 5). El desarrollo de mercados de insumos debe ir mano a mano con el desarrollo de los mercados para los productos y con el vínculo de los agricultores a estos mercados.

Organizaciones de productores en un contexto de cadenas de valor y globalización

Un próspero sector de pequeños agricultores es una de las piezas fundamentales de una estrategia de agricultura para el desarrollo. Sin embargo, los pequeños agricultores típicamente enfrentan altos costos de transacción y tienen un pobre poder de negociación en los mercados de factores y productos. Tienen acceso limitado a los servicios públicos y con frecuencia sus voces no son escuchadas en foros de política donde se deciden los temas que afectan su supervivencia.

En un mundo crecientemente determinado por las cadenas de valor y las reglas de la globalización, la competitividad es una condición para la sobrevivencia. Para enfrentar esta situación, los pequeños agricultores han formado varios tipos de organización de productores para competir mejor. Estas organizaciones se han expandido rápidamente en los países en desarrollo y hay éxitos dispersos en tres frentes: mercados, servicios públicos y participación. Sin embargo, el mundo de las cadenas de valor y las fuerzas del mercado global está creando nuevos desafíos para estas organizaciones. El reto para las organizaciones es cómo responder; para los gobiernos y donantes, es cómo asistirles sin minar su autonomía.

Las organizaciones de productores han aumentado rápidamente en los países en desarrollo

Las organizaciones de productores son organizaciones basadas en su membresía o federaciones de organizaciones con líderes elegidos, que deben responder ante sus constituyentes. Éstas toman varias formas legales, como cooperativas, asociaciones y sociedades.⁶⁸ Sus funciones pueden ser agrupadas en tres categorías:

- Organizaciones específicas por productos, focalizadas en la prestación de servicios económicos y en la defensa de los intereses de sus miembros para un producto particular, como cacao, café o algodón.
- Organizaciones de defensa para representar los intereses de los productores, como sindicatos nacionales de productores.
- Organizaciones multipropósito, que responden a diversas necesidades económicas y sociales de sus miembros, con frecuencia ante la ausencia de gobiernos locales o de servicios públicos efectivos.

En los países industrializados, las organizaciones de productores han sido fundamentales para el éxito de la agricultura familiar, que sigue siendo actualmente la forma dominante de organización de la producción. En Estados Unidos, las cooperativas lácteas controlan alrededor del 80% de la producción y la mayor parte de los pro-

ductores de cultivos especiales en California están organizados en cooperativas.⁶⁹ En Francia, 9 de 10 productores pertenecen al menos a una cooperativa, las que tienen participaciones en el mercado de alrededor del 60% para los insumos, 57% para los productos y 35% en el procesamiento.⁷⁰

En la década de 1960, muchos gobiernos de países en desarrollo iniciaron programas de desarrollo cooperativo, frecuentemente para asegurar cuotas para cultivos comerciales y para distribuir créditos e insumos subsidiados. Las cooperativas estaban en gran medida controladas por el gobierno y sus empleados hacían parte de éste. En consecuencia, los agricultores las consideraban como un brazo extendido del sector público y no como instituciones que eran de su propiedad. Esta forma de cooperativa fue muy raramente exitosa. La interferencia de la política y la captura por parte de las élites, resultaron en un pobre desempeño de éstas y desacreditaron el movimiento. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas indias de caña de azúcar, los grandes cultivadores deprimieron los precios del producto en detrimento de los pequeños agricultores. Esto generó ingresos retenidos al interior de las cooperativas, que los grandes agricultores podían entonces extraer a través de distintos medios.

La situación cambió radicalmente en la década de 1980. La liberalización política abrió oportunidades para que los productores se convirtieran en jugadores activos a través de las organizaciones de su propiedad. El ajuste estructural desvinculó al Estado de muchas actividades y servicios productivos. En contra de las expectativas, el desmantelamiento de las agencias paraestatales, llevó sólo a una muy limitada entrada de proveedores privados, la mayor parte en áreas de alto potencial. Los pequeños agricultores tornaron entonces hacia las organizaciones de productores, para compensar por el retiro de los servicios privados y la carencia de alternativas privadas. Donde prevaleció la interferencia del gobierno y las cooperativas, los agricultores con frecuencia las evitaron y crearon asociaciones.

Como se mencionó en el capítulo 3, las organizaciones de productores se han extendido rápidamente. Se estima que 250 millones de agricultores en los países en desarrollo pertenecen a alguna orga-

RECUADRO 6.8 *Convirtiendo a los proveedores detallistas de insumos rurales en agrodistribuidores en África*

La Fundación Rockefeller ha liderado el desarrollo de cadenas de oferta de insumos agrícolas en Kenya, Malawi y Uganda. Trabajando con asociados globales como el Centro Internacional para Desarrollo de Fertilizantes (CIDF) y organizaciones locales, ha sido pionera en:

- La capacitación de detallistas rurales para desarrollar sus conocimientos técnicos, de producto y de administración de negocios. Después de ser capacitados, los detallistas se convierten en agrodistribuidores certificados.
- Vincular a los agrodistribuidores certificados con empresas importantes de oferta de insumos agrícolas, utilizando garantías parciales de crédito que cubren el 50% del riesgo de no pago.
- Reempaque de semillas y fertilizantes en pequeños empaques (tan pequeños como 1 kilogramo de semillas y 2 kilogramos

de fertilizantes) para aumentar el acceso de los agricultores.

- Organización de los agrodistribuidores en grupos de compras, para facilitar las compras en volumen a los proveedores. Los miembros del grupo proporcionan garantías conjuntas para el repago.

Estos esfuerzos para fortalecer las redes de distribución rural están comenzando a dar fruto. En Malawi, una encuesta reciente de mercados rurales, mostró que la mayoría de los agricultores compran los insumos de los agrodistribuidores locales y no de la agencia de desarrollo agrícola y mercadeo de propiedad del gobierno o de grandes distribuidores comerciales en las zonas urbanas.

Gracias a la expansión en el número de agrodistribuidores, las distancias que deben desplazarse los pequeños agricultores para la búsqueda de sus insumos, han disminuido drásticamente en muchos distritos. Igualmente

la variedad, volumen, calidad y precio de los insumos agrícolas ofrecidos en zonas rurales ha mejorado significativamente.

Entre tanto, la tasa de no pago para las garantías de crédito fue menor de 1% en los primeros 3 años del programa. La baja tasa de no pago es atribuida a la alta calidad de la capacitación técnica y de administración de negocios dada a los agrodistribuidores y a su accionar conjunto para garantizar el repago. Como resultado de una mayor participación en las ventas de semillas y fertilizantes, los agrodistribuidores se han convertido en importantes nodos de extensión y varias compañías de semillas, fertilizantes y agroquímicos ahora utilizan a los agrodistribuidores para realizar demostraciones de nuevas tecnologías.

Fuente: Morris y otros 2007; Kelly, Adesina y Gordon 2003; Centro Internacional de Desarrollo de Fertilizantes (CIDF) 2005.

nización.⁷³ Los productores están organizándose también a los niveles regional e internacional (recuadro 6.9). Estas organizaciones hacen posible que los productores participen en organismos de consulta a nivel regional e internacional.

Las organizaciones de productores se involucran en un amplio conjunto de actividades que son revisadas en el informe. Participan en negociaciones comerciales y en el diseño de políticas agrícolas domésticas (capítulo 4), mejoran los términos de acceso a los mercados de productos (capítulo 5) e insumos (atrás), apoyan la generación y adopción de innovaciones tecnológicas y la diversificación hacia nuevas actividades (capítulo 7) y contribuyen a la administración de los recursos naturales (capítulo 8). Son una pieza fundamental de los programas de agricultura para el desarrollo (capítulo 10) y están involucradas activamente en la gobernanza participativa, particularmente en relación con las perspectivas de descentralización y de desarrollo liderados por las comunidades (capítulo 11).⁷³ Entre las más conocidas organizaciones de productores, se encuentran las redes de Cooperativas Lácteas de la India y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. En 2005, las cooperativas lácteas de la India, con 12.3 millones de miembros, representaron el 22% de la leche producida en ese país. El 60% de los miembros de la cooperativa no poseen tierra, son muy pequeños agricultores o son mujeres. (Las mujeres representan el 25% de la membresía).⁷⁴ Creada en 1927, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia tiene 310.000 miembros, la mayor parte de ellos pequeños agricultores (menos de 2 hectáreas) y proporciona servicios de producción y mercadeo a 500.000 productores de café. Utiliza sus ingresos para contribuir al Fondo Nacional del Café, el cual financia investigación y extensión e invierte en servicios (educación y salud) e infraestructura básica (vías rurales, electrificación) para las comunidades de caficultores.⁷⁵

Las organizaciones de productores enfrentan muchos desafíos

Las organizaciones de productores se han expandido rápidamente, pero su existencia no garantiza su efectividad. Para esto, necesitan enfrentar cinco desafíos principales tanto internos como externos a la organización.⁷⁶

Resolución de conflictos entre eficiencia y equidad. Las organizaciones de productores, típicamente operan en el contexto de comunidades rurales donde son sujeto de las normas y valores de inclusión y solidaridad social. Esto puede chocar con los requerimientos de organizaciones profesionales y orientadas a los negocios, que deben ayudar a sus miembros a competir para sobrevivir en el mercado. En nombre de la inclusión, las organizaciones tienen dificultad para excluir a los miembros que no cumplan con sus obligaciones. En nombre de la solidaridad, están presionadas para subvencionar a los miembros de más pobre desempeño a expensas de los que se desempeñan mejor, debilitando así la recompensa a la eficiencia y la innovación. Con frecuencia, también enfrentan presión para proporcionar bienes públicos a la comunidad, drenando así sus recursos.⁷⁷ Un análisis de 410 organizaciones de productores en Chile, muestra que las que han tenido éxito tienen estrictas reglas y son orientadas al desempeño. Las reglas asignan costos y beneficios a cada miembro, con base en su desempeño agrícola y las condiciones del mercado, hacen cumplir los acuerdos entre la organización y los individuos y reducen los costos de transacción de la negociación, supervisión y cumplimiento de los acuerdos entre la organización y los miembros.⁷⁸

Lidiar con una membresía heterogénea. Las organizaciones de productores tienen que representar los intereses de una membresía crecientemente diversa (capítulo 3). Esto crea un desafío mayor para el logro de una representación justa a lo largo de un muy amplio espectro de intereses. Los líderes tienden a ser los hombres mayores, los agricultores de mayor escala y los miembros de la élite rural. Con todo, las organizaciones tienen que asegurar que los intereses de los pequeños agricultores, las mujeres y los productores jóvenes, son representados justamente y sus necesidades adecuadamente atendidas. Hay un papel importante para los servicios sociales públicos y las ONG pueden ayudar a aumentar la capacidad de los miembros más débiles para adquirir conocimientos y para lograr ser escuchados en las organizaciones. Es importante establecer mecanismos más transparentes de toma de decisiones, así como sistemas de información y comunicación, utilizando medios y tecnologías de información que empoderen a los miembros más nuevos y más débiles, mejoren la gobernanza de las organizaciones y hagan cumplir la rendición de cuentas de los líderes hacia sus miembros.

Desarrollo de capacidad administrativa para las cadenas de alto valor. La globalización y las cadenas integradas de oferta, generan nuevas demandas para los administradores de las organizaciones de productores. Los administradores deben tratar con cadenas de oferta más sofisticadas a nivel nacional e internacional, que imponen requisitos estrictos y cambiantes (capítulo 5). Éstas deben coordinar las ofertas de sus miembros, para satisfacer las demandas de estas cadenas de valor —logrando escalas y oportunidad en el suministro; satisfaciendo los estándares sanitarios y fitosanitarios, y satisfaciendo las especificaciones demandadas por los procesadores, exportadores y supermercados.⁷⁹

RECUADRO 6.9 *Organizaciones de productores con membresía internacional*

La Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA) fue fundada en 1946. Para satisfacer las necesidades de las organizaciones agrícolas de los países en desarrollo, en 2000 creó AgriCord, una alianza de agencias agrícolas que ofrece programas para fortalecer a las organizaciones agrícolas miembros de la FIPA. Bajo el programa de construcción de capacidad de AgriCord, las organizaciones de agricultores de los países industriales ayudan a fortalecer a sus colegas en los países en desarrollo. La FIPA representa a 115 organizaciones nacionales de 80 países y los países en desarrollo ahora conforman la mayoría de la membresía de la FIPA. Es el único foro mundial para agricultores de países industriales y en desarrollo para intercambio de ideas y para el establecimiento de prioridades comunes. Tiene estatus consultivo con el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y con el CGIAR.

Vía Campesina, una red internacional de 92 federaciones o sindicatos, fue creada en 1992 para coordinar organizaciones de productores pequeños y medianos, trabajadores agrícolas, mujeres rurales productoras y comunidades nativas de África, América, Asia y Europa. Está orientada a influenciar en la toma de decisiones por parte de los gobiernos y las organizaciones multilaterales, en relación con las políticas económicas y agrícolas que afectan a sus miembros y al fortalecimiento de la participación de las mujeres.

Fuentes: www.ifap.org/en/index.html; www.viacampesina.org.

También en esta dimensión los gobiernos y los donantes tienen un papel importante que jugar en el apoyo de la construcción de capacidad en un amplio rango de áreas: administración, inteligencia de mercados, aspectos técnicos de la producción, compra y distribución de insumos, satisfacción de estándares sanitarios y fitosanitarios y en el involucramiento en el análisis de política, el diálogo y las negociaciones. Los donantes también han estado involucrados en el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los líderes y en el establecimiento de sistemas transparentes de administración financiera.

Participación en negociaciones de alto nivel. Las organizaciones de productores que participan en discusiones técnicas de alto nivel, como las negociaciones comerciales mundiales, necesitan nuevos conocimientos técnicos y de comunicación.⁸⁰ Adicionalmente, los expertos que representan a las organizaciones deben permanecer fieles a los intereses de los miembros nacionales y locales, un desafío difícil para las organizaciones superiores que cubren un amplio rango de intereses. Esto requiere el mantenimiento de canales de comunicación abierta con sus membresías a los niveles local, regional y nacional. Los gobiernos y los donantes pueden incrementar la efectividad de la participación en las organizaciones de productores en estas consultas, ayudándoles a obtener un acceso igualitario a la información, en la búsqueda de consejo profesional para un mejor entendimiento de las consecuencias de las políticas que son objeto de discusión y en el reclutamiento de expertos para preparar sus insumos para el diálogo de política.

Enfrentar un ambiente externo con frecuencia desfavorable. Independientemente de qué tan efectivas son internamente para satisfacer los cuatro desafíos anteriores, las organizaciones de productores no pueden promover exitosamente los intereses de los pequeños agricultores, sin establecer un ambiente legal, regulatorio y de política, que garantice la autonomía de la organización. Esto requiere cambiar la mentalidad de los diseñadores de política y de los funcionarios de las agencias de gobierno acerca de las organizaciones. Las organizaciones deben ser reconocidas como actores plenos, no como instrumentos de las políticas diseñadas e implementadas sin tener consulta con ellas, ni como canales para implementar las agendas de los donantes. Los servicios públicos deben estar orientados para asociarse con las organizaciones, mediante mecanismos que permitan negociaciones equitativas entre éstas y otros sectores. La interferencia de los gobiernos en la administración de las cooperativas debe ser eliminada, un proceso difícil que requiere confrontar intereses creados a nivel individual y político. El apoyo de los donantes a las cooperativas lácteas de la India fue motivado en parte por el objetivo de mejorar su eficiencia, a través de eliminar la interferencia del gobierno. Aunque se hizo un considerable progreso en este sentido, el objetivo no había sido completamente logrado al cabo de dos décadas de apoyo.⁸² Por tanto, un uso efectivo de las organizaciones de productores como parte de una agenda de agricultura para el desarrollo, requiere un Estado fuerte y proactivo que establezca las condiciones favorables para que esto suceda.

Apoyo a las organizaciones de productores para empoderarlas

Los gobiernos y los donantes han apoyado a las organizaciones de productores, con frecuencia a través de ONG especializadas. Muchas organizaciones de productores en países industriales apoyan organizaciones en los países en desarrollo a través de ONG financiadas por las cuotas de los miembros.

Sin embargo, invertir en capital social no es fácil. Para que sea efectivo, el apoyo debe ser comprometido en el largo plazo pero con una clara estrategia de retiro. El apoyo del gobierno y de los donantes, bien sea financiero, administrativo o técnico, puede ser una espada de doble filo, que crea dependencia y mina las organizaciones en lugar de empoderarlas, dependiendo de la forma como este apoyo es provisto.⁸³ Aunque no hay una guía acerca de cuál es la mejor forma de proporcionar apoyo, una aproximación que ha probado ser efectiva es el uso de fondos por demanda, en los cuales las organizaciones de productores seleccionan las actividades y proveedores de servicios, como sucede en Senegal y Mali.⁸⁴ Otra aproximación, introducida por el Programa de Generación de Políticas Participativas, financiado por la ayuda holandesa, apoya los enlaces entre las organizaciones de productores y universidades que pueden proporcionar investigación de política para determinar la posición propuesta para las organizaciones de productores. La Academia de Agricultores Africanos proporciona cursos de capacitación diseñados para satisfacer las necesidades de los líderes agrícolas en las áreas de política agrícola y comercio internacional y regional. Éstas y otras aproximaciones para empoderar las organizaciones de productores, requieren de mayor experimentación y análisis sólidos de impacto para que sean más efectivas.

Innovaciones institucionales. Todavía un trabajo en progreso

A pesar de la reciente efervescencia de innovaciones institucionales a lo largo de un amplio rango de países y mercados, siguen existiendo amplias brechas institucionales en el apoyo para la competitividad de los pequeños agricultores. Los mercados de tierras son aún incompletos e ineficientes. Los mercados financieros están aún afectados por asimetrías de acceso y de información. El aseguramiento contra el riesgo está disponible únicamente para unos pocos individuos y comunidades. Los mercados de insumos son ineficientes como resultado de su pequeña escala y están distorsionados por subsidios que tienden a beneficiar más a los propietarios de mayores extensiones de tierra. Las organizaciones de productores están sólo comenzando a representar los intereses de los pequeños agricultores pobres. Con tanto más por hacer, el capítulo cierra con una nota no de satisfacción con los logros sino de trabajo en progreso, habiendo mucho por hacer y urgencia por hacerlo, de manera que se reduzcan las ineficiencias, inequidades y costos humanos de las brechas institucionales que subsisten.