



**EFFECTOS SOCIALES DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LA
ECONOMÍA CAMPESINA**

*Reflexiones a partir de experiencias en México,
Honduras y Nicaragua*

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
PRESENTACIÓN.....	3
I. INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA CAMPESINA, UNIDAD FAMILIAR COMPLEJA	5
II. GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL: EFECTOS SOBRE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES	8
1. Estructura económica e importancia del sector rural en los tres países	8
2. El ajuste estructural y la apertura de la economía	9
3. Las reformas rurales	13
4. La política económica y sus efectos sobre los incentivos a la producción agropecuaria.....	17
5. México: los efectos sociales del TLCAN en el sector rural.....	21
III. TIPOS DE PRODUCTORES Y FUENTES DE INGRESO DE LAS FAMILIAS	28
1. México.....	28
2. Nicaragua.....	33
3. Honduras.....	35
IV. ESTRATEGIAS CAMPESINAS FRENTE A LA CRISIS	39
1. El caso de México.....	39
2. El caso de Nicaragua.....	48
3. El caso de Honduras	54
V. POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA	58
1. El caso de México.....	58
2. El caso de Honduras	66
3. El caso de Nicaragua.....	70
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	77
1. Conclusiones.....	77
2. Recomendaciones	83

RESUMEN

Este informe analiza los efectos sociales que el proceso de globalización¹ tiene sobre los campesinos de Honduras, México y Nicaragua, y propone algunas medidas que les faciliten una integración más favorable en las economías nacionales. Por globalización se entiende el proceso de apertura comercial e integración en la economía mundial, así como las reformas económicas destinadas a fomentar esta transición.

La apertura comercial y el ajuste estructural han creado un marco macroeconómico desfavorable para la producción agropecuaria. La importación de alimentos y materias primas baratos ha reducido la rentabilidad y ha agudizado la competencia en los mercados domésticos de granos, oleaginosas, lácteos y carnes. Al mismo tiempo, los apoyos y subsidios gubernamentales a la producción han descendido en términos generales, reforzando el descenso de la rentabilidad del sector. La mayor parte de los productores ha resultado afectada, aunque existen ganadores y perdedores en este proceso en curso.

La retirada de los Estados de algunas de las funciones que antes desempeñaban, y la reestructuración y desaparición de empresas estatales, han creado importantes vacíos institucionales que no ha llenado el sector privado, situación que ha debilitado los mercados de crédito, seguros y servicios agropecuarios. Los pequeños productores rurales resultan particularmente afectados por este proceso, dada su precariedad económica. Se observa una regresión tecnológica de la agricultura campesina.

Diversas tipologías de productores rurales reflejan una gran heterogeneidad; existen diferentes dotaciones de recursos naturales, humanos y financieros, y los niveles de acceso a instituciones y mercados son muy dispares. Por ello, los impactos de la globalización son también diversos y las medidas diseñadas para fomentar la pequeña agricultura tienen que partir de esta heterogeneidad para que políticas que se ejecuten no sean de alcance generalizado, sino que estén diferenciadas por tipo de productor.

La economía campesina en los tres países estudiados es una unidad familiar con múltiples actividades con diversas fuentes de ingreso y combinaciones: producción agrícola, ganadería en pequeña escala, venta de fuerza de trabajo en mercados laborales regionales o en ciudades, pequeño comercio, artesanías, actividades informales y emigración.

Los distintos tipos de familias campesinas tienen estrategias de ingreso claramente discernibles. Su rasgo común es el esfuerzo de valorizar sus recursos y activos en los diferentes mercados y actividades a los cuales tienen acceso. Entre estas estrategias figuran la seguridad alimentaria familiar mediante el autoconsumo, la producción de productos básicos intercalados y la ganadería familiar. Esta

¹ En el documento se utilizan indistintamente los términos “globalización” y “mundialización”, que responden a una misma definición. Dado que hasta la fecha no existe un consenso acerca del uso de estas palabras, se ha preferido respetar la preferencia del autor a la hora de usar uno u otro término (nota del editor).

última sirve de importante fuente de ahorro. La principal forma de enfrentar la crisis rural es su participación cada vez más activa en el mercado laboral mediante actividades no agrícolas de carácter informal.

Pese a la política social y a los programas de combate a la pobreza puestos en marcha en los tres países, la pobreza y la pobreza extrema han aumentado durante la última década de reformas económicas, tanto en el campo como en las ciudades. Este hecho está estrechamente asociado con una economía incapaz de generar suficientes empleos y con la caída de los salarios reales.

El estudio explora los factores de la pobreza. En suma, se puede afirmar que una familia campesina tiene más probabilidades de ser pobre cuando: a) sus activos territoriales son pocos y sus ingresos dependen sólo de la agricultura; b) el tamaño de la familia es grande y el índice de dependencia económica alto; c) tiene pocos o ningún adulto trabajando en los mercados laborales; d) carece de capital de migración y no participa en los flujos migratorios; e) tiene un bajo nivel de escolaridad; f) no pertenece a organizaciones campesinas y redes locales de solidaridad, y g) forma parte de un grupo étnico.

Finalmente, el estudio ofrece un conjunto de recomendaciones para mejorar la situación de las familias campesinas. Entre ellas, sugiere diseñar políticas diferenciadas, de nueva generación, orientadas a reforzar el capital humano, el capital social y las instituciones rurales y, con ello, la capacidad de las familias para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos que acompañan a la globalización.

PRESENTACIÓN

La elaboración de este documento obedece a una inquietud compartida de la Unidad de Desarrollo Social y de la Unidad Agrícola de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para la Unidad de Desarrollo Social, en cuyo programa de trabajo figura este estudio, el interés por el tema surge ante el hecho de que los integrantes de la economía campesina han sido uno de los sectores que más han contribuido a engrosar, en magnitud y en profundidad, los niveles generales de pobreza. Las nuevas condiciones que impone la globalización plantea nuevas interrogantes para la agricultura tradicional que esta investigación se propone explorar, con una preocupación constante por aspectos relativos a la equidad, en la búsqueda de una inserción eficiente.

Para la Unidad Agrícola este tema es inherente a su razón de ser y constituye una más de una serie de investigaciones realizadas durante un largo período sobre la situación de la economía campesina y de la modernización de la producción agropecuaria en los países de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe. En la actualidad, esta Unidad está por concluir un estudio sobre el desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural, que en varios aspectos complementa a éste.

El documento que se presenta a continuación pudo realizarse gracias a los recursos extrapresupuestarios que permitieron financiarlo. El trabajo se confió a un especialista en el tema, el señor Fernando Rello, antiguo funcionario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma, quien hoy es profesor e investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México y que en diversas oportunidades ha prestado sus servicios de consultoría a la CEPAL. El Sr. Jesús Méndez Figueroa participó activamente como asistente y colaborador.

Los recursos, sin embargo, fueron limitados, por lo que se planteó llevar a cabo esta investigación sólo en dos países centroamericanos: Honduras y Nicaragua. La elección de estos países obedeció a la importancia de la economía campesina en su agro y a las peculiaridades que revisten gran interés. Además, el autor pudo disponer de amplia información relativa a México sobre este tema, lo cual condujo a incorporar también a este país, por considerarse importante su experiencia para fines comparativos.

El trabajo de campo en los dos países centroamericanos estaba programado para principios de noviembre de 1998. El paso del huracán Mitch y los inmensos estragos que dejó desaconsejaron por completo una visita a esos países, precisamente los más dañados de la región. Así pues, algunas de las hipótesis manejadas no pudieron constatarse como se hubiera deseado y, peor aún, la brevedad perentoria prevista para la terminación del trabajo no dejó espacio suficiente para incluir una serie de consideraciones sobre los cambios que pueden provocar en la vida institucional y en las políticas agrícolas las profundas consecuencias de este desastre. Queda con ello una deuda de futuras investigaciones por realizar.

I. INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA CAMPESINA, UNIDAD FAMILIAR COMPLEJA

El objetivo de este estudio es analizar los efectos sociales del proceso de globalización y de reformas de las economías —el ajuste estructural— a partir de la experiencia recabada por los campesinos de Honduras, México y Nicaragua; también se proponen algunas medidas que les faciliten una integración más favorable en las economías nacionales, cada vez más insertas en la dinámica de la mundialización.²

La revisión de cuestiones relacionadas con la producción y la economía rural ocupa una buena parte de este estudio, lo cual podría parecer extraño en un documento sobre efectos sociales. Ello obedece a que el enfoque utilizado aquí consiste en considerar que el incremento del bienestar y el nivel de vida de los campesinos es un proceso que depende de dos factores principales: 1) las acciones individuales y colectivas emprendidas por las familias rurales para tratar de satisfacer sus necesidades, y 2) las políticas públicas que determinan el marco económico y social en el cual los campesinos actúan. Ambos factores están estrechamente relacionados con cuestiones productivas y económicas.

Analizar los efectos sociales de la mundialización sobre la economía campesina requiere una clarificación inicial sobre lo que entendemos por esta última, así como de los mecanismos de transmisión a los pequeños productores de los influjos de las políticas macroeconómicas, a través de las cuales los gobiernos intentan regular la economía local e insertarla en los circuitos de la economía mundial. No se trata de redefinir la economía campesina, sino de precisar mejor sus características y rasgos, adquiridos o acentuados durante las últimas décadas y, en particular, como efecto de la mundialización y la aplicación de programas de ajuste estructural, tema que se trata a lo largo del estudio.

La idea de una economía campesina encerrada en sí misma, produciendo para su propio consumo y con un contacto marginal con los mercados, ha sido desterrada para dar paso a una concepción más acorde con una realidad rural actual en la que prevalecen familias campesinas que tratan de satisfacer sus necesidades mediante una estrategia de valorizar todos sus activos en diferentes mercados y ámbitos. Su objetivo final sigue siendo la reproducción de la unidad familiar, la seguridad alimentaria y el acceso a otros bienes y servicios básicos, a diferencia de las unidades agropecuarias empresariales cuyo objetivo consiste en maximizar sus ganancias (véase el recuadro 1), que resume las principales características de la economía campesina y sus diferencias con la agricultura empresarial).

La situación social de las familias campesinas depende de factores externos a sus formas de producción y reproducción social, entre los cuales se hallan la política macroeconómica de los gobiernos, las circunstancias de los mercados, los precios internacionales y las instituciones agrarias. En este estudio se pone énfasis en la política económica porque influye de manera importante en las

² La globalización o mundialización es un proceso amplio que cubre diferentes terrenos. En este informe se enfocan sólo sus aspectos relacionados con la apertura comercial, la integración de las economías y mercados, así como la homogeneización de las políticas macroeconómicas y sectoriales de acuerdo con el paradigma de las organizaciones financieras internacionales.

condiciones de producción y rentabilidad de economías campesinas, sobre todo de aquellas que están más estrechamente vinculadas con los mercados. Mediante dicha política, los gobiernos: 1) aceleran o retardan el proceso de apertura comercial e integración a los mercados mundiales; 2) protegen o desprotegen a los productores rurales; 3) determinan los precios relativos y la rentabilidad de los productos comercializables y no comercializables; 4) influyen sobre el nivel general del gasto, el empleo y los salarios, de los cuales dependen cada vez más los pequeños productores rurales, y 5) tratan de remediar, mediante programas compensatorios, los efectos adversos de la apertura comercial sobre los productores con problemas de competitividad en el mercado. El capítulo II contiene un análisis de la política de ajuste estructural aplicada en los tres países estudiados y sus efectos sobre la rentabilidad agropecuaria y el comportamiento de la producción.

El bienestar social de las familias de los pequeños productores depende también de factores internos, vinculados a sus formas propias de utilizar sus recursos, organizaciones sociales y experiencia. Así, se tiene que las fuentes de empleo e ingresos de las familias rurales son mucho más variadas de lo que se suponía y comprenden, además de la agricultura, la ganadería en pequeña escala, el trabajo asalariado agrícola y en actividades urbanas, el pequeño comercio, la microempresa, la agroindustria y la emigración. Algunas encuestas recientes de hogares rurales indican que, en el caso de los campesinos con menores recursos territoriales, los ingresos agropecuarios son inferiores a los obtenidos en actividades no agrícolas, las cuales se han convertido en las principales fuentes de ingresos de sus familias. Dichas encuestas, analizadas en el capítulo III, muestran que las familias tienen fuentes de ingresos diferentes, que dependen de los recursos naturales, humanos y sociales con que cuentan. Se observa una permanencia —y hasta una intensificación— de las estrategias típicamente campesinas de reproducción social: autoconsumo, cultivos múltiples e intercalados, combinación de la agricultura y la ganadería, y cierta diversificación de cultivos pero manteniendo la importancia del maíz, el producto campesino por antonomasia. Las familias campesinas despliegan estrategias de ingresos que comprenden la participación en mercados de tierra, en mercados laborales, en los flujos migratorios y en la economía informal. Estas estrategias se analizan en el capítulo IV.

El impacto de las políticas públicas sobre el empleo, los salarios y el ingreso familiar ha sido negativo. En los tres países se han puesto en marcha programas sociales orientados a compensar la disminución del ingreso real por habitante, pero han sido insuficientes. El resultado neto ha sido un aumento de los niveles de pobreza rural, que eran ya altos, durante los últimos años. La mayoría de los indicadores sociales muestra un deterioro en el sector rural de los tres países. Este tema es examinado en el capítulo V. Para terminar, se concluye el estudio con un capítulo final (VI) de conclusiones generales y recomendaciones de política pública.

Recuadro 1**CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA Y SUS DIFERENCIAS CON LA AGRICULTURA EMPRESARIAL**

Características	Economía campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Estrategias de ingreso	Múltiples y en diferentes mercados y actividades, según los activos de cada familia	Ganancias agropecuarias (y en otros negocios), de acuerdo con el capital invertido
Manejo del riesgo	Autoconsumo y diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas. Debido a fallas de mercado faltan instrumentos para manejar el riesgo, y los que existen tienen costos altos. Redes familiares y locales reducen el riesgo	Utilización de seguro agropecuario. Diversificación de cultivos.
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades mínimas	Asalariada
Costo de la fuerza de trabajo	Bajo o casi nulo. Mano de obra familiar no pagada. Aprovechamiento de fuerza de trabajo familiar sin costo de oportunidad (niños y ancianos)	Costo equivalente al salario rural vigente
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comparados en el valor del producto final
Acceso a mercados e instituciones	Insuficiente debido a fallas de mercados, mercados incompletos e instituciones inadecuadas	Mayor acceso a mercados y a instituciones
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Costos de transacción		
1. Supervisión y vigilancia de la mano de obra	Bajos. Autosupervisión	Altos
2. Crédito y mercadeo	Altos, debido a escalas reducidas y garantías insuficientes	Bajos, debido a mayores escalas de producción
Derechos de propiedad	Frecuentemente mal definidos y ambiguos. Problemas en su transferencia o intransferibles (tierras comunes)	Claros y bien definidos. Transferibles
Acceso a servicios productivos, sociales e infraestructura	Deficiente acceso a servicios productivos y sociales, particularmente en zonas rurales alejadas y con poca infraestructura	Buen acceso, sobre todo en ciudades intermedias

Fuente: Elaboración propia basada en Schejtman, A., (1980) "Economía campesina: lógica interna, articulación persistencia". *Revista de la CEPAL*, N° 11, Santiago de Chile, agosto.

II. GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL: EFECTOS SOBRE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

1. Estructura económica e importancia del sector rural en los tres países

La importancia de las actividades rurales en la economía nacional de los tres países considerados en este estudio se mide por su contribución al producto interno bruto (PIB), por la proporción de la población laboral que ocupan, y por las divisas que genera la comercialización de sus productos en el mercado mundial.

En México, el sector agropecuario aportó en 1997 el 6.1% del producto total, el porcentaje más bajo desde que empezó en 1983 el cambio estructural de la economía (ese año su ponderación fue de 7.8%).³ Sin embargo, las actividades del campo mexicano resultan relevantes por la magnitud de población económicamente activa que absorbe, la cual ascendió a 22.5% del total.⁴

En lo que respecta a la generación de divisas, durante 1997 las ventas externas del sector alcanzaron 3 828 millones de dólares, que equivalieron a 5.9% de las exportaciones totales del país.⁵ Cabe señalar que aunque su balanza comercial tuvo un saldo negativo de 1 182 millones de dólares durante el período de la apertura comercial (1983-1997), en el mismo lapso se han multiplicado por 3.2 sus ventas en el mercado internacional, lo que significa que una proporción creciente de su producción se orienta hacia el mercado de exportación y contribuye a financiar, aunque no totalmente, el incremento de las importaciones de alimentos.

Por su parte, Honduras tiene un sector agropecuario cuyo peso en el PIB total fue de 22.1% durante 1997, lo que da cuenta de la relevancia que tienen las actividades primarias en este país, la cual se ha mantenido prácticamente sin cambios desde 1985, cuando empezaron las reformas estructurales.

La participación de la población ocupada rural en el total nacional fue de 41.1% en 1997, porcentaje que contrasta con el 48.5 registrado en 1985. Ello revela una reducción relativa de la población trabajadora en el campo, lo que no significa una disminución de la ocupación rural, sino más bien un menor dinamismo en la generación de puestos de trabajo, comparado con el mercado de trabajo nacional. En efecto, mientras los trabajadores rurales pasaron de 516 000 a 804 000 en el período señalado la población laboral total creció de 1 063 000 a 1 955 000 personas.

³ No es que el producto agropecuario se haya reducido durante el período de observación; lo que sucedió es que su ritmo de crecimiento fue lento con respecto al resto de la economía mexicana.

⁴ Paradójicamente, la tasa de desocupación en las áreas rurales es menor que la correspondiente a las zonas urbanas debido a la gran variedad de actividades extraparcclarias que la población realiza para sobrevivir en un contexto de gran escasez de empleo. Como se señala en otra parte de este trabajo, la incorporación de mujeres al mercado laboral, así como la alta migración que caracteriza a las zonas rurales, explica en gran medida esta situación del mercado de trabajo rural.

⁵ La exportaciones totales consideradas no incluyen las exportaciones de la industria maquiladora.

Por otra parte, las exportaciones agropecuarias hondureñas, que en 1995 generaron 533 millones de dólares —36.8% de todas las divisas obtenidas por las ventas externas del aparato productivo—, contrasta con los 574 millones de dólares de 1985, año en que representaron 72.1% del total. Las mayores ventas externas en la década de los noventa provienen de sectores de actividad distintos al primario.⁶

Finalmente Nicaragua es una economía rural con una tendencia a incrementar su aportación al producto nacional y con capacidad de generación de empleo, y al mismo tiempo con grados decrecientes en la generación de divisas.

Del producto cabe destacar que mientras en 1997 la contribución al PIB fue de 35.7%, 10 años atrás, en 1985 fue de 30%, lo que indica una aportación gradual ascendente a la riqueza nacional. En los mismos años, las actividades rurales ocuparon a 45.7% y 68.3%, respectivamente, de la población laboral de todo el país. En lo que respecta a las exportaciones del sector primario, las cifras indican que se han reducido de manera notable a partir de la segunda mitad de los años ochenta, ya que en 1985 aportaron 89.6% de los dólares obtenidos por todas las ventas externas de la economía, en tanto que en 1995 sólo contribuyeron con 52.5%.

Esta información estadística revela una economía rural que incrementa la producción destinada al mercado interno (granos básicos), en detrimento de la agricultura de exportación, y que absorbe un número creciente de trabajadores, muchos de ellos en la producción de autoconsumo.⁷

2. El ajuste estructural y la apertura de la economía

a) México

A principios de los ochenta, el modelo económico prevaleciente en México, basado en la sustitución de importaciones, experimentó graves desequilibrios que tomaron inevitable la adopción de un conjunto de medidas de ajuste para estabilizar la economía y cambiar su estructura.

La estrategia de desarrollo seguida desde la década de los cuarenta se sustentó en la protección del mercado interno, a través de barreras arancelarias y no arancelarias que mantuvieron al aparato productivo virtualmente aislado de la competencia internacional. Desde un principio el Estado desempeñó un papel central al asumir un alto grado de intervencionismo y regulación de la actividad económica.

⁶ Mientras las exportaciones totales de la economía nacional crecieron entre 1985 y 1995 a un ritmo promedio anual de 6.2%, las ventas externas agropecuarias experimentaron un decremento promedio anual de 0.7%.

⁷ Ciertamente, mientras la superficie cosechada de 1985 a 1996 aumentó en los cultivos de consumo interno (arroz, frijol, maíz y sorgo) al pasar de 342 000 a 411 000 hectáreas, respectivamente, en los cultivos de exportación (algodón, banano, café, caña de azúcar, semilla de ajonjolí y tabaco) se dio el fenómeno contrario, ya que pasaron de 256 000 a 161 000 hectáreas.

La insuficiencia de los ingresos ordinarios estatales, principalmente los tributarios, para sostener el elevado gasto público obligó a las autoridades a recurrir cada vez más al endeudamiento externo para financiar el desarrollo, lo que generó, con el paso del tiempo, condiciones de suma vulnerabilidad para el Estado y para la planta productiva nacional.

La crisis de la deuda manifestada en agosto de 1982, en vísperas del cambio de administración pública, fue la señal de arranque de las reformas. La incapacidad del país para cumplir sus obligaciones financieras con los acreedores internacionales significó el agotamiento de las bases en que se había sustentado el crecimiento económico, asociado con bajos niveles de precios.

A partir de 1983 el aparato productivo inició la transición hacia un nuevo esquema de desarrollo caracterizado por una menor intervención del Estado en las actividades productivas, la apertura comercial externa, la desregulación de economía y el equilibrio en las cuentas públicas. El propósito del modelo consistía en insertar a la economía mexicana en los grandes circuitos internacionales de producción y comercialización, en el contexto de la globalización de la economía mundial, así como en liberalizar las fuerzas del mercado para lograr una asignación eficiente de los recursos.

Ante las drásticas restricciones presupuestarias de los ochenta, y en el marco de la nueva estrategia económica, el Estado inició un proceso de reestructuración que continúa hasta la actualidad, mediante diversas alternativas, entre las que destacan la privatización, el cierre o la reducción de la mayoría de las empresas estatales.

La menor intervención pública en las actividades productivas se refleja en la reducción de la aportación que el gobierno hace en la inversión productiva nacional. Mientras en 1988 su contribución alcanzó casi 24% de la inversión total, en 1997 fue de 18.5%.

Respecto de la apertura comercial, cabe señalar que a partir del ingreso de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1985, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), las barreras arancelarias y no arancelarias se fueron reduciendo gradualmente con la finalidad de permitir la libre importación de bienes producidos en el exterior, lo que ha sometido a una intensa competencia a los productores nacionales, privilegiando la competitividad del mercado. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, los Estados Unidos y Canadá, y cuya entrada en vigor se verificó en enero de 1994, no es sino la consolidación de este proceso marcado por la gran velocidad de la liberalización —en comparación con otros países—, aún mayor que la exigida por las organizaciones financieras internacionales y el propio TLCAN (liberalización unilateral).

La desregulación de la economía tiene como objetivo crear un marco legal, que lejos de inhibir la inversión privada (nacional o extranjera), como ocurrió en el pasado, la promueva, reduciendo los requisitos legales exigidos para ello. Sin lugar a dudas, las reformas a la Ley de Inversión Extranjera aprobadas por el Congreso de la Unión en 1993, y la redefinición de las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado en la Constitución, han sido los principales medios a través de los cuales las

autoridades económicas del país han alentado la inversión de los particulares, que se han convertido de esta manera en el motor de la economía nacional.⁸

Finalmente, como un elemento medular de la actual estrategia económica, se encuentra la preservación del equilibrio en las cuentas públicas. En efecto, el mantenimiento de condiciones de estabilidad macroeconómica que favorezcan el adecuado desenvolvimiento de la actividad económica se encuentra determinado por una sana situación fiscal, es decir, por un equilibrio entre ingresos y gastos públicos que permita la obtención de déficit públicos reducidos.

La nueva política económica se basó en políticas fiscal y monetaria restrictivas, utilizadas desde que se inició el proceso de cambio estructural para estabilizar el crecimiento de los precios. La contracción del gasto estatal y los incrementos de los precios y tarifas públicos, junto con una política tributaria que fortalece los ingresos del gobierno, han sido ampliamente preferidos para reducir los déficit fiscales, que se consideran causantes de la inflación.

No obstante los altos costos sociales que la aplicación de dichas políticas restrictivas implica, el gobierno considera que son la mejor alternativa para promover el crecimiento económico y mantener bajos precios.⁹

b) Honduras y Nicaragua

La necesidad del ajuste macroeconómico en Honduras y Nicaragua tiene su origen en los procesos inflacionarios que sufrió toda Centroamérica durante la década de los setenta y el primer quinquenio de los ochenta. Como es conocido, esta región de pequeñas economías especializadas en la exportación de productos primarios gozó de un largo período de notable estabilidad de precios. Varios factores explican el crecimiento de la inflación. Uno de ellos son las crisis petroleras y sus efectos desquiciantes para países dependientes de hidrocarburos, como Honduras y Nicaragua. Otro es el desequilibrio creciente de las cuentas con el exterior, agravado por la disminución de la demanda externa y el deterioro de los términos de intercambio de las exportaciones. En su intento por frenar los efectos contraccionistas de estos acontecimientos, los gobiernos aumentan el gasto público, lo que genera deudas externas crecientes. El aumento de las tasas de interés internacionales viene a complicar el déficit externo. Por otra parte, la guerra y la inestabilidad política ocasionan importantes fugas de capitales. Inflación, desequilibrios externos y fiscales y estancamiento económico: este es el contexto en el cual surgen las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial.¹⁰

⁸ Otra medida importante fue la eliminación del control de precios de todo un conjunto de bienes y servicios, entre los que destacaban productos alimenticios básicos. La última acción en tal sentido es la supresión del precio oficial de la tortilla, cuyo precio de mercado entró en vigor durante los primeros días de 1999.

⁹ La política fiscal que prevalecerá durante 1999 es de este tipo, ante los problemas derivados por la recesión esperada de la economía internacional, el descenso de los precios del petróleo, la alta volatilidad que el tipo de cambio experimentó en 1998 y el menor flujo de capitales foráneos hacia las economías emergentes, entre las que sobresale México.

¹⁰ CEPAL (1993), *Centroamérica: El camino de los noventa* (LC/MEX/L.223), México, 25 de mayo.

Honduras, como México, comenzó su proceso de ajuste en los primeros años de los años ochenta, firmando un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982, que incluía una reducción del déficit fiscal, restricciones al gasto público y congelamiento de salarios. En el período 1984-1987 los gobiernos de Honduras y los Estados Unidos firmaron convenios que comprendieron el fomento de una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones, la privatización de empresas estatales y la reducción del gasto público. En 1988 se firmaron dos programas de ajuste estructural con el Banco Mundial que implicaron la reducción de aranceles, la devaluación del lempira, la liberalización del tipo de cambio y el control del déficit fiscal. La posterior adhesión al GATT reforzó la apertura externa.

En cambio, Nicaragua inició un programa de ajuste unilateral en 1988 que comprendió las medidas tradicionales de un ajuste ortodoxo: reducción del gasto y déficit públicos, devaluación, disminución de subsidios y austeridad monetaria. Su adhesión al GATT en 1989 inició un proceso de desprotección arancelaria. El programa de ajuste estructural firmado con el Banco Mundial en 1991 abrió al gobierno nicaragüense las puertas del financiamiento multilateral a cambio de reducir aún más los aranceles, eliminar los controles al comercio exterior, privatizar empresas estatales y controlar el gasto público.

En suma, el proceso de apertura de la economía y el ajuste estructural sufrido por los tres países estudiados es bastante similar en sus aspectos generales. Para los fines de este estudio — examinar los efectos de la globalización sobre las economías campesinas—, este proceso puede caracterizarse como una creciente integración en el mercado internacional, como parte de una estrategia gubernamental que busca reformar la economía sometiéndola a la competencia internacional y convirtiendo al sector exportador en el motor de su desarrollo. Todos los instrumentos macroeconómicos se orientan a este fin. El combate contra la inflación es necesario porque el aumento de los precios y costos domésticos erosiona la competitividad. La devaluación torna más competitivas las exportaciones y favorece la producción de los bienes comercializables, penalizando los no comercializables. La desprotección arancelaria y la desregulación de los mercados —incluyendo el financiero— es algo obligado por los convenios firmados con organismos internacionales (GATT, Banco Mundial) o por tratados bilaterales como el TLCAN; es el precio que hay que pagar por entrar en el proceso de globalización y poder contar con créditos internacionales y flujos de capital extranjero.

Estas políticas tienen efectos importantes sobre las economías campesinas porque tienden a determinar la rentabilidad de sus cultivos comerciales, de los cuales deriva una parte de sus ingresos monetarios, y el precio de los alimentos básicos que venden y compran. También tienen efectos indirectos importantes, ya que influyen sobre el empleo y los salarios, que representan fuentes de ingresos no menores para los pequeños productores.

Antes de revisar los datos estadísticos que nos permitan medir la dirección y la intensidad de los impactos de la política económica sobre los pequeños productores rurales, es importante completar este marco de referencia incluyendo las reformas rurales propiamente dichas y las políticas agrícolas aplicadas, las cuales forman parte de la estrategia global y tienen la finalidad de adecuar al sector rural a las nuevas exigencias de una economía abierta y crecientemente determinada por la lógica del mercado. Estas medidas pueden ser parte de un Programa de Ajuste del Sector Agrícola (PASA), como el firmado entre el Gobierno de Honduras y el Banco Mundial, o bien programas gubernamentales de reformas del sector rural, como en México y Nicaragua, aunque ambos casos son muy similares.

3. Las reformas rurales

a) México

El gobierno mexicano inició un amplio programa de reformas durante el período 1990-1994. De esta fecha a la actualidad el gobierno ha puesto en marcha programas complementarios para apoyar dichas reformas. En esencia, han consistido en adecuar el sector agropecuario a la nueva estrategia oficial de abrir la economía al mercado internacional, sanear las finanzas públicas y crear un marco macroeconómico más adecuado para incentivar la inversión privada en el campo, en particular aquella ligada a la exportación de alimentos y materias primas.

Ello ha implicado la desprotección de los productores rurales, la disminución drástica de los subsidios a la producción, la eliminación de los precios de garantía, el retiro del Estado de la compra de cosechas y el abandono de su papel como administrador de empresas que intervienen directamente en el proceso productivo. Las consecuencias económicas y sociales de estos cambios han sido muy importantes porque durante décadas la estrategia gubernamental para el campo fue la opuesta: economía semicerrada, protección de los productores mediante la fijación de precios de garantía y subsidios a la producción y una profusa intervención y regulación estatal en todos los mercados de productos e insumos.

El proceso de apertura comercial se ha llevado a cabo de una manera muy acelerada, en comparación con los ritmos observados en la mayoría de los países. El gobierno ha eliminado todas las barreras no arancelarias al comercio y ha reducido los aranceles a los productos agropecuarios de importación más rápidamente de lo que estipularon los acuerdos comercial multilaterales (GATT) y bilaterales (TLCAN). En este sentido, se puede referir a ella como una liberalización comercial unilateral. La inclusión del sector agrícola dentro del TLCAN fue una cuestión muy debatida y que sigue siendo objeto de fuertes críticas por parte de diversas organizaciones de productores agrícolas y ganaderos.

Los subsidios a la producción mediante la venta de fertilizantes y agua de riego, a precios inferiores a sus costos de producción, de crédito subsidiado y de servicios técnicos gratuitos, han sido drásticamente disminuidos, cuando no cancelados. Diversas empresas paraestatales, que antes tenían una participación importante en la compra y distribución de insumos y productos, han desaparecido dejando vacíos que no ha llenado rápidamente el capital privado. Algo similar ha sucedido con instituciones de financiamiento y aseguramiento agrícolas.

Como se verá más adelante, estas políticas económicas se tradujeron en aumentos de los costos de producción superiores a los precios de los productos agrícolas, en la mayoría de los casos, lo cual ha provocado una caída en la rentabilidad de las actividades agropecuarias. Para enfrentar este problema el gobierno ha puesto en marcha dos tipos de medidas. Una de ellas está destinada a apoyar a los productores comerciales mediante un programa de apoyos directos (PROCAMPO) que consiste en otorgar un pago por hectárea a los productores de granos básicos, independientemente de la cantidad de

tierra que cada uno posea y de la tecnología que emplee. Los pagos de PROCAMPO equivalen a 7.4% del ingreso promedio de los ejidatarios que tuvieron acceso a él durante 1996.¹¹

Otra medida consiste en un sistema de pagos compensatorios para productores de algunos granos básicos y oleaginosas (sorgo, soya, arroz y trigo), cuyos precios han sido totalmente liberados y homologados con los precios internacionales. El mecanismo compensatorio, administrado por ASERCA —organismo creado especialmente con este propósito—, consiste en calcular precios de indiferencia (precios internacionales más costos de importación) y compensar a los productores por las desigualdades entre los precios de indiferencia y los costos de producción domésticos. Sin embargo, la cobertura del programa es limitada y se orienta a los productores de las zonas agrícolas más desarrolladas del país, lo cual deja fuera a una parte importante de los pequeños productores. Se creó, asimismo, el programa de fomento a la producción agrícola conocido como Alianza para el Campo, el cual apoya la capitalización rural y el mejoramiento tecnológico.

Sin embargo, la reforma social más importante de la última década ha sido la modificación de las leyes agrarias del país con el propósito de permitir, en ciertas circunstancias, la compraventa, el arrendamiento y otro tipo de cesiones de la tierra, algo que estaba prohibido en la legislación anterior. Esta reforma legal ha sido complementada con un ambicioso programa de titulación de tierras conocido como Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), el cual ha regularizado la tenencia de la tierra y ha otorgado títulos de posesión y propiedad para más de la mitad de los ejidatarios. La finalidad última de estas reformas agrarias es propiciar el funcionamiento de un mercado de tierras que facilite la transferencia de la propiedad de los productores menos aptos a los más eficaces o con más activos, para modernizar la producción y volverla más eficiente en el nuevo marco de apertura comercial y mayor protagonismo de la empresa privada. Otro de sus propósitos expresos fue el combate contra el minifundio y el impulso a la asociación de los pequeños productores con agentes privados que cuenten con más capital y mejor tecnología y conocimiento de los mercados.

El proyecto estatal de modernización rural arriba descrito conlleva altos costos sociales y reproduce la pobreza rural en el corto plazo. Este hecho, reconocido por el gobierno, ha llevado a reforzar la política social en el campo y a poner en marcha programas de combate a la pobreza rural y de fomento a productores de bajos ingresos, los que se analizan en el capítulo V.

b) Honduras

El Gobierno de Honduras ha desarrollado reformas significativas del sector rural, desde la reforma agraria de 1962 hasta la reciente Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (1991). Su impacto ha sido importante, pero no suficiente para mejorar los niveles de vida de los habitantes rurales hondureños, debido a las limitaciones de las propias reformas.

Con el propósito de mejorar la distribución de la tierra y dar acceso a ella a un extenso grupo social rural que la solicitaba, el Estado inició en 1992 un programa de reforma agraria llevado a cabo mediante la colonización de la frontera agrícola y, en menor medida, de la expropiación. Entre 1962 y

¹¹ El ejidatario es un miembro del ejido, organización social resultado de la reforma agraria mexicana. Como tal, ha recibido tierra para ser usufructuada pero no vendida de acuerdo con la legislación agraria recientemente modificada.

1990, el Instituto Nacional Agrario (INA) entregó aproximadamente 376 000 hectáreas a un total de 66 000 beneficiarios, lo que equivalió a un poco menos del 10% de la tierra total en poder de las fincas. En promedio correspondieron 5.7 hectáreas a cada campesino. Cabe agregar que un 45% de la tierra se distribuyó de forma colectiva (cooperativas y asociaciones de diverso tipo). El período más dinámico del reparto agrario se dio durante 1970-1976 y después de 1980 perdió fuerza. A partir de 1982 se inició, como política complementaria, un programa de titulación de tierras, cuya finalidad fue entregar títulos de dominio pleno a los campesinos.

El impacto social de la reforma agraria fue importante porque dio acceso a la tierra a un número considerable de campesinos que antes carecían de ella, enriqueciendo los activos de 66 000 familias que pudieron dedicarse a la agricultura como principal actividad. Sin embargo, los efectos positivos de la reforma agraria se vieron limitados porque no estuvo acompañada de medidas que fomentan los sectores complementarios, como crédito, servicios, apoyos a la comercialización y capacitación.

En lo que respecta al crédito, éste se concentró en los productos de exportación y mucho menos en los granos básicos cultivados por los pequeños productores. En un estudio elaborado por el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) se afirma que el porcentaje de productores excluidos del crédito del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) era de 78% en el caso de productores hasta 2.5 hectáreas, 62% en el de productores entre 2.5 y 5 hectáreas, y sólo 12% en el de productores con más de 50 hectáreas.¹²

En el terreno de la comercialización, la política oficial consistía en otorgar precios de garantía y dar seguridad en la compra de granos básicos a través del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA). Sin embargo, esta institución compraba un equivalente al 10% de las cosechas de maíz y frijol, un porcentaje muy bajo. La mayor parte se vendía a pie de parcela a comerciantes privados (70%) y el resto en los mercados locales, lo cual refleja el bajo grado de avance de los productores en la esfera comercial. El citado estudio de CADESCA indica que el IHMA atendía sólo al 0.2% de los minifundistas con menos de 2.5 hectáreas y al 0.5% de los productores que poseían entre 2.5 y 5 hectáreas. Esto indica que tanto en crédito como en la comercialización, los pequeños productores casi no tenían acceso a las instituciones gubernamentales, que beneficiaban principalmente a los grandes y medianos productores.

Esta falta de acceso a instituciones y servicios, aunada a la evolución desfavorable de los precios reales de los granos básicos, explican los limitados efectos de la reforma agraria sobre los pequeños productores rurales. En efecto, dichos precios decrecieron durante el período 1975-1989, lo que trajo consigo una disminución de los ingresos agrícolas de los campesinos.

A fines de 1991, el Gobierno de Honduras emitió la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, un ambicioso programa de reformas rurales que ha modificado sustancialmente las instituciones rurales y la política agrícola. Este programa fue diseñado para enfrentar los principales problemas que aquejaban al sector agrícola de este país: insuficiente crecimiento, falta de productividad, precios relativos desfavorables, falta de seguridad en la tenencia de la tierra,

¹² Gálvez, G., M. Colindres y J. C. Castaldi (1990), *Honduras: Caracterización de los productores de granos básicos*, Secretaría de Recursos Naturales/Comisión de la Comunidad Europea para Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras.

instituciones rurales inadecuadas en campos clave como el financiamiento y la comercialización, pobreza rural y erosión de la base de recursos naturales.

La ley realiza una revisión de las principales instituciones y políticas agrícolas, orientada a la modernización del sector: redefinir el papel del gobierno en la economía rural, hacer más eficientes las instituciones, fomentar el protagonismo del sector privado. Los reformadores pusieron mucho énfasis en definir un marco favorable a la inversión privada, el desarrollo agroindustrial, la oferta adecuada de servicios productivos, la seguridad en la tenencia de la tierra y la sostenibilidad.

Las principales reformas institucionales consistieron en la reestructuración de la Secretaría de Recursos Naturales (SRN), a la cual se le confirieron las tareas de coordinar el sector agrícola y crear la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria y del Consejo de Desarrollo Agrícola, órgano de concertación en el que participan las asociaciones de productores rurales. Es importante señalar que la ley encontró al principio una firme oposición de estas asociaciones, y que gracias al diálogo y al acuerdo se pudo llegar a ciertos puntos de consenso pese a que los productores siguen manteniendo una postura crítica.

Los instrumentos de la regulación agrícola sufrieron modificaciones importantes: se liberó el comercio interno mediante la eliminación de los precios de garantía, la abolición del monopolio que tenía el IHMA sobre las importaciones y exportaciones de granos y la venta de los almacenes al sector privado; se eliminaron las restricciones al comercio no arancelarias y se redujeron los aranceles; se comenzaron a utilizar bandas de precios para evitar los trastornos de las fluctuaciones de precios internacionales; se reorientó el BANADESA hacia los pequeños productores y se fomentó el mercado de tierras reforzando la titulación de predios, permitiendo el arrendamiento y la venta de tierras.

La Ley de Modernización ha sido criticada por estar orientada casi exclusivamente al aumento de la producción y las exportaciones de los medianos y grandes productores, y por no tener una estrategia de combate a la pobreza rural basada en un fortalecimiento de las unidades productivas de los campesinos. Se censura también el hecho de que sólo se base en políticas sectoriales homogéneas, globales, cuando el sector rural hondureño se caracteriza por la heterogeneidad de sus productores rurales. La falta de políticas diferenciales aparece en este contexto como una grave limitación que podría ahondar la bimodalidad y la mala distribución del ingreso en el campo.¹³ Los efectos de estas reformas sobre la producción, el empleo y el ingreso rurales se analizan más adelante.

c) Nicaragua

Durante el régimen sandinista (1979-1990) se puso en marcha una estrategia basada en una intervención masiva del Estado en todos los mercados rurales. Se fijaron precios de garantía a los principales productos agrícolas y se distribuyeron insumos y crédito con tasas preferenciales. Se fundaron empresas paraestatales para comprar y distribuir granos —la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS) llegó a comprar 40% de la producción nacional de maíz y más de la mitad de sorgo—, industrializar productos agrícolas, almacenar cosechas e importaciones, transportar y distribuir alimentos tanto al mayoreo como al menudeo, gracias a una extensa red de tiendas estatales. Además,

¹³ Moreno, D. *Ajuste estructural y modernización agrícola en Honduras: una visión crítica*, Tegucigalpa, Zamorano, Honduras.

se expropiaron las tierras de los somocistas y fueron distribuidas entre cooperativas, o bien fueron usadas para constituir empresas agropecuarias estatales (Área de Propiedad del Pueblo, APP).

Los gobiernos que han sucedido a los sandinistas, influidos por la ortodoxia neoliberal, siguieron una política rural completamente contraria, inscrita en el marco más amplio del ajuste estructural. Una de las medidas consistió en redistribuir la tierra propiedad de las empresas estatales entre antiguos propietarios, excombatientes y trabajadores de las empresas disueltas. Ambos procesos (expropiación y devolución) han sido conflictivos y han generado un grave problema de indefinición de derechos de propiedad que provoca incertidumbre y desalienta la inversión.

La mayoría de las empresas estatales fueron vendidas a particulares y las funciones de ENABAS disminuyeron drásticamente o se eliminaron, como ocurrió con su monopolio del comercio internacional de granos. Los precios de garantía fueron sustituidos por precios de referencia que han seguido de cerca los precios internacionales. Los aranceles se han reducido en un proceso de creciente apertura comercial. Se introdujeron las bandas de precios con el propósito de defender a los productores de los alimentos básicos de las fluctuaciones de los precios internacionales.

Los subsidios a la producción también se recortaron. En particular, la política crediticia fue revisada de manera drástica: las tasas de interés, antes muy subsidiadas, subieron, y los montos de crédito quedaron reducidos. El resultado fue el aumento de los costos de producción, así como una disponibilidad de crédito muy mermada para los pequeños productores. Los bancos privados han preferido tratar con los grandes productores y no se han creado nuevas instituciones financieras capaces de ofrecer crédito en las condiciones que requieren los pequeños productores. Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) han comenzado a ofrecer créditos pero en cantidades pequeñas. Esta es un área donde la política gubernamental contraccionista ha creado un vacío que convendría llenar cuanto antes.

En el área del mercado y la comercialización de granos básicos, la retirada del Estado no ha dejado un vacío porque ha sido sustituido por mayoristas privados de granos que operan en los centros urbanos, recreando la estructura oligopólica de mercado que prevalecía antes del proceso revolucionario.¹⁴

4. La política económica y sus efectos sobre los incentivos a la producción agropecuaria

Una vez descritas las políticas económicas y sectoriales emprendidas por los gobiernos de los tres países, el siguiente paso es analizar cuál ha sido su impacto sobre el marco global de incentivos económicos en el que trabajan los productores. Las nuevas políticas modernizadoras ven a los productores y al capital privado como los sujetos del desarrollo y éstos actúan en una economía crecientemente gobernada por el mercado. De aquí que los incentivos de mercado sean considerados como instrumentos esenciales para fomentar la inversión privada. Cabría preguntarse si la política agrícola ha sido utilizada para favorecer la rentabilidad de la actividad agrícola, y cómo han respondido los productores a este marco de incentivos.

¹⁴ Spoor, M. (1994), "Issues of State and Market: From Interventionism to Deregulation of Food Markets in Nicaragua", *World Development*, Vol. 22, No. 4.

Una forma de examinar los efectos de la política económica sobre la rentabilidad agrícola es a través de los precios agrícolas en términos reales, que miden los ingresos provenientes de la producción agrícola, previamente deflactados (véase el gráfico 1). En el caso de México, los precios reales agrícolas aumentaron en el período 1980-1987, pero a partir de 1988, fecha en que comienza el período de rápida apertura comercial, inician un prolongado descenso hasta la actualidad. Esto indica que los precios recibidos por los agricultores crecieron menos rápidamente que los precios al consumidor, lo cual, al menos en teoría, debió ser un desestímulo a la producción en este sector. En Honduras, los precios reales agrícolas se incrementaron sistemáticamente con menos rapidez que el índice nacional de precios, con excepción del frijol y el maíz, cultivos campesinos cuyos precios crecieron más rápidamente a partir de 1990.

Otro indicador de la rentabilidad agrícola es la relación entre la evolución de los precios y los costos de producción. El gráfico 2 muestra que esta relación se vuelve desfavorable para los productores a partir de 1991 en México y a partir de 1989 en Honduras. Estos cambios representaron un desestímulo a la producción sectorial.

Existen para el caso de México dos indicadores adicionales que muestran el deterioro del marco de incentivos. Uno de ellos es la caída de los precios reales agrícolas con respecto a los precios reales mundiales (precios de frontera) a partir de 1994. Antes de esta fecha, los precios reales internos eran superiores a los precios de frontera para granos básicos y oleaginosas e inferiores a los precios de los bienes de exportación. Sin embargo, después de la devaluación los precios reales internos han disminuido con respecto a los precios de frontera, haciendo más difícil la competencia en el mercado doméstico para los productores de granos.

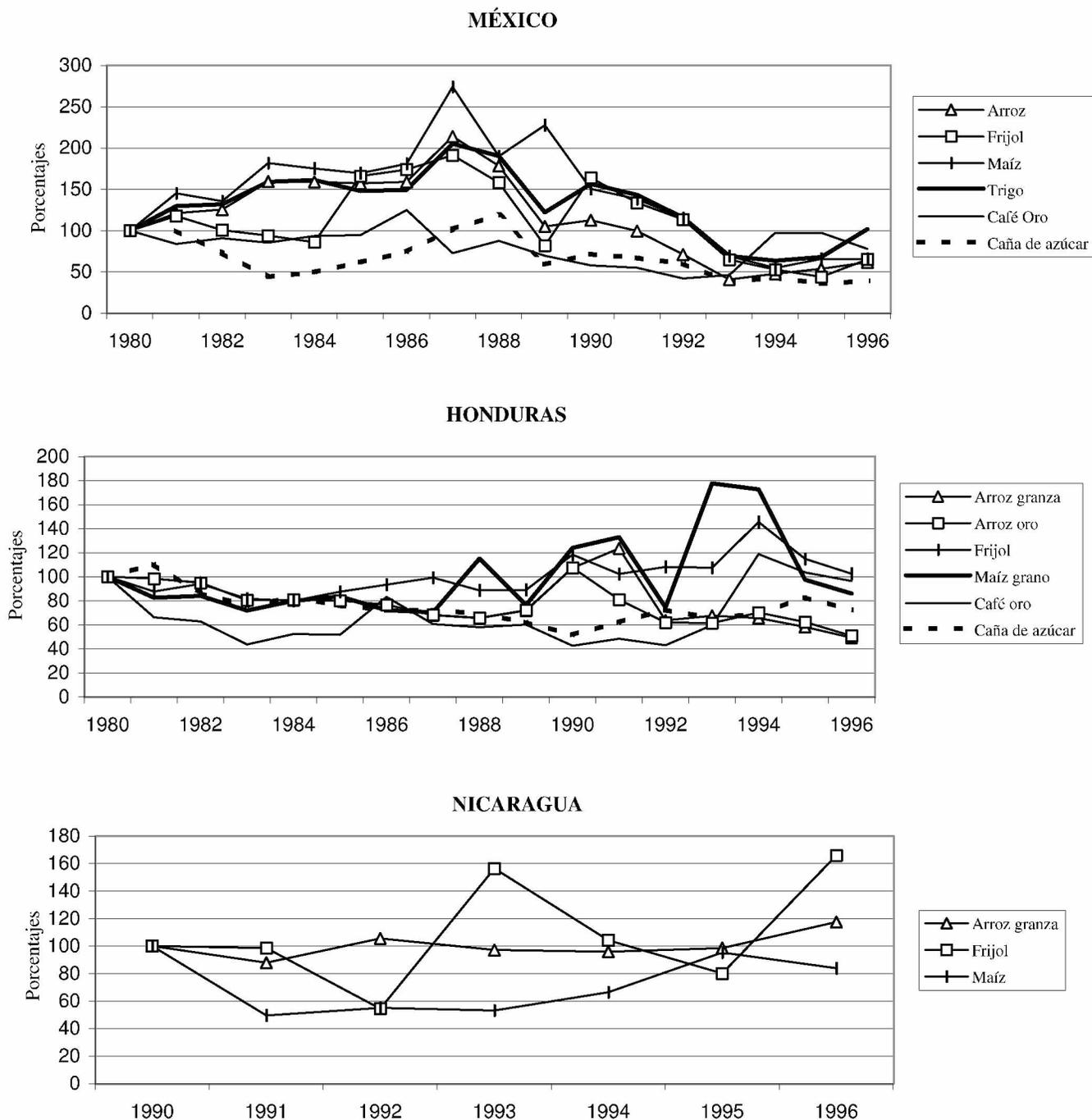
También se puede considerar el coeficiente de protección nominal, el cual mide la diferencia entre los precios internos nominales y los precios internacionales, ajustados para reflejar los costos de importación a los puntos de entrega en México (transporte, almacenamiento, impuestos y financiamiento). Estos coeficientes fueron significativamente negativos entre 1992 y 1997 para todos los granos y oleaginosas, con excepción del maíz, lo cual revela la existencia de un impuesto implícito a estos cultivos. Esta tendencia indica que las decisiones de política económica condujeron a una disminución de los precios domésticos. La apreciación del peso y la liberalización comercial redujeron la protección a los productores nacionales durante los primeros años de los noventa. En 1994 se eliminaron las restricciones cuantitativas a las importaciones en el caso del maíz, el trigo y los frijoles, y se sustituyeron por una cuota de importaciones libres de impuestos. Además, fueron reducidas las tarifas para el sorgo, la soya y el arroz. Ambas medidas, apreciación y desprotección, hicieron posible la entrada de importaciones con precios reducidos que presionaron a la baja a los precios domésticos.¹⁵

¹⁵ Cord, L. (1998), *México Ejido Reform: Avenues of Adjustment-five years later (Introduction)*, Banco Mundial, Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, Washington.

Gráfico 1

PRECIOS REALES DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1980-1996

(Índice de crecimiento 1980 = 100)



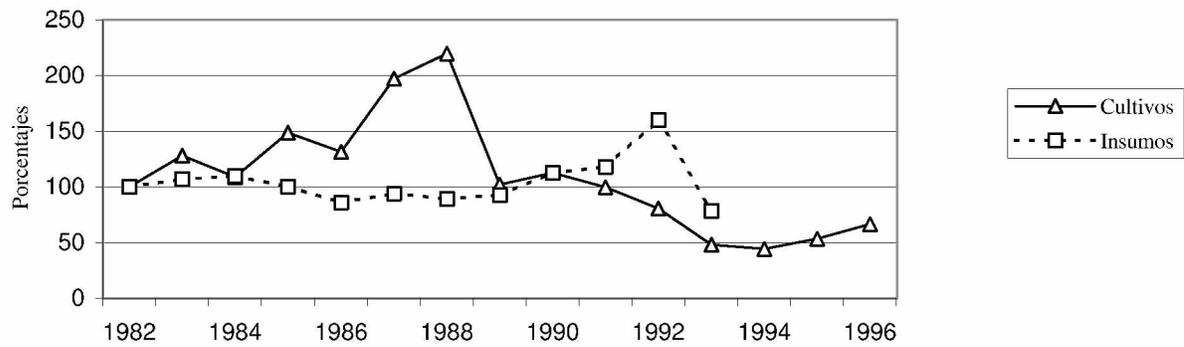
Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL (1998), *Información básica del sector agropecuario, Subregión norte de América Latina y El Caribe, 1980-1996* (LC/MEX/L.344), 28 de enero.

Gráfico 2

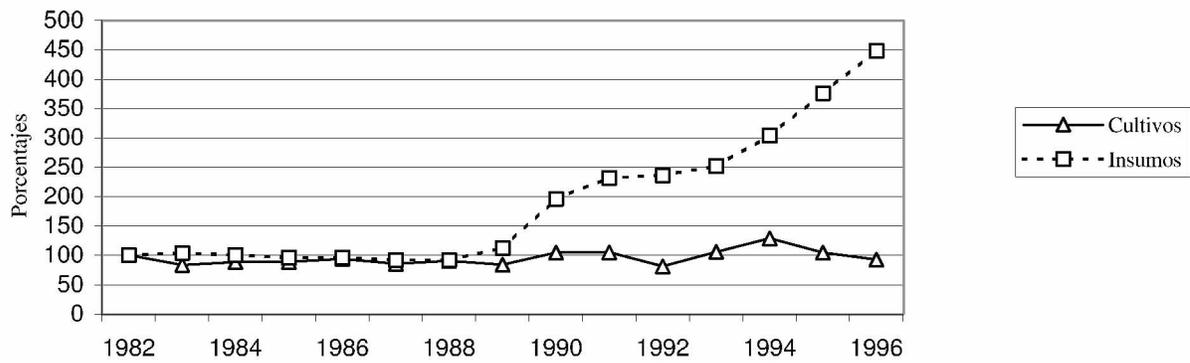
RENTABILIDAD AGROPECUARIA, 1982-1996

(Índices de precios de los principales cultivos e insumos 1982 = 100)

MÉXICO



HONDURAS



Cabría ahora preguntarse sobre los efectos, presumiblemente negativos, de estos cambios adversos en el marco de incentivos sobre la superficie cosechada y la producción agrícola. Curiosamente, la sensibilidad de ambas variables a una caída de los precios (y la rentabilidad) es baja. La superficie cosechada y la producción de los principales cultivos, con excepción del arroz, no disminuyen o se estancan, sino que aumentan ante bajas en los precios reales, tanto en México como en Honduras. (Véanse los gráficos 3 y 4.)

Este hecho exige algunas explicaciones y se pueden adelantar un par de hipótesis. En lo que respecta a los cultivos comerciales, los productores podrían estar recibiendo apoyos directos y otro tipo de subsidios, de tal forma que contrarrestaran la caída de la rentabilidad ocasionada por un deterioro en el marco de incentivos de mercado. Por otra parte, cultivos típicamente campesinos como el maíz y el frijol tendrían una muy baja elasticidad-precio debido a que son producidos para el autoconsumo y la venta en pequeñas cantidades para obtener liquidez, en el seno de unidades productivas cuya lógica no es la ganancia sino la satisfacción de las necesidades familiares.

La primera hipótesis fue sugerida por México, país que al mismo tiempo que redujo subsidios a la producción a través de los precios y los insumos, creó nuevos instrumentos de apoyo aceptados por el GATT y el TLCAN, tales como el programa de pagos directo (PROCAMPO), el mecanismo de compensación de precios o apoyo al precio de mercado (ASERCA) y otros programas (subsidio a la asistencia técnica y Alianza para el Campo). Una forma de calcular la importancia de estos apoyos es el llamado equivalente del subsidio a la producción (ESP), coeficiente que mide los apoyos totales recibidos por los productores por concepto de: a) pagos directos, b) apoyos al precio de mercado, c) subsidios a insumos y costo del crédito y d) transferencias indirectas por concepto de investigación, asistencia técnica, capacitación, sanidad y otros. El ESP se expresa como porcentaje del valor de la producción total o por tipo de cultivo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha calculado el ESP para México y concluye que este indicador aumentó de manera notable en el período 1989-1994, alcanzando un nivel de 30%, sólo 10% inferior al que prevalece en los países desarrollados miembros de la OCDE. El ESP por cultivo representó en el caso del maíz el 47% del valor de la producción en promedio durante el período 1989-1994 y entre 20% y 23% en los casos del sorgo, el trigo y la soya. Estos apoyos son sustanciales y pudieron compensar los efectos negativos que ocasionó deterioro del marco de incentivos de precios.¹⁶

5. México: los efectos sociales del TLCAN en el sector rural

Es necesario contar con una evaluación, así sea somera y provisional, de las consecuencias del TLCAN en la agricultura. Este tema ha sido objeto de fuertes debates en el pasado y lo sigue siendo en la actualidad. El Gobierno de México mantiene su postura de que el tratado comercial es positivo para el país y el sector rural en particular y que los problemas económicos y sociales que cause pueden ser paliados con políticas compensatorias. En cambio, las organizaciones de productores de

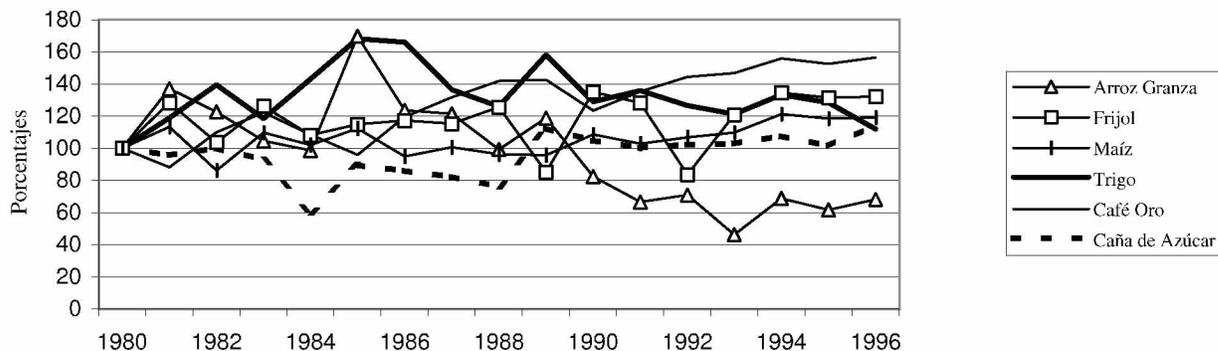
¹⁶ OCDE (1997), *Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola*, París.

Gráfico 3

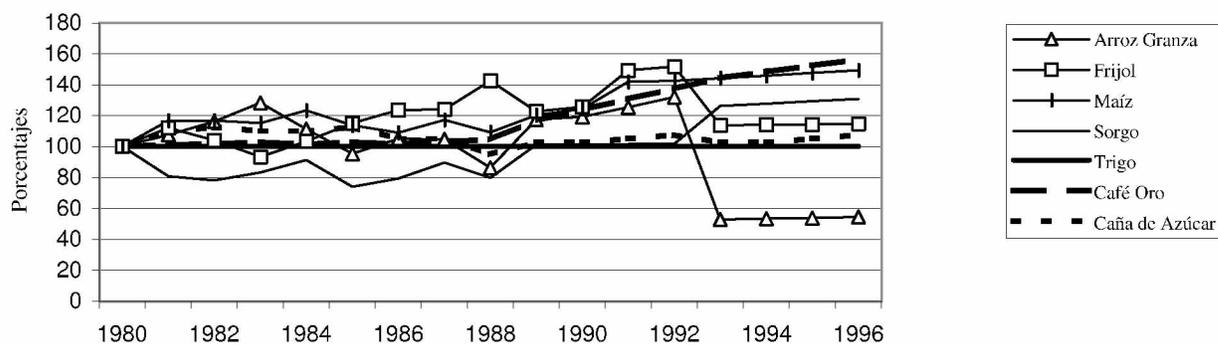
SUPERFICIE COSECHADA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1980-1996

(Índice de crecimiento 1980 = 100)

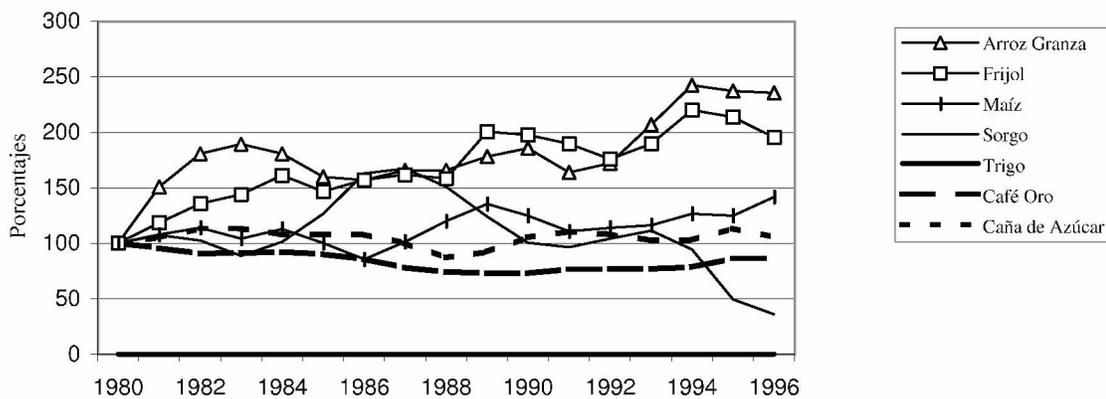
MÉXICO



HONDURAS



NICARAGUA

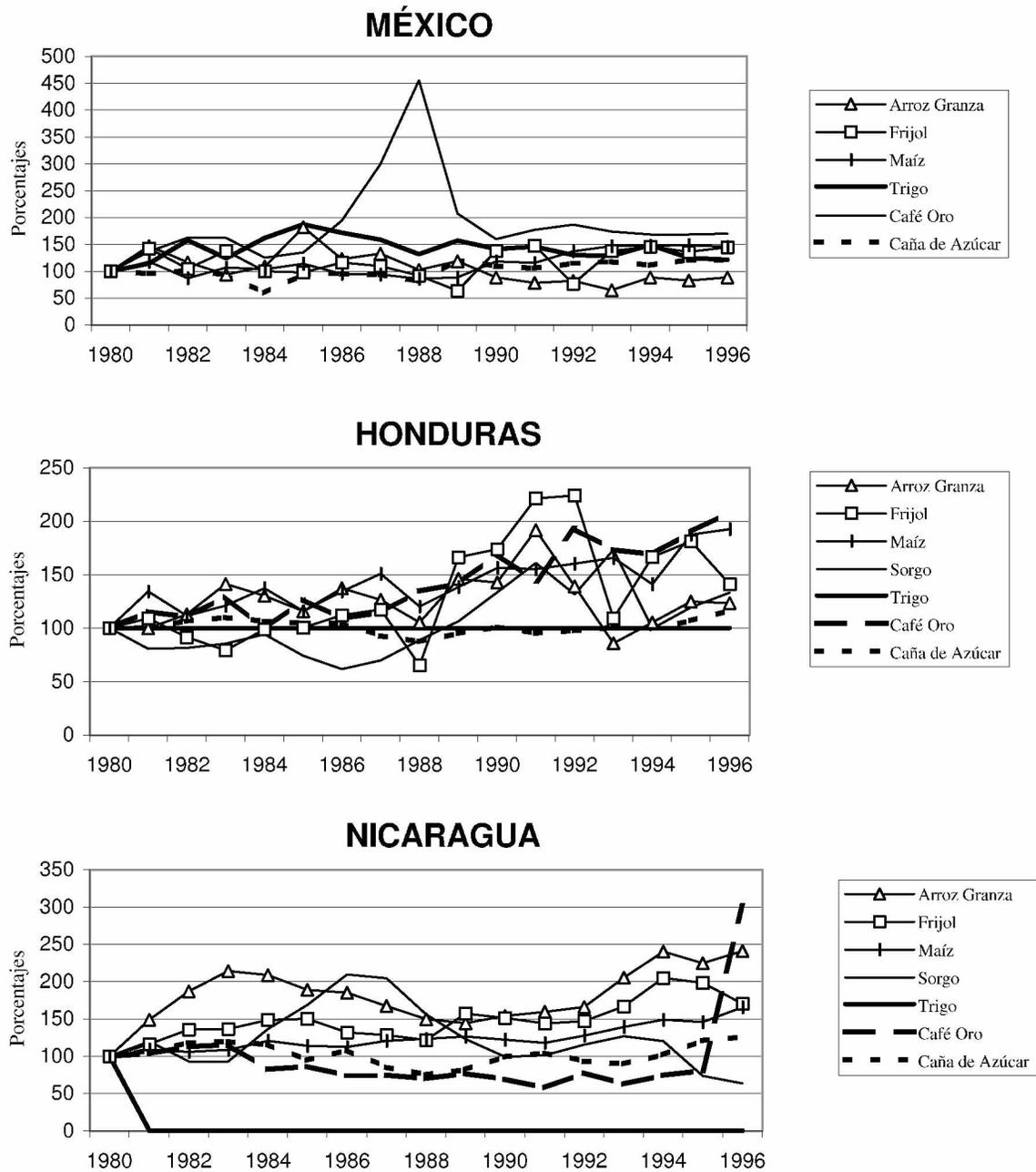


Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL (1998), *Información básica del sector agropecuario, Subregión norte de América Latina y El Caribe, 1980-1996* (LC/MEX/L.344), 28 de enero.

Gráfico 4

PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
1980-1996

(Índice de crecimiento 1980 = 100)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL (1998), *Información básica del sector agropecuario, Subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996* (LC/MEX/L.344), 28 de enero.

granos y oleaginosas en diversos estados del país y las asociaciones nacionales de ganaderos (pecuarios, avícolas y porcícolas) han realizado diversas protestas y movilizaciones, alegando que el TLCAN y la política comercial oficial están conduciendo a la quiebra de la actividad agropecuaria nacional.

En toda evaluación del TLCAN habría que tomar en cuenta que sólo vino a reforzar un proceso de apertura comercial que ya estaba en marcha. El gobierno, que había firmado en 1986 un convenio con el GATT, redujo los aranceles promedio de 25% a 15%. Posteriormente, el TLCAN disminuyó dichos aranceles de 10% a 5%. El sector agropecuario fue incluido en el tratado en medio de fuertes protestas. Se temía que la superioridad de la agricultura norteamericana en lo que respecta a la productividad del cultivo de los granos y las oleaginosas podría sacar del mercado a los productores mexicanos, en particular a los del maíz, principal cultivo nacional y alimento básico por antonomasia. El maíz es cultivado por 68% de los productores (pequeños, medianos y grandes) y ocupa una extensión de 7.3 millones de hectáreas, 46% del total.

El gobierno mexicano logró negociar una liberalización paulatina del maíz, alegando que es un producto sensible, prevista para un período de 15 años. Se fijó un arancel de 215% para el primer año, el cual descendería poco a poco hasta llegar a la desgravación total en el año 2008. Se fijó también una cuota de importación máxima de 2.5 millones de toneladas libres de gravámenes. Toda importación sobre esta cuota estaría gravada por aranceles.

Las previsiones sobre los posibles impactos del tratado coincidían en señalar que México aumentaría sus importaciones de granos y oleaginosas y sus exportaciones de hortalizas, frutas y becerros. La información parece corroborar esta tendencia, aunque no es fácil evaluar el efecto neto del TLCAN porque viene acompañado de políticas económicas que afectan profundamente a los flujos comerciales. Con todo, un estudio reciente considera que este tratado ha facilitado el comercio de manera asimétrica, ayudando más a las exportaciones de los Estados Unidos a México que a las importaciones de dicho país del Norte procedentes de México.¹⁷

La información contenida en este estudio permite concluir que el efecto neto del tratado sobre la agricultura es menor al que ha tenido la política económica, en particular la devaluación del peso y el alza resultante de la tasa real de cambio. En efecto, las importaciones y exportaciones son muy sensibles a los cambios en la demanda efectiva y ésta ha tenido oscilaciones muy grandes a consecuencia de la política cambiaria y monetaria. Un claro ejemplo de esto es la total alteración que provocó la devaluación de 1995 en las tendencias comerciales prevalecientes en el quinquenio anterior: cayeron las importaciones, aumentaron las exportaciones y hubo, por primera vez en varios años, un superávit en la balanza comercial. (Véase el cuadro 1.)

¹⁷ Janvry, A. de y E. Sadoulet (1997), "El TLC y la agricultura: Evaluación inicial", *Investigación Económica*, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, México, Vol. LVII: 221, julio-septiembre. En este trabajo los autores realizan un cálculo econométrico de los flujos comerciales entre ambos países con y sin TLCAN, lo que les permite llegar a la conclusión mencionada.

Cuadro 1

MÉXICO, HONDURAS Y NICARAGUA: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA, 1980-1997

(Millones de dólares)

Años	México			Honduras			Nicaragua		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1980	1 528	2 012	-484	626	138	488	344	138	206
1981	1 482	2 421	-939	574	121	453	400	176	224
1982	1 233	1 099	134	498	69	429	332	96	236
1983	1 188	1 697	-509	481	80	401	339	108	231
1984	1 461	1 880	-419	527	92	435	343	124	219
1985	1 409	1 619	-210	574	82	492	285	102	183
1986	2 098	938	1 160	651	87	564	209	102	107
1987	1 543	1 109	434	632	88	544	200	82	118
1988	1 670	1 773	-103	643	109	534	193	142	51
1989	1 754	2 003	-249	648	107	541	195	104	91
1990	2 162	2 071	91	655	102	553	242	100	142
1991	2 373	2 130	243	578	124	454	208	156	52
1992	2 112	2 858	-746	486	100	386	174	213	-39
1993	2 504	2 633	-129	491	168	323	165	163	2
1994	2 678	3 371	-693	421	198	223	236	168	68
1995	4 016	2 644	1 372	533	212	321	276	182	94
1996	3 592	4 671	-1 079	485	298	187	326	202	124
1997	3 828	4 173	-345	-	-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL (1998), *Información básica del sector agropecuario, Subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996*, (LC/MEX/L.344), 28 de enero.

Cuatro años es un período muy corto para evaluar si el TLCAN podría modificar las tendencias de los flujos de comercio, pero las estadísticas parecen indicar que el aumento observable del déficit comercial agroalimentario es un fenómeno que surgió antes del tratado. Éste sólo lo ha agravado. Los coeficientes de dependencia alimentaria para México (relación entre importaciones y consumo aparente) han aumentado claramente a partir de 1994 en sólo algunos productos como el arroz y el trigo. Los cultivos campesinos (maíz y frijol) presentan coeficientes de dependencia oscilantes que no superan las tendencias históricas. (Véase el cuadro 2.) Cabría agregar que el aumento de las importaciones de alimentos en los últimos años es una tendencia presente en casi todos los países latinoamericanos, independientemente del grado de apertura de cada uno de ellos.

Algunos comentarios críticos del TLCAN han señalado que el gobierno ha permitido la importación de alimentos por encima de las cuotas fijadas y libres de aranceles, presionando así a la baja a los precios domésticos. Este argumento es correcto y una prueba es que durante 1996 se importaron, además de la cuota de 2.5 millones de toneladas de maíz, otros 3.3 millones totalmente libres de aranceles, cosa que contraviene lo estipulado en el tratado y lesiona a los productores

Cuadro 2

MÉXICO, HONDURAS Y NICARAGUA: GRADO DE DEPENDENCIA (IMPORTACIONES/CONSUMO APARENTE) POR PRODUCTO, 1980-1997

Año	México					Honduras					Nicaragua				
	Arroz limpio	Frijol	Maíz	Trigo	Sorgo	Arroz limpio	Frijol	Maíz	Trigo	Sorgo	Arroz limpio	Frijol	Maíz	Trigo	Sorgo
1980	25.0	34.5	29.7	27.1	33.6	13.1	7.9	14.3	100.5	-	46.1	25.8	25.0	100.0	-
1981	16.3	29.1	20.2	28.3	31.3	8.9	0.3	4.4	100.7	0.1	26.0	40.6	17.4	114.8	-
1982	6.2	14.5	2.8	7.3	26.8	8.7	0.2	1.8	98.9	-	0.1	4.5	13.8	121.3	-
1983	0.0	0.1	30.6	11.4	41.9	0.4	0.0	3.8	98.8	-	4.8	5.8	46.5	101.0	-
1984	36.0	14.4	19.2	7.6	32.6	0.7	4.1	3.7	99.1	-	16.3	17.0	9.1	100.2	-
1985	28.3	15.0	16.5	6.4	26.2	2.7	0.0	0.4	99.1	0.1	28.7	19.4	16.9	100.0	-
1986	0.3	15.5	15.4	5.0	14.5	1.8	0.9	3.5	99.1	0.1	27.7	9.7	13.4	100.0	-
1987	4.5	4.1	28.0	9.9	11.3	12.3	0.2	4.7	99.3	0.2	32.3	17.0	12.5	100.0	-
1988	0.3	5.1	28.0	27.6	17.0	0.1	33.7	4.5	99.2	-	37.0	40.0	12.7	100.0	-
1989	35.6	16.8	29.4	10.4	35.9	13.6	4.3	9.7	99.2	-	47.3	12.3	8.3	100.0	-
1990	37.9	22.2	26.0	8.7	33.5	11.8	0.0	5.1	98.8	-	34.7	14.0	24.3	100.0	-
1991	34.8	2.5	11.1	12.9	43.9	42.9	0.0	13.8	100.8	-	33.2	5.8	4.2	100.0	-
1992	52.2	0.4	8.9	24.8	48.2	4.8	1.7	4.0	99.8	-	31.3	6.8	13.0	100.0	-
1993	60.4	0.6	1.4	35.1	60.4	15.2	2.5	2.8	99.5	-	34.8	13.4	4.9	100.0	-
1994	54.6	4.8	15.9	27.9	49.7	25.9	0.1	7.7	99.6	0.4	26.7	3.0	5.1	100.3	-
1995	59.6	2.3	15.5	31.3	17.0	39.8	0.2	3.1	99.4	1.2	36.0	7.2	13.5	100.2	0.3
1996	65.6	9.6	29.1	40.3	23.5	60.2	11.3	9.4	99.3	8.8	40.8	18.3	4.5	104.0	17.6
1997	-	9.5	15.3	45.5	28.7	78.1	4.6	20.2	99.7	31.0	-	-	-	100.0	-

Fuente: CEPAL (1998), *Información básica del sector agropecuario, Subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996* (LC/MEX/L.344), 28 de enero.

rurales.¹⁸ Sin embargo, en este caso el problema es la forma en que se aplica la política económica interna, más que el propio tratado.

Los efectos sociales del TLCAN pueden juzgarse analizando la evolución del empleo rural. Algunos analistas preveían la crisis y salida del mercado de millones de pequeños campesinos productores de maíz, con la consecuente pérdida de empleos y migraciones internas. Estas predicciones pesimistas no han ocurrido. La producción de esta gramínea se ha sostenido y el empleo generado por su cultivo tampoco ha descendido. Ello podría deberse a tres factores que se resumen a continuación, a reserva de abordarlos con más detalle más adelante.

a) Uno de ellos es que un tercio de los pequeños productores de maíz del sector ejidal son autosuficientes (ni compran ni venden), de tal forma que los vaivenes del mercado no los afectan. Otro 28% de éstos son compradores netos de maíz y, por lo tanto, la caída del precio más bien les beneficia. El resto, un 40% de los ejidatarios productores de maíz, son vendedores netos. Son éstos los más perjudicados, lo cual no deja de ser un problema muy importante, dado que concentran la mayoría de la superficie cosechada de maíz.

b) Los ingresos provenientes del cultivo del maíz y el frijol son relativamente poco importantes pues representan apenas 15% de los ingresos de las familias, de tal manera que una caída de los precios no tendría un efecto devastador sobre el ingreso, ya que éste depende en mayor medida de los salarios, la emigración y otros ingresos no agrícolas.¹⁹

c) Por último, los campesinos han encontrado en la combinación entre el cultivo de maíz y la ganadería familiar una forma adecuada de enfrentar los riesgos de las oscilaciones del mercado y maximizar el ingreso familiar, dados sus recursos y activos.

¹⁸ Ita, A. de (1998), *El impacto de la liberalización de la agricultura en México: del GATT al TLCAN*, Cuadernos del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México.

¹⁹ Janvry, A. de y E. Sadoulet (1997), *op. cit.*

III. TIPOS DE PRODUCTORES Y FUENTES DE INGRESO DE LAS FAMILIAS

La finalidad de esta sección es investigar la lógica económica de las unidades familiares campesinas, esto es, la forma en que usan e invierten sus variados recursos (territoriales, humanos y sociales) para satisfacer sus necesidades y obtener ingresos, en un contexto de creciente participación en los mercados y de economía globalizada. Este objetivo se persigue buscando identificar la composición de las fuentes de ingreso familiar y, dado que partimos de la idea de que existe una gran heterogeneidad entre las familias rurales, se han tratado de analizar las diferentes “estrategias de ingreso” de cada tipo de productor, en la medida permitida por la disponibilidad de información estadística reciente.

Las fuentes de ingreso de las familias campesinas dependen de los recursos de que disponen. La tierra ha sido siempre un activo esencial para ellas. Su carencia o posesión insuficiente han sido generalmente fuente de pobreza. Sin embargo, las familias rurales disponen de brazos, educación y capacitación que valorizan en los diversos mercados de trabajo a su alcance o bien en actividades de tipo informal. Asimismo, la pertenencia a organizaciones sociales y redes locales representa oportunidades que probablemente no tendrían en caso de trabajar de manera aislada e individual.

El análisis que sigue está basado en información proveniente de encuestas de hogares rurales realizadas en los tres países, en diferentes momentos. Con ella diversos investigadores e instituciones han elaborado tipologías de productores rurales, en las cuales nos hemos apoyado. Se abordan con más detenimiento los casos de México y Nicaragua, países que cuentan con mayor información de este tipo.

1. México

Durante la presente década fueron elaboradas tres encuestas nacionales de hogares rurales (1990, 1994 y 1997) que abarcan el llamado sector social del campo, es decir, los ejidos y comunidades resultado de la reforma agraria mexicana. Dichas encuestas permiten trazar un panorama actual, así como la evolución de las fuentes de ingreso y otras características productivas de dicho sector. Sus resultados, en cuanto a la importancia relativa de las fuentes de ingreso, se resumen en los cuadros 3 y 4.²⁰

²⁰ La encuesta de 1990 fue elaborada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la CEPAL, la de 1994 por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la CEPAL, y la de 1997 por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA) y el Banco Mundial. Análisis comparativos de dichas encuestas se encuentran en Janvry, A. de, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *Mexico's Second Agrarian Reform. Household and Community Responses*, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, La Jolla, y Davies, B. (1998), *Adjustment in the Ejido Sector*, Informe de consultoría, Banco Mundial, Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, Mexico Country Management Unit, Latin American and the Caribbean Region, Washington. Las observaciones hechas en esta sección sobre las conclusiones de las encuestas se basan en estos trabajos.

Cuadro 3

MÉXICO: FUENTES DE INGRESO FAMILIAR SEGÚN TAMAÑO DEL PREDIO, 1994

(Porcentajes del total)

	Total	Tamaño del predio (hectáreas netas) a/				
		Menos de 2	De 2 a menos de 5	De 5 a menos de 10	De 10 a menos de 18	18 o más
Ingreso total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	26.9	10.2	19.1	26.8	42.5	34.3
Ganadería	13.9	7.9	11.6	13.1	16.2	20.9
Ingreso no agropecuario						
Salarios	31.7	39.0	39.9	31.1	23.5	22.9
Microempresas	5.5	7.7	4.1	6.9	1.1	9.9
Migración (en México y los Estados Unidos)	19.2	32.5	21.4	19.6	14.5	10.0
Otros ingresos	2.8	2.7	4.0	2.6	2.2	2.0

Fuente: Janvry, A. de, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *op. cit.*

a/ Hectáreas ajustadas por un coeficiente de equivalente temporal.

Cuadro 4

MÉXICO: FUENTES DE INGRESO FAMILIAR SEGÚN TAMAÑO DEL PREDIO, 1997

(Porcentajes del total)

Concepto	Total	Tamaño del predio (hectáreas netas) a/				
		Menos de 2	De 2 a menos de 5	De 5 a menos de 10	De 10 a menos de 18	18 o más
Agricultura	33.0	9.0	24.5	33.8	43.6	50.6
Ganadería	11.2	4.5	9.8	11.3	13.0	13.2
Ingresos no agropecuarios	44.1	69.6	50.8	45.8	35.9	26.2
Salarios	24.6	36.8	31.9	28.6	18.2	9.2
Autoempleo	12.0	25.9	11.0	9.4	10.1	9.0
Remesas	7.5	6.9	7.9	7.8	7.6	7.9
Otros ingresos						
Pago de PROCAMPO	7.4	8.1	8.2	7.2	6.6	8.6

Fuente: Davis, B. (1998) *op. cit.*

a/ Hectáreas ajustadas por un coeficiente de equivalente temporal.

El ingreso propiamente agrícola, derivado de la producción y la venta de los cultivos tradicionales y modernos, es una parte relativamente pequeña del total: una cuarta parte y un tercio de los ingresos promedios, en 1994 y 1997, respectivamente. Esta cifra promedio correspondiente a todos los productores varía mucho según el tipo de finca. En los minifundios (aquellas fincas con menos de dos hectáreas) el ingreso agrícola representa aproximadamente sólo 10% del ingreso total, cuestión lógica si se tiene en cuenta que la disponibilidad de tierra de estos hogares es muy poca. En cambio, los ingresos agrícolas de los pequeños productores oscilan entre una cuarta y una tercera parte de los ingresos totales, proporción que se eleva a la mitad en el caso de los ejidatarios grandes (con más de 18 hectáreas). Existe una clara relación directa entre el monto de tierra poseída o en propiedad y la importancia del ingreso agrícola y viceversa.

El ingreso proveniente de la ganadería oscila alrededor del 13% y sigue la misma pauta que el agrícola: crece a medida que aumenta el acceso de las familias a recursos territoriales, propios o comunes. Representa una fuente de ahorro familiar importante.

El ingreso extraagrícola es básico para el conjunto de los productores, ya que supone aproximadamente la mitad del ingreso rural promedio. Pero es mucho más importante para los minifundistas, quienes compensan sus reducidos activos territoriales con actividades salariales y su participación en microempresas, generalmente de carácter informal. De acuerdo con las encuestas citadas, el ingreso extraagrícola representa entre 70% y 80% del ingreso de los minifundistas. La importancia de este tipo de ingreso desciende a medida que los productores aumentan su disponibilidad de recursos territoriales. Sin embargo, nunca deja de ser una parte sustancial de los ingresos totales, aun para los productores grandes.

El ingreso extraagrícola está compuesto por salarios, ingresos de microempresas y remesas (provenientes de migración interna y hacia los Estados Unidos). El componente más importante lo constituyen, sin duda, los salarios agrícolas y no agrícolas, que suman una cuarta parte de los ingresos promedio totales. Las remesas, sobre todo las que envían familiares que trabajan en los Estados Unidos, desempeñan un papel significativo y creciente, debido a la devaluación del peso y al cada vez mayor atractivo del dólar. Estas cifra muestran claramente la manera tan intensa en que las familias rurales están insertas en mercados de productos y trabajo, dentro y fuera del país.

Otras investigaciones, basadas en estudios de caso en diferentes regiones de México y que han aplicado encuestas de hogares y elaborado tipologías de familias productoras, han llegado a conclusiones parecidas.²¹ En el cuadro 5 se presentan las estructuras de ingreso de varios pueblos

²¹ F. Rello y M. Morales realizaron una encuesta de hogares en siete municipios del estado de Querétaro entre ejidatarios y pequeños propietarios privados y llegaron a conclusiones similares sobre la variedad e importancia relativa de las fuentes de ingreso de las familias rurales. Véase *La economía rural no-agrícola en una región de México: eslabonamientos productivos y empleo*, informe elaborado para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de próxima publicación. A. Yunes, E. Taylor y J. Becerril han encuestado a varios pueblos en diferentes regiones de México para estudiar las interrelaciones rurales usando modelos de equilibrio general aplicados a pueblos: *Los pequeños productores rurales: Características y análisis de impactos*, ponencia presentada en el seminario "Los pequeños productores rurales: las reformas y las opciones", El Colegio de México, septiembre de 1998.

Cuadro 5

MÉXICO: INGRESO PROMEDIO NETO DE LOS HOGARES POR FUENTE

	Ingreso neto total	Cultivos básicos	Cultivos comerciales	Ganadería	Total agropecuario	Otras actividades	Comercio	Trabajo local asalariado	Trabajo regional asalariado	Subtotal asalariado	Remesas internacionales	Remesas nacionales
Pesos constantes de 1994												
Total de pueblos	7,846,440.28	266,535.32	784,489.59	1,006,058.27	2,057,083.18	721,678.90	960,151.78	702,664.89	951,990.85	2,679,512.48	904,930.59	258,544.15
Promedio por total de hogares	15,445.75	524.68	1,544.27	1,980.43	4,049.38	1,420.63	1,890.06	1,383.20	1,874.00	5,274.63	1,781.36	508.95
Ingreso alto												
San Isidro Labrador	27,847.51	-3.73	1,429.88	16,315.15	17,741.30	1,147.47	2,047.97	-	-	-	4,860.75	114.92
El Chante	27,673.66	710.37	11,942.55	2,088.75	14,741.66	1,321.33	4,260.82	4,562.99	726.17	5,289.16	1,116.30	45.04
El Jupare	23,691.78	-	350.11	1,212.79	1,562.90	5,729.52	1,081.60	1,827.13	10,989.71	12,816.84	541.55	262.21
18 de marzo	21,938.90	-17.22	187.22	3,957.46	4,127.46	627.58	1,060.20	4,476.84	-	4,476.84	8,980.64	-
Ingreso medio												
Concordia	15,738.06	1,131.72	-	73.86	1,205.58	1,065.57	528.62	3,837.65	7,353.74	11,191.39	475.87	1,153.48
Micro-Reg (Michoacán)	13,915.58	711.01	-	1,174.95	1,885.96	1,496.51	2,588.61	...	...	4,903.62	2,310.75	583.90
Erongáricuaro	18,820.59	549.45	-	605.92	1,155.37	1,959.28	4,133.47	...	...	9,025.56	1,600.73	755.87
Napizaro	15,425.09	1,210.50	-	3,759.54	4,970.05	197.95	2,732.31	...	...	2,554.80	4,353.64	393.65
Orichu	11,332.34	884.03	-	368.04	1,252.07	1,879.58	742.45	...	...	6,062.77	692.42	572.37
Puácuaro	9,688.56	197.02	-	-157.76	39.26	2,003.46	2,574.74	...	...	1,970.03	2,451.61	613.75
San Andrés Daboxtha	11,704.99	96.62	108.18	-204.10	0.70	1,592.29	190.97	692.35	1,947.24	2,639.59	6,577.33	48.68
Ingreso bajo												
Reycosoghpan	8,111.97	296.26	3,183.71	1,542.55	5,022.51	17.57	149.67	859.00	503.57	1,362.57	-	802.75
Naupan	6,182.72	-115.99	785.04	326.25	995.29	188.20	1,892.79	1,661.95	1,016.52	2,678.48	-	428.05
San José Trujapan	3,500.22	52.96	-	122.91	175.87	636.93	158.06	352.76	1,542.28	1,895.04	-	427.76
Cedros	2,664.58	734.83	-	105.81	840.65	215.09	69.21	1,091.68	189.60	1,281.28	-	258.35
Porcentajes												
Todos los pueblos	15,445.75	3.40	10.00	12.82	26.22	9.20	12.24	8.96	12.13	34.15	11.53	3.30
Pueblos de ingreso alto												
San Isidro Labrador	27,847.51	-0.01	5.13	58.59	63.71	4.12	7.35	-	-	-	17.45	0.41
El Chante	27,673.66	2.57	43.15	7.55	53.27	4.77	15.40	16.49	2.62	19.11	4.03	0.16
El Jupare	23,691.78	-	1.48	5.12	6.60	24.18	4.57	7.71	46.39	54.10	2.29	1.11
18 de marzo	21,938.90	-0.08	0.85	18.04	18.81	2.86	4.83	20.41	-	20.41	40.93	-

/Continúa

	Ingreso neto total	Cultivos básicos	Cultivos comerciales	Ganadería	Total agropecuario	Otras actividades	Comercio	Trabajo local asalariado	Trabajo regional asalariado	Subtotal asalariado	Remesas internacionales	Remesas nacionales
Pueblos de ingreso medio												
Concordia	15,738.06	7.19	-	0.47	7.66	6.77	3.36	24.38	46.73	71.11	3.02	7.33
Micro-Reg (Michoacán)	13,915.58	5.11	-	8.44	13.55	10.75	18.60	...	...	35.24	16.61	4.20
Erongarícuaro	18,820.59	2.92	-	3.22	6.14	10.41	21.96	...	...	47.96	8.51	4.02
Napizaro	15,425.09	7.85	-	24.37	32.22	1.28	17.71	...	...	16.56	28.22	2.55
Orichu	11,332.34	7.80	-	3.25	11.05	16.59	6.55	...	...	53.50	6.11	5.05
Puácuaro	9,688.56	2.03	-	-1.63	0.41	20.68	26.58	...	...	20.33	25.30	6.33
San Andrés Daboxtha	11,704.99	0.83	0.92	-1.74	0.01	13.60	1.63	5.92	16.64	22.55	56.19	0.42
Pueblos de ingreso bajo												
Reyesoghpan	8,111.97	3.65	39.25	19.02	61.91	0.22	1.85	10.59	6.21	16.80	-	9.90
Naupan	6,182.72	-1.88	12.70	5.28	16.10	3.04	30.61	26.88	16.44	43.32	-	6.92
San José Trujapan	3,500.22	1.51	-	3.51	5.02	18.20	4.52	10.08	44.06	54.14	-	12.22
Cedros	2,664.58	27.58	-	3.97	31.55	8.07	2.60	40.97	7.12	48.09	-	9.70

Fuente: Elaborado por A. Yunes, G. Taylor y J. Becerril (1998), *op. cit.*

estudiados y clasificados de acuerdo con su nivel de ingreso. Esta información indica la gran heterogeneidad que existe en la composición del ingreso de los pueblos estudiados. A pesar de esto, pueden señalarse algunos elementos comunes. Uno de ellos es la poca importancia que tienen los cultivos básicos en la generación de ingresos, lo que refleja que se utilizan sobre todo para el autoconsumo. Los cultivos comerciales aportan una parte muy importante del ingreso total, cuando los hay, pero esto no sucede con frecuencia. Sorprende el hecho de que su aportación sea nula o casi nula en la mayoría de los pueblos estudiados. El trabajo asalariado representa más de un tercio del ingreso total y en algunos pueblos aporta entre 50% y 70%, lo cual los convierte en verdaderos pueblos de trabajadores rurales, que siembran y tienen animales como actividades complementarias. El comercio y las remesas, sobre todo las internacionales, también suelen desempeñar un papel fundamental como fuentes de ingreso en ciertos pueblos, que viven de las remesas provenientes de los Estados Unidos.

2. Nicaragua

La información más reciente y detallada sobre las características de la economía campesina en Nicaragua se encuentra en la encuesta de hogares rurales realizada en diciembre de 1996 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con ayuda de la FAO, el Banco Mundial, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), entre otras instituciones. La muestra de esta encuesta no es representativa de todos los productores porque fueron excluidos el sector social (cooperativas) y las grandes propiedades, pero sí es representativa de la gran mayoría de los productores agropecuarios, particularmente de aquellos con menos de 50 manzanas. Con esta información fueron elaboradas tipologías de hogares que son de una gran utilidad para estudiar las fuentes de ingreso de los productores rurales.²²

En este trabajo se elaboraron dos tipologías, una de productores agrícolas y otra de ganaderos. La definición de los tipos y su importancia relativa en el total de hogares y de la tierra en uso se resumen en los cuadros siguientes.

Cuadro 6

NICARAGUA: TIPOLOGÍA DE AGRICULTORES DE ACUERDO CON LA TIERRA CONTROLADA

Tipos	Rangos	% de hogares	% de la tierra
Microfundio	0-2 manzanas	20	1
Minifundio	2-5 manzanas	24	3
Pequeños	5-20 manzanas	29	14
Medianos	20-50 manzanas	15	22
Grandes	más de 50 manzanas	11	60

²² Las tipología de hogares quedó plasmada en Davies, B., C. Carletto y J. Sil (1997), *Los hogares agropecuarios en Nicaragua: Un análisis de tipología*, documento elaborado para la FAO, Proyecto GCP/RLA/115/ITA, noviembre.

Cuadro 7

NICARAGUA: TIPOLOGÍA DE GANADEROS DE ACUERDO
CON EL NÚMERO DE CABEZAS DE VACUNOS

Tipos	Rangos	% de hogares	% del hato total
Sin hato	0	53	0
Pequeños	1-10 cabezas	23	10
Medianos	11-50 cabezas	18	38
Grandes	más de 50 cabezas	5	52

Es importante señalar la notable concentración de la propiedad de la tierra prevaleciente hoy en Nicaragua, pese a la reforma agraria, en particular el peso numérico de los minifundistas y pequeños productores que constituyen las tres cuartas partes del total de los hogares entrevistados y sólo controlan 28% de la tierra. En el otro extremo, medianos y grandes productores controlan 82% de la tierra. En la ganadería se observa también una elevada concentración y una participación muy baja de los pequeños ganaderos en el total del hato. Más de la mitad de los hogares rurales carecen de ganado.

En promedio, el ingreso propiamente agrícola representó la mitad del ingreso familiar total, el pecuario una cuarta parte y el extraagrícola otro cuarto. Cabe indicar que en comparación con México, el ingreso agropecuario promedio es mucho mayor en términos relativos y menor el peso de los ingresos extraagrícolas. Esto indica una menor inserción de las familias rurales nicaragüenses en los mercados laborales y circuitos migratorios, reflejo de un menor desarrollo de dichos mercados y, en general, de una economía menos diversificada, que genera menos empleos. Otra causa de este hecho es la mayor lejanía geográfica de Centroamérica con respecto a los Estados Unidos y los costos de transacción más altos de las actividades migratorias.

La diversa composición de las fuentes de ingreso por tipo de productor agrícola está causada por la marcada heterogeneidad de las familias rurales. (Véase el cuadro 8.) Los hogares microfundistas, que cuentan con una cantidad de tierra totalmente insuficiente, están formados principalmente por trabajadores asalariados y también por otros miembros dedicados al comercio y los servicios (obtienen de la agricultura sólo un tercio de sus ingresos totales). Los minifundistas obtienen de la agricultura más de la mitad de sus ingresos, aunque el ingreso extraagrícola sigue siendo muy importante. Los pequeños productores, con más tierra, combinan la agricultura y la ganadería y sacan de estas dos actividades 78% de sus ingresos totales. Los estratos de productores medianos y grandes dedican crecientes cantidades de sus tierras a la ganadería en desmedro de sus ingresos agrícolas. Existe una clara relación inversa entre la tierra total controlada (propia y rentada) y la magnitud del ingreso extraagrícola, aunque éste no deja de ser significativo, aun en el caso de los grandes productores.

Cuadro 8

NICARAGUA: FUENTES DE INGRESO DE LAS FAMILIAS RURALES DE
ACUERDO CON EL TAMAÑO DEL PREDIO (MANZANAS), 1996

(Porcentajes)

Concepto	Total	Microfundio (de 0 a menos de 2)	Minifundio (de 2 a menos de 5)	Pequeños (de 5 a menos de 20)	Medianos (de 20 a menos de 50)	Grandes (50 o más)
Ingreso total	100	100	100	100	100	100
Agrícola	51	32	57	68	56	39
Pecuario	24	-	-	10	25	46
Noagropecuario	25	68	42	22	19	15
Asalariado	12	50	22	13	6	4
Comercio	7	4	3	3	9	9
Servicios	2	5	8	1	1	1
Procesamiento	1	2	1	1	1	0
Remesas	3	4	9	5	2	1

Fuente: Davies, B. y otros (1997).

3. Honduras

La información estadística hondureña sobre este tema es poco abundante comparativamente, aunque es posible trazar un panorama general de los productores rurales y sus fuentes de ingreso. Conviene partir de los recursos territoriales de que disponen las familias rurales y de las reformas que en el pasado reciente han contribuido a redistribuir la tierra o a influir en su disponibilidad. En Honduras hubo una reforma agraria que distribuyó tierra entre los campesinos y contribuyó de manera importante a modelar la actual estructura de tenencia de la tierra. Gracias a ella los productores agropecuarios casi se duplicaron entre 1971 y 1993, año del último Censo Agropecuario, creciendo a una tasa anual de 2.7%. Este incremento del número de productores obedeció también al aumento de superficie en fincas, la cual pasó de 2.6 a 3.3 millones de hectáreas entre 1974 y 1993. Esta nueva superficie provino de la ampliación de la frontera agrícola en las regiones norte y oriente. La población ha aumentado pero aparentemente no de manera más rápida que la tierra en posesión, ya que los habitantes rurales por explotación pasaron de 10.4 a 9.1 entre esos mismos años.

Sin embargo, información menos agregada muestra la existencia de un conjunto muy importante de trabajadores agrícolas sin tierra y de campesinos con menos de una hectárea que son en parte productores rurales y en parte trabajadores. Este conjunto ha crecido rápidamente en las cuatro últimas décadas, pasando de representar 29% de las familias rurales en 1952 a 49% de esas familias en 1993. (Véase el cuadro 9.) Esto refleja el lado oculto de la reforma agraria, proceso limitado que no pudo dar tierra a la gran mayoría de las familias rurales y que favoreció el minifundio. Hoy en día, una de cada dos familias rurales tiene que sobrevivir fundamentalmente de la venta de su fuerza de trabajo. Esto refleja claramente un aspecto esencial del problema social rural en Honduras y la importancia que

tendrían una estrategia de creación de empleos y mejoramiento de salarios para enfrentar los problemas de pobreza de este subsector de la población rural.

Los resultados de la reforma agraria se reflejan en el crecimiento de los campesinos que tienen entre una y cinco hectáreas, los cuales pasaron de 91 010 en 1974 a 147 573 en 1993 y representan un tercio de las familias rurales. Este es el subsector típicamente campesino para el cual los asuntos relacionados con la producción son muy importantes. Finalmente, el número de propietarios medianos y grandes aumentaron en términos absolutos y, presumiblemente, también su participación porcentual en la tierra bajo posesión, pero representan la minoría de las fincas (19%).

La importancia relativa de la economía campesina hondureña puede apreciarse en la siguiente tipología de productores elaborada de acuerdo con el tipo de trabajador empleado en la finca. (Véase el cuadro 10.) Las fincas campesinas coincidirían con las explotaciones sin personal asalariado, es decir, que utilizan sólo mano de obra familiar. Éstas representan 64% del total de las explotaciones, controlan un tercio de la superficie total, la mitad de la superficie cultivada de granos básicos y 24% del hato ganadero. Esta sobresaliente participación es aún mayor si se considera que también son campesinos al menos una parte de los productores que usan personal asalariado de forma temporal.

Las fuentes de ingreso de las familias rurales de Honduras varían según el tipo de productor. Las familias de trabajadores rurales obtienen 100% de sus ingresos de empleos diversos fuera de la finca, mientras que el subsector minifundista deriva de este tipo de empleo 69% de sus ingresos, un porcentaje relativamente grande. Los productores rurales que tienen mayores recursos territoriales (entre 5 y 50 hectáreas) viven principalmente de los ingresos agropecuarios, ya que sólo un 23% de su ingreso proviene de empleos fuera de la finca. (Véase el cuadro 11.) El caso hondureño corrobora la observación general de que el ingreso familiar extra finca es mayor cuando los recursos territoriales son menores y viceversa.²³

En lo referente a la composición de los ingresos agropecuarios, la información del censo de 1993 indica que los pequeños productores siembran maíz, solo o combinado con frijoles, y café, el cual también se suele sembrar junto con el maíz. Como en México, las familias campesinas siembran maíz para autoconsumo y café —principal cultivo comercial— para obtener dinero. La ganadería es principalmente de traspatio. En cambio, las fincas medianas y grandes se dedican a la ganadería sola o bien combinan ésta con el cultivo de café y maíz.

²³ Otra investigación señala que el ingreso no agropecuario de las familias rurales en Honduras representó 22% del ingreso total. Véase López, R. y C. Romano (s/f), *Rural Poverty in Honduras: Asset Distribution and Liquidity Constraints*, manuscrito no publicado, Departamento de Economía Agrícola y Recursos Naturales, Universidad de Maryland, citado por Davies, B. y otros (1997).

Cuadro 9

HONDURAS: EVOLUCIÓN DE FAMILIAS RURALES CON Y SIN TIERRA, 1952-1993

(Porcentajes)

Estratos	1952		1974		1993	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Total	195 952	100	303 291	100	465 582	100
Trabajadores bananeros	20 800	11	18 000	6	22 000	5
Sin tierra	19 077	10	89 955	30	126 383	27
Menos de 1 ha	15 394	8	33 771	11	80 088	17
De 1 a 5 ha	73 617	38	91 010	30	147 573	32
De 5 a 50 ha	60 464	31	62 654	21	77 701	17
De 50 y más ha	6 600	3	7 901	3	11 837	3

Fuente: Los datos de 1952 y 1974 se tomaron de Rhul, Mark (1983), *Estudios Sociales Centroamericanos* No. 36, Costa Rica. Los de 1993 se elaboraron utilizando el *IV Censo Agropecuario* (Honduras, 1994) y Salgado, Ramón (1994), *Desarrollo Humano, Infancia y Juventud*, Secretaría de Planificación (SECPLAN), Honduras.

Cuadro 10

HONDURAS: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES, SUPERFICIE Y HATO GANADERO, SEGÚN TIPO DE FINCAS DE ACUERDO CON CATEGORÍAS OCUPACIONALES

Concepto	Número de explotación		Superficie total		Cultivos anuales		Cultivos permanentes		Hato ganadero	
	Miles	%	Miles de hectáreas		Miles	%	Miles	%	Miles de cabezas	
				%						%
Total	317	100.0	3 337	100.0	469	100.0	332	100.0	2 077	100.0
Explotaciones sin personal asalariado	204	64.4	1 129	33.8	245	52.2	106	31.9	496	23.9
Explotaciones con personal asalariado permanente y temporal	47	14.8	1 627	48.8	123	26.3	173	52.1	1 255	60.4
Explotación con personal asalariado temporal	66	20.8	581	17.4	101	21.5	53	16.0	326	15.7

Fuente: Tabulación especial del Centro Nacional Agropecuario, 1993. Elaborado por Baumeister, E. y otros (1996), *El agro hondureño y su futuro*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Editorial Guaymurás, Tegucigalpa, Honduras.

Cuadro 11

HONDURAS: FUENTES DE INGRESO POR TIPO DE PRODUCTOR

Categoría	Porcentaje de la población rural (1993)	Porcentaje del ingreso familiar proveniente del empleo fuera de la finca
Total	100	
Campesinos sin tierra y trabajadores agrícolas	32	100
Minifundistas (0-15 ha)	49	69
Pequeños productores (5-50 ha)	17	23
Medianos productores y grandes productores	2	

Fuente: Honduras, *Censo Nacional Agropecuario 1993*.

IV. ESTRATEGIAS CAMPESINAS FRENTE A LA CRISIS

1. El caso de México

Las respuestas de los productores rurales ante las políticas de ajuste y la crisis económica pueden evaluarse a partir de las encuestas de hogares elaboradas en 1990, 1994 y 1997, así como recurriendo a otros estudios. Las respuestas son heterogéneas, como corresponde a los diversos tipos de productores, y se dan en diferentes terrenos como la producción agropecuaria, la participación en los mercados laborales y de tierras. Afectan también a la utilización de sus organizaciones sociales y pasan por el establecimiento de convenios y alianzas con otros grupos sociales. Éstas se detallan a continuación.

a) Autoconsumo y producción agropecuaria

i) La autosuficiencia alimentaria de la familia es un objetivo primordial para cuyo logro no se escatiman medios. En regiones de economía campesina tradicional, la producción de alimentos para el consumo directo es esencial, aunque esta práctica se ha perdido en regiones de agricultura comercial de nuevo cuño. El autoconsumo de maíz y frijol es una práctica extendida: 90% de los productores entrevistados en la encuesta ejidal de 1994 declararon que usan maíz para consumo humano y tres cuartas partes dijo utilizarlo en la alimentación de animales y como semilla. En promedio cada familia reserva 1.4 toneladas para su consumo anual y 1.2 toneladas como forraje. Existen diversas estimaciones de la magnitud total del autoconsumo, la cual varía mucho según el tipo de productor. En general se calcula que oscila entre 35% y 40% de la producción nacional.²⁴

ii) Reforzamiento de los cultivos tradicionales de la economía campesina, como el maíz y el frijol, y crecimiento lento de la diversificación de cultivos (comerciales y exportables). En el lapso 1990-1994, los precios de garantía fijados por el gobierno elevaron la rentabilidad relativa del maíz frente a otros cultivos, lo cual dio lugar a una expansión de la superficie sembrada y de la producción, no sólo en regiones maiceras de secano, sino también en zonas de tierra irrigada. En el período de 1995 hasta la fecha los precios relativos del maíz descendieron, pero la superficie sembrada se mantuvo, sobre todo en zonas de agricultura campesina. Esto podría indicar la decisión de los pequeños productores de seguir sembrando un cultivo seguro, cuya tecnología es conocida ante la incertidumbre ocasionada por la volatilidad de los mercados sujetos a la globalización.

iii) Aumento de la intercalación de cultivos. Si bien el 75% de las fincas sembraron maíz solo, la intercalación de cultivos ha venido aumentando desde 1990, combinando maíz, frijol y otros

²⁴ Este importante volumen de producción, que nunca llega al circuito de comercialización, ha llevado a plantear el argumento de que la producción campesina no se verá afectada por la apertura comercial, ya que ni los productores ni la superficie dedicada a este importante grano básico responden a la lógica competitiva del mercado. Estimaciones sobre el autoconsumo se encuentran en Caballero, E. y F. Zermeño (1993), *Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México*, Nuevo Horizonte, México, y Janvry A. de, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *op. cit.*, pág. 124.

bienes de consumo básico, lo cual refleja una preocupación de los productores por alcanzar una suficiencia alimentaria familiar como medio para reducir el riesgo.

iv) Disminución del uso de insumos y aplicación de tecnologías de menor costo. Esta tendencia se aprecia claramente durante el período 1990-1994, en el cual el porcentaje de productores que utilizaron fertilizantes disminuyó de 61% a 52%; el uso de productos agroquímicos se redujo de 53% a 44% y el de semillas mejoradas descendió 24%, pero la caída más dramática ocurrió en la utilización de los servicios de asistencia técnica: el número de productores que dispuso de este servicio pasó de 60% a 9%. La virtual desaparición de los servicios de asistencia técnica ofrecidos por instituciones públicas no fue contrarrestada rápidamente durante este lapso por empresas privadas y dejó a los productores en un alarmante vacío. Obviamente, todo esto representó una peligrosa regresión tecnológica precisamente en el momento en que la globalización y la creciente competencia por los mercados domésticos exige una mayor competitividad.²⁵

Sin embargo, la encuesta de 1997 indica que algunos programas gubernamentales recientes, como el Programa Emergente de Asistencia Técnica (PEAT), el Sistema Integral de Desarrollo Rural (SINDER), la Alianza para el Campo (en particular el programa de distribución de semillas mejorados “kilo por kilo”) y el PROCAMPO, han comenzado a revertir poco a poco este fenómeno de involución tecnológica.

v) La actividad ganadera se ha visto reforzada en su papel de complemento de la dieta familiar (carne, leche y huevos producidos en tierras comunes o en el traspatio) y como forma de ahorro accesible a las familias rurales, además de que representa una fuente de ingreso importante (11% del total). Si se comparan las encuestas de hogares rurales de 1990, 1994 y 1997, resulta que el número de ejidatarios que tienen ganado fue subiendo: 41%, 44% y 48%, respectivamente. También se incrementó el número promedio de cabezas por ejidatario en esos mismos años (4.4, 5.7 y 6.7).

Sin embargo, estos avances se dieron solamente en la franja de ejidatarios con mayor acceso a la tierra, lo cual vino a reforzar las desigualdades ya existentes dentro del sector ejidal. Por ejemplo, el número de cabezas por ejidatario en el subsector de los minifundistas (con menos de dos hectáreas), que había aumentado de 1.3 a 1.7 en el período 1990-1994, declinó a 1.2 en 1997, muy probablemente como resultado de la grave crisis iniciada en 1995. Esto indica un empobrecimiento neto de los productores más pobres, una merma de sus ahorros. En cambio, en la franja de 2 a 18 hectáreas, el número de cabezas por ejidatario aumentó. Agrupando a los ejidatarios que acumularon ganado, se puede observar que existe una relación entre dicha acumulación con la cantidad de ingresos derivados de la migración, hecho que sugiere que la migración ha servido para financiar la actividad ganadera y con ello el ahorro campesino.²⁶

vi) Finalmente, otra respuesta de los productores ha sido aprovechar al máximo los programas oficiales de apoyo al campo. El principal es el programa de apoyos directos PROCAMPO,

²⁵ La regresión tecnológica, resultado de las políticas de ajuste y la crisis económica rural, es un fenómeno observado por otros autores en diversas regiones de México. Consúltense los trabajos de C. Ramírez sobre la zona norte-centro y el de E. Ordóñez sobre los productores mayas de café en los altos de Chiapas, publicados en *Revista de Geografía Agrícola. Estudios de la agricultura mexicana*, Universidad de Toulouse Le Mirail-Universidad Autónoma de Chapingo, No. 24-25, México, enero-julio de 1997.

²⁶ Davies, B. (1998), *op. cit.*

cuyas transferencias representaron en 1997 nada menos que 7.4% de los ingresos de los ejidatarios encuestados.

En suma, la principal respuesta campesina en el terreno de la producción consiste en acentuar o reforzar una estrategia de reproducción social, en la cual la seguridad alimentaria familiar desempeña un papel fundamental.

b) Participación en mercados laborales

Para compensar sus insuficientes activos territoriales y los efectos negativos de la crisis económica y de políticas macroeconómicas desfavorables, las familias rurales han acudido cada vez con mayor fuerza a las actividades extraagrícolas para elevar sus ingresos y nivel de vida. Esto significa que el ajuste del sector ejidal frente a la crisis se da principalmente fuera de la agricultura, en los mercados laborales y en otras actividades. Así, el porcentaje de hogares que participó en labores extraagrícolas se incrementó 33% en el período 1994-1997, llegando al 60% de las familias.

La migración es una variable importante de las estrategias de vida de los campesinos mexicanos. No sólo es una fuente de ingreso complementaria, sino que permite invertir en activos como tierra, ganado o en el mejoramiento técnico de las parcelas. Asimismo, las remesas son una forma de diversificar las fuentes de ingreso y reducir el riesgo de disminución del ingreso familiar ocasionado por factores de inestabilidad imprevistos, tanto climáticos como económicos. Las encuestas indican que 45% de las familias de ejidatarios tienen un miembro que ha emigrado o bien cuentan con hijos o familiares que se encuentran trabajando en los Estados Unidos. La emigración a este país ha aumentado recientemente como consecuencia de la agudización de la crisis rural y del mayor valor del dólar con respecto al peso. La encuesta de 1994 indicaba que 3% de las familias encuestadas tenían en ese momento un miembro trabajando en los Estados Unidos, porcentaje que subió a 8% en 1997.

Las remesas de la emigración se gastan en consumo familiar, mejoramiento de la vivienda y adquisición de tierra, ganado, maquinaria o insumos. Ello representa un aumento de la capacidad de generar ingresos futuros: la encuesta de 1997 muestra que los ingresos de las familias que combinan la agricultura con la emigración son superiores a las de aquellas que no tienen acceso a esta última.

Son varios los factores que explican el mayor o menor acceso a la migración. Tal vez el más importante sea la existencia de redes de solidaridad social e información (capital de migración) que abren las puertas de una empresa llena de riesgos, con fuertes barreras a la entrada, y que reducen los costos de transacción de la emigración. Los datos de las encuestas señalan que los hogares con migrantes tienen más recursos (tierra, ganado, capital humano medido por la escolaridad, y experiencia externa) que los hogares sin ellos, lo que indica que no son los más pobres los que emigran, sino las familias que pueden sufragar los costos de la emigración y tienen las relaciones para hacerlo.

La emigración tiene consecuencias para la distribución del trabajo entre mujeres y hombres. La participación de mujeres en el total de adultos migrantes fue de 9% en 1994 y de 11% en 1997, lo cual indica que las mujeres migran mucho menos que los hombres (y cuando lo hacen prefieren la migración dentro del país). Esto las obliga a quedarse al frente de la explotación familiar y a asumir funciones que antes correspondían a los hombres, un fenómeno llamado la “feminización de la agricultura”. Ello implica que las mujeres tienen nuevas responsabilidades y están participando —lo harán cada vez

más— en tareas productivas, mercados de insumos y productos, organizaciones sociales locales, y se relacionan crecientemente con instituciones públicas. Lo anterior tiene implicaciones significativas para la definición de políticas y programas de desarrollo rural.

Las estrategias de supervivencia de los productores rurales son, al menos en parte, una respuesta a la inseguridad que provoca la ausencia de instituciones y mercados o el mal funcionamiento de éstos. Tómese como ejemplo el financiamiento y el aseguramiento rurales, servicios básicos en la producción rural. Con la aplicación del programa de ajuste estructural, el financiamiento del BANRURAL (el banco oficial de fomento agrícola) disminuyó sustancialmente y su función crediticia en zonas rurales pobres fue sustituida por los programas de crédito a la palabra del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Los créditos de esta nueva institución eran muy pequeños e insuficientes para cubrir los costos de producción. Con la crisis de finales de 1994, los programas de crédito del PRONASOL se redujeron. El resultado fue que la cobertura crediticia disminuyó: mientras que el 30% de los ejidatarios tenía acceso a crédito formal o informal en 1994, este porcentaje descendió a 20% en 1997. El panorama del seguro agrícola es aún peor, de tal forma que la gran mayoría de los pequeños y medianos productores rurales trabaja sin aseguramiento agropecuario.

En estas circunstancias, la búsqueda de ingresos extraagrícolas en los mercados laborales domésticos o a través de la migración puede interpretarse, al menos en parte, como un intento de superar la falta de instituciones financieras adecuadas y el difícil acceso al crédito. La estrategia de combinar la emigración con la compra de ganado y la agricultura es un ejemplo. Las remesas sustituyen el crédito formal como fuente para financiar la inversión en animales, los que brindan una seguridad y constituyen una forma de ahorro accesible para las familias rurales. La permanencia del autoconsumo, el resurgimiento de los cultivos intercalados y el fortalecimiento del cultivo del maíz, con prácticas de bajo costo, son métodos para minimizar el riesgo ante la ausencia casi total de un mercado de seguros y la inestabilidad en los mercados.

Respecto de la migración interna, cabe señalar que desde hace muchas décadas los trabajadores mexicanos han recurrido a la migración a las grandes ciudades del país en busca de puestos de trabajo bien remunerados. No obstante, las tendencias actuales indican que el ritmo de migración hacia los grandes centros urbanos (Ciudad de México, Monterrey, Puebla y Guadalajara) es menor, y se hace más intenso hacia las ciudades intermedias de las entidades federativas (generalmente, las capitales de los estados), así como hacia los Estados Unidos.

Ante la falta de empleos, ocasionada por un lento crecimiento de la economía mexicana, la economía subterránea o informal ha sido un auténtico refugio contra la desocupación. Se estima que en México alrededor del 40% ²⁷ de la población laboral se desempeña en ese sector de actividad, en el que predominan las actividades terciarias. Ese porcentaje evolucionó de manera impresionante a partir de la década de los ochenta.

²⁷ De una población ocupada de 34.3 millones de personas en 1997, aproximadamente 14 millones se encontraron en la informalidad, 12 se ubicaron en el sector formal, otros 4 millones en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), 3 millones estarían dados de alta como trabajadores por su cuenta ante las autoridades económicas del país y un poco más de un millón se encontraban desempleados (estimación propia).

c) Participación en el mercado de tierras

Los tratos de tierra —rentar a otros o tomar en renta, vender y comprar o entrar en convenios de aparcería o de otro tipo— son parte de las estrategias de las familias rurales. Los cambios a la legislación agraria reseñados en otra sección de este informe se propusieron fomentar las transacciones de tierras mediante la legalización y la aplicación de nuevas reglas orientadas a agilizar los trámites. Los campesinos y productores agropecuarios han respondido a esta nueva normativa que les ofrece nuevas posibilidades para participar más activamente en los mercados de tierra. Así, los productores han procurado incrementar la cantidad de tierra a su disposición para hacer frente a su difícil situación. En promedio, los ejidatarios encuestados incrementaron la superficie de sus tierras de 8 hectáreas en 1994 a 10 hectáreas en 1997, un aumento del 25%. La venta, pero sobre todo la renta de tierra, legalizada por las reformas al Artículo 27 Constitucional, es el mecanismo más usado para las transferencias de tierra.

Cabe señalar que la renta de tierras ejidales era ya una práctica extendida a pesar de que estaba prohibida por la ley pero, a causa de la reforma jurídica agraria, se observa en las encuestas de hogares de 1990, 1994 y 1997 una dinamización del mercado de tierras. El número de ejidatarios que utilizaron tierras que no son suyas (o sea, que consiguieron mediante algún tipo de transacción) fue aumentando: 4.7% en 1990, 8.5% en 1994 y 9.9% en 1997. El mercado de tierras es todavía pequeño pero no deja de ser significativo que un 10% de los ejidatarios tenga acceso a la tierra a través de tratos agrarios. Asimismo, el número de ejidatarios que rentó tierras a otros agentes también se elevó: 1.4%, 6.4% y 7.8% en los mismos años.

El dinamismo de este mercado se observa en todos los tipos de productores, aunque el significado de las transacciones no es el mismo para éstos. Los minifundistas (productores con menos de dos hectáreas) acudieron al mercado de tierras para rentar más que para comprar. Durante el lapso 1990-1997 el porcentaje de los productores minifundistas que obtuvieron predios disminuyó; en cambio, el porcentaje de los que rentaron tierras a otros aumentó constante y rápidamente: 0.2%, 9.9% y 22.2%, respectivamente en 1990, 1994 y 1997. En este caso la decisión de las familias es dar a renta y buscar ingresos extraagrícolas.

Esta información parecería dar la razón a quienes temen que la legalización de los tratos de tierras, en un contexto de crisis rural y de disminución del crédito, pudiera dar lugar a una proletarianización de los campesinos y a una reconcentración de la tierra. Otro dato apunta en esta misma dirección: entre 1990 y 1994 se observa una disminución del número de minifundistas y un aumento de los predios entre 2 y 5 hectáreas, lo cual sugiere que existe un proceso de consolidación de la pequeña propiedad a expensas del minifundio.²⁸ En otras palabras, ocurriría una proletarianización y un fortalecimiento de las economías campesinas al mismo tiempo.

Sin embargo, algunos hechos sugerirían que las familias minifundistas no están dispuestas a ceder sus tierras de manera total y permanente. Una investigación reciente indica que, por lo regular, los períodos de arrendamiento no duran más de un año y que los ejidatarios no rentan toda su tierra, sino que conservan una parte, presumiblemente para dedicarla a actividades de subsistencia. Además, el tipo de tratos agrarios más frecuentes entre los más pobres no es la renta sino la aparcería y la mediería, transacciones muy frecuentes en regiones de alta marginalidad y que no involucran peligro de

²⁸ Janvry, A. de, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *op. cit.*, pág. 32.

perder la tierra.²⁹ Toda esta información parece indicar que los campesinos entran al mercado del arrendamiento obligados por la necesidad económica, agravada en tiempos de crisis, pero que no se proponen abandonar la agricultura y que la combinación de rentar y trabajar fuera de la parcela podría ser una forma de enfrentar tiempos difíciles. Podría tratarse entonces de una proletarianización temporal.³⁰

Las pequeñas propiedades (aquellas entre 2 y 5 hectáreas) se han incrementado en número y en superficie promedio gracias al mercado de tierras. Sus propietarios han acudido a él para aumentar su acceso a tierra de manera creciente: su porcentaje de participación pasó de 3.5% en 1990 a 10.4% en 1997. Los grandes propietarios también han participado activamente en este mercado como compradores y vendedores. En ambos casos la estrategia consiste en controlar más tierra y en invertir en tecnología para valorizarla y sacarle mayor provecho utilitario. Una investigación realizada en el estado de Querétaro, en el centro de México, indica que los productores no propietarios, pero que controlan tierra gracias a diversos tratos, tienen un nivel tecnológico y de inversión en insumos y maquinaria superior al de los pequeños productores y similar al de los medianos y grandes productores. Sus ingresos también son superiores a los de los pequeños propietarios, derivados con frecuencia de la actividad ganadera, en la cual es mayor la valorización de sus activos territoriales adquiridos.³¹ Se podría decir que el mercado de tierras fomenta la inversión, la generación de empleos locales y la eficiencia económica, pero también favorece la desigualdad y la concentración de activos e ingresos rurales.

El mayor acceso de la mujer a la tierra y su importancia creciente como titular de parcelas ejidales y como participantes en las listas de sucesión (50% de éstos son mujeres) influirá sobre el mercado de tierras, porque la mayoría de las mujeres con tierra no la cultiva directamente, sino que la arrienda o cede en convenios de diverso tipo para allegarse un ingreso, debido a que carecen del tiempo para hacerlo. Este hecho no debería usarse para limitar el acceso de las mujeres a la tierra, sino al contrario, habría que fomentarlo para elevar los ingresos de los hogares encabezados por mujeres que, como ya se vio, están más afectados por la pobreza.

Finalmente, es importante examinar la relación entre el mercado de tierras y la existencia de títulos y derechos de propiedad claramente estatuidos. El gobierno mexicano inició en 1993 un ambicioso programa de titulación de parcelas ejidales y comunales, conocido como PROCEDE, cuyo objetivo es resolver los problemas de tenencia y entregar títulos legales a todos los productores del sector social en México. No hay espacio para describir aquí el programa, pero se puede señalar que hasta 1998 habían sido regularizados más de la mitad de los ejidos del país y 75% de los ejidos habían aceptado voluntariamente trabajar en el programa.³²

²⁹ CEPAL-FAO (1999), *Mercado de tierras en México*, mimeo. Documento preparado por Roberto Escalante.

³⁰ *Ibidem*. Algunas entrevistas revelaron que los motivos más frecuentes mencionados por quienes dan tierra en arriendo son: necesidades familiares, falta de recursos para el cultivo, deudas y edad avanzada.

³¹ Rello, F. y M. Morales (s/f), *op. cit.*

³² Una buena explicación del PROCEDE y de sus resultados parciales se encuentra en México, Secretaría de la Reforma Agraria (1997), *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*, Vol. I.

Puede afirmarse que la mayoría de los productores rurales han aceptado el PROCEDE, especialmente en las regiones norte y noroeste, donde la mercantilización de la agricultura y los mercados de tierra han avanzado más, lo que indicaría una apreciación de los títulos como instrumentos mercantiles por parte de ellos. En cambio, en regiones donde los conflictos entre el gobierno y las comunidades (y entre las mismas comunidades) son mayores, la pobreza más abundante y la credibilidad en los programas oficiales menor, el PROCEDE ha avanzado mucho más lentamente, como en la región Pacífico Sur y en entidades federativas conflictivas como Chiapas.

Otro estudio presenta las características de los ejidatarios que aceptaron ingresar al PROCEDE para conseguir títulos de sus parcelas y los compara con las características de aquellos que decidieron no participar. El resultado es que los primeros tienen más tierra, educación, ingresos (y ahorros para invertir) y cuentan con mejor acceso a vías de comunicación (costos de transacción menores), todo lo cual indica que quienes consideran la titulación una ventaja son aquellos que se encuentran en posición de valorizarla en el mercado. Este mismo trabajo concluye que el PROCEDE ha fomentado las transacciones de tierras.³³ En cambio, el impacto del PROCEDE y de la reforma al Artículo 27 de la Constitución sobre las ventas legales de tierras ha sido poco, porque contados ejidos han solicitado la privatización de sus tierras y el cambio de régimen de propiedad.³⁴

Las razones principales mencionadas por los ejidatarios para justificar su entrada en el PROCEDE son: tener mayor seguridad en la tenencia (94% de los entrevistados), resolver conflictos de linderos (31%) y usar el título como garantía crediticia (14%). Según los propios encuestados, el programa ha agilizado las compras y ventas de tierras, pero apenas ha tenido efectos marginales en mejorar el acceso al crédito y en aumentar la inversión. No consideran que el PROCEDE pueda ser una gran ayuda para resolver sus problemas.

d) Organización social y participación en asociaciones

El establecimiento de relaciones de solidaridad y ayuda mutua, la formación de organizaciones sociales y asociaciones de diversos tipos, para a través de ellas actuar colectivamente, es una parte esencial de la estrategia de los campesinos. Este es el sentido de lo que recientemente se ha denominado capital social, es decir, el conjunto de instituciones, organizaciones y redes por medio de las cuales las comunidades y grupos discuten, toman decisiones y actúan colectivamente en torno de asuntos económicos y sociales de interés común.³⁵

³³ Olinto, P. (1998), *The Impact of Ejido Reforms on Land Markets in Mexico*, Informe preparado para el Banco Mundial, *Environment and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region*.

³⁴ Sin embargo, existe un proceso ilegal de compraventa de parcelas ejidales, que debilita al ejido como instancia colectiva y a sus autoridades.

³⁵ El concepto de capital social fue popularizado por R. Putnam en su conocido trabajo sobre las dos italias, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, John Hopkins University Press, 1993, y por D. Norton. La definición citada fue tomada de J. Durston quien ha aplicado el concepto para estudiar comunidades rurales en Guatemala en su trabajo *Building Social Capital in Rural Communities. Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala*, ponencia presentada en el congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, septiembre de 1998.

México es un país rico en tradiciones comunitarias y organizaciones campesinas. Con el cambio de modelo económico y la entrada a la economía global, tales instituciones están sufriendo transformaciones cuyo final sería aventurado predecir, pero el rasgo común de este proceso es la firme decisión de los campesinos de seguir utilizando sus mecanismos de acción colectiva, readecuándolos a las nuevas circunstancias.³⁶

El ejido y la comunidad siguen siendo los principales mecanismos de acción colectiva en el campo mexicano. Están experimentando cambios y un cierto debilitamiento, en particular en regiones muy expuestas a la lógica del mercado, como consecuencia de la crisis económica y la baja rentabilidad de la agricultura, que obliga a los campesinos a emigrar y rentar o vender sus parcelas. Sin embargo, la reciente encuesta ejidal realizada en 1997 ofrece información que muestra un ejido y una comunidad vivos y activos, en los cuales la participación de sus miembros es frecuente. Por ejemplo: i) las asambleas ejidales y comunales se realizan frecuentemente para discutir asuntos comunes y tomar decisiones (91% de los núcleos realiza asambleas cuando menos trimestralmente); ii) la participación es regular y nutrida (80% de los entrevistados dijo asistir a ellas siempre y 18% casi siempre); iii) las decisiones se acatan (tres cuartas partes de los ejidatarios opinan que los acuerdos se respetan siempre y el 21% dijo que casi siempre), y iv) existen representantes ejidales democráticamente electos y actuantes en sus puestos, según 98% de los entrevistados. Esto indica que el ejido sigue siendo un lugar básico de toma de decisiones, un espacio para enfrentar problemas comunes de manera colectiva.³⁷

También son muy importantes las organizaciones informales y las redes de cooperación locales, como todas las formas de ayuda mutua y solidaridad —que reciben diferentes nombres: tequio, faena, guelagueta, etcétera—, así como las sociedades y los grupos encargados de tareas específicas, como la reparación de calles o caminos, el agua potable, el cuidado de las escuelas, entre muchas otras. Las funciones que desempeñan tanto éstas como los ejidos son varias, pero destacan la construcción y provisión de bienes públicos que son fundamentales para la vida social. Dada la insuficiente penetración de las políticas sociales oficiales, sobre todo en zonas pobres y marginadas, el papel de la organización social es primordial para elevar el nivel de bienestar de las comunidades. En su ausencia, éste sería mucho menor.

Otra función consiste en servir como capital de migración, es decir como redes sociales de apoyo, de transferencia de contactos e información, que facilitan la emigración y reducen sus costos. El éxito de la empresa migratoria depende en buena medida de este capital. Dichas redes y organizaciones sociales se reproducen en los lugares de llegada, como por ejemplo las asociaciones de migrantes mixtecos, otomíes, etc., en la ciudad de México o en el extranjero.

El ejido muestra una tendencia a perder su importancia como organización económica, es decir, como aglutinadora de las iniciativas productivas colectivas. Esto puede deberse a su gran heterogeneidad interna, ya que en él conviven productores, trabajadores y avecindados. Un conjunto social tan diverso y tan grande no resulta práctico como forma de organización económica, sobre todo

³⁶ En este breve espacio no es posible analizar con detalle el tema de las organizaciones campesinas en México. El lector interesado podría consultar CEPAL (1997), *Instituciones y organizaciones de productores rurales. Experiencias de interés para Centroamérica* (LC/MEX/R.625), México, septiembre.

³⁷ Rello, F. (1998), *Organización rural y capital social en México*, Informe de consultoría, Banco Mundial.

en un contexto de tanta competencia como el actual. En cambio, han surgido con esta finalidad un gran número de organizaciones intraejidales, que son grupos más pequeños y homogéneos donde se reúnen personas interesadas en proyectos o tareas específicas. Son las organizaciones más dinámicas en la actualidad y en el pasado reciente (asociaciones de productores por cultivo, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, grupos de mujeres, entre otras), las que están conduciendo las iniciativas productivas de los pequeños productores.

En cambio, las organizaciones económicas más grandes atraviesan un período difícil. Surgieron durante las décadas de los setenta y ochenta y lograron avanzar bastante en el control de las diversas fases del proceso productivo (compras de insumos, producción, comercialización y creación de agroindustrias). Sin embargo, eran muy dependientes de las rentas y los apoyos gubernamentales y se basaron en prácticas y proyectos frágiles y aventurados como el monocultivo, y grandes y costosas empresas avícolas financiadas con créditos. Estas organizaciones de productores comenzaron a resquebrajarse cuando sobrevino la crisis económica y de rentabilidad agropecuaria, al retirarse el Estado de muchas de sus funciones de apoyo y transferencia y al encarecerse el crédito. Muchas de ellas están ahora en un complicado proceso de reestructuración, debido a los desincentivos provocados por las políticas macroeconómicas y la falta de políticas agrícolas adecuadas.

Pese a todo, otras organizaciones de corte regional han salido mejor libradas de la crisis y el ajuste. Se trata de asociaciones con actividades más diversificadas y menos dependientes del crédito y las transferencias gubernamentales, que combinan el autoconsumo con proyectos productivos pequeños en varios campos (la agricultura, ganadería, las artesanías, el abasto de alimentos, entre otras). Estas organizaciones no cayeron en el riesgo del monocultivo y las grandes inversiones financiadas con crédito y siguieron una estrategia de diversificación y bajo riesgo, que a la postre las resguardó mejor de los efectos de la crisis.³⁸

En suma, los pequeños productores creen en sus organizaciones y seguirán usándolas y adecuándolas a las condiciones externas cambiantes. No es exagerado decir que su futuro depende de ellas porque representan la mejor manera de contrarrestar las desventajas que suponen sus reducidos activos y escalas de producción, sobre todo en forma de elevados costos de transacción. Las políticas públicas deberían orientarse a fortalecer el capital social rural.

Otra estrategia de los campesinos es asociarse con agentes productivos y empresas privadas, con el propósito de conseguir lo que los mercados incompletos o inexistentes y las instituciones deficientes no pueden ofrecerles en la medida de sus necesidades: asistencia técnica, financiamiento, mercados, tecnología, seguridad y mayores oportunidades de ingreso. Es cierto que los campesinos no llevan la iniciativa, que corresponde a las empresas o asociaciones privadas, pero responden positivamente a las oportunidades que éstas les abren en su búsqueda de ganancias. Existen en México numerosos convenios entre agroindustrias y pequeños productores. Algunos ejemplos son: i) contratos con agroindustrias procesadoras de frutas y hortalizas que involucran diferentes arreglos de asistencia técnica, distribución de insumos, crédito y compra de materia prima; ii) contratos de aparcería con grandes empresas avícolas, según los cuales éstas suministran pollitos de un día, medicamentos, alimento balanceado y asistencia técnica, a cambio de que los productores les entreguen pollos

³⁸ Pueden encontrarse más detalles en CEPAL-FAO (1999) (Escalante, R.).

engordados, y iii) contratos de compra de granos a precios prefijados con grandes empresas harineras.
39

Finalmente, cabe mencionar la participación de los campesinos en empresas y asociaciones privadas a las que se denomina integradoras porque sirven como intermediarias entre los productores rurales y las fuentes de financiamiento —públicas y privadas—, las empresas compradoras y las agroindustrias. Esto representa ventajas para los campesinos porque es una forma de acceder a créditos, asistencia técnica e insumos baratos y de reducir el riesgo de mercados de productos finales inestables, a pesar de que, dadas las relaciones asimétricas de estos convenios, los precios pagados a los productores son apenas superiores a los de los mercados locales.⁴⁰

2. El caso de Nicaragua

a) Autoconsumo y producción agropecuaria

La actividad agrícola gira en torno a los cultivos tradicionales que forman la base de la subsistencia alimentaria familiar: el maíz y el frijol. El 78% de los productores siembra maíz y el 60% frijol. Otros cultivos importantes son las musáceas, el sorgo, el café y, en mucha menor medida, las hortalizas y las frutas. La diversificación de cultivos se ha desarrollado en los últimos años pero de manera muy lenta. Se puede afirmar que la globalización no ha provocado aún cambios importantes en el patrón de cultivos.

Como en México, las familias rurales siguen sembrando maíz y frijol para el autoconsumo y la venta, mediante la aplicación de tecnologías bajas en insumos químicos (sólo 10% de los productores usó semilla mejorada, un 25% herbicidas y un tercio fertilizantes químicos). Esta estrategia obedecería, en parte, a que las familias combinan el cultivo de granos básicos —asegurando así una cierta seguridad alimentaria familiar— con el trabajo asalariado. Esta forma de utilizar los activos de las familias se explica también por la falta de instituciones y servicios básicos, como asistencia técnica y crédito. Así, sólo 17% de los productores entrevistados dijeron haber solicitado crédito y únicamente 13% lo obtuvo. La escasez de financiamiento también podría explicar el bajo dinamismo de la diversificación de cultivos. Asimismo, los cultivos básicos son una manera de protegerse contra el riesgo.

La heterogénea participación de las familias rurales en el mercado como vendedores y compradores hace que los efectos de la globalización sobre los productores de granos sean muy diferentes. La estructura de los mercados de maíz y frijol se caracteriza por su segmentación y porque los productores participan en ellos desempeñando papeles diferentes. Así, 30% de los hogares productores de granos son autosuficientes porque producen lo que consumen y consumen lo que producen. No acuden al mercado a satisfacer sus necesidades de maíz y frijol y, por lo tanto, los

³⁹ Un análisis de los vínculos entre campesinos y agroindustria en América Latina ha sido publicado por CEPAL, FAO y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (1998), *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, Santiago de Chile.

⁴⁰ Ejemplos de estas "integradoras" se hallan en CEPAL (1997), *Instituciones...*, *op. cit.*

vaivenes de estos productos y los bajos precios domésticos, provocados por la entrada de maíz importado barato, no les afectan directamente.⁴¹

En el otro extremo, 23% de los productores de maíz y 28% de los de frijol son compradores netos porque sus minifundios no les permiten producir lo que necesitan y tienen que cubrir su déficit comprando en los mercados locales. El abaratamiento del maíz en estos mercados, debido a la liberalización comercial, les beneficia como compradores y se ven perjudicados cuando suben los precios internacionales.

El 39% de los productores de maíz y el 37% de los de frijol son excedentarios y vendedores netos. Éstos serían los perdedores en caso de una baja de los precios internos. Además, menos del 10% de los productores de maíz y frijol vendieron y compraron. En suma, alrededor de un 50% de la producción de estos cultivos llega al mercado y está directamente determinada por la oferta y la demanda. Esto explica porqué la producción de este grano presenta una cierta inelasticidad frente a los movimientos de precio e ilustra las limitaciones de la política de precios como instrumento de fomento y redistribución del ingreso rural, aunque con esto no se pretende sugerir que se debería renunciar a ella.

La ganadería ha sido una actividad rural importante en Nicaragua. Casi la mitad de los hogares poseen ganado vacuno, la especie más importante en este país, y obtienen de ella una cuarta parte de sus ingresos totales, en promedio. La capacidad de explotar un hato de animales depende de la cantidad de tierra que se controle. Los microfundistas y minifundistas carecen de esa capacidad y, consecuentemente, de hato. Sus ingresos ganaderos son nulos, aunque poseen animales de traspatio, fuentes de proteína animal barata.

En cambio, los pequeños productores (los que tienen entre una y 10 cabezas de ganado) pueden realizar una ganadería familiar en pequeña escala. Es una ganadería íntimamente relacionada con la agricultura, con la cual tiene fuertes sinergias (consumo de esquilmos y rastrojos, utilización de abono orgánico y otros). Se caracteriza por una tecnología tradicional, una baja integración en el mercado y el consumo familiar de los subproductos. El 23% de los hogares practica este tipo de ganadería, de la cual derivan pocos ingresos monetarios (10% de total).

En otro extremo se encuentran los ganaderos medianos y grandes que obtienen 36% y 57%, respectivamente, de sus ingresos totales, de una ganadería más tecnificada orientada al mercado. Su mayor acceso a la tierra les permite invertir en tierra y ganado para obtener buenas ganancias en una actividad rentable, sobre todo en el caso de los ganaderos más grandes. Estos datos permiten concluir que una política de precios o de subsidios a los insumos ganaderos beneficiaría casi exclusivamente a los productores agropecuarios acomodados y tendría muy poco efecto como instrumento para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

b) Participación en mercados laborales

⁴¹ En Davies, B. y otros (1997), *op. cit.* se elaboró una tipología de productores de acuerdo con su participación en el mercado de granos, cuyos resultados se citan aquí.

Los productores rurales nicaragüenses participan activamente en los mercados de trabajo domésticos y en los flujos migratorios, con el propósito de complementar sus ingresos agropecuarios o, en el caso de los campesinos con menores activos territoriales, de hacerse con un ingreso principal que es complementado con ingresos agrícolas. Así, los ingresos provenientes de fuera de la finca —en promedio, una cuarta parte para todos los productores— son especialmente importantes para los hogares rurales de menores ingresos, quienes compensan su falta de tierra sobre todo con trabajo asalariado en los mercados laborales. Otras actividades como los servicios, el comercio y las artesanías, en este orden de importancia, pero en proporción mucho menor que el trabajo asalariado, complementan el ingreso de los más pobres. (Véase nuevamente el cuadro 7.)

Más del 20% de la población adulta trabaja fuera de la finca y un 50% de hogares rurales en Nicaragua tiene un miembro trabajando en actividades fuera de la finca. Existen ciertas relaciones interesantes entre estas actividades y el ingreso familiar. En el gráfico 5 se relaciona el ingreso familiar (del menor al mayor decil de ingreso) con la participación en el mercado laboral. Resalta el hecho de que los hogares más pobres tienen el menor porcentaje de miembros trabajando en los mercados laborales y que, conforme sube la participación en este mercado, el ingreso familiar también aumenta. Esta participación es muy intensa en hogares que se encuentran en los deciles de ingreso del 3 al 5, a partir de los cuales desciende la importancia de la relación entre participación en el mercado laboral y nivel de ingreso, porque las familias de deciles superiores valorizan otros activos más rentables. Esto significa que la extrema pobreza está asociada con la falta de acceso a mercados laborales.

La participación laboral y el ingreso familiar guardan relación con las características demográficas de las familias rurales. El tamaño de la familia rural en Nicaragua tiene un promedio de 6.5 miembros, entre los cuales hay más hombres que mujeres. La población rural es muy joven: 54% tiene menos de 20 años. Esto hace que la tasa de dependencia (número de adultos en edad de trabajar dividida entre miembros abajo de esta edad) sea elevada, aunque desigual. Esta tasa de dependencia está asociada con el ingreso de manera inversa porque las familias con pocos adultos disponibles no pueden participar activamente en el mercado laboral. En otras palabras, los hogares en pobreza extrema necesitan el capital humano suficiente para aumentar su ingreso por medio de las actividades extraagrícolas. (Véase el gráfico 6.)⁴²

⁴² Si se agrupa a los hogares migrantes, éstos tienen más miembros que los hogares no migrantes, lo que indica que una menor dependencia demográfica se traduce en un mayor número de adultos que pueden aprovechar las oportunidades migratorias. Davies, B. (1998), *op. cit.*

Gráfico 5

Relación entre el nivel de ingreso y la participación en el mercado laboral y la migración, por hogar

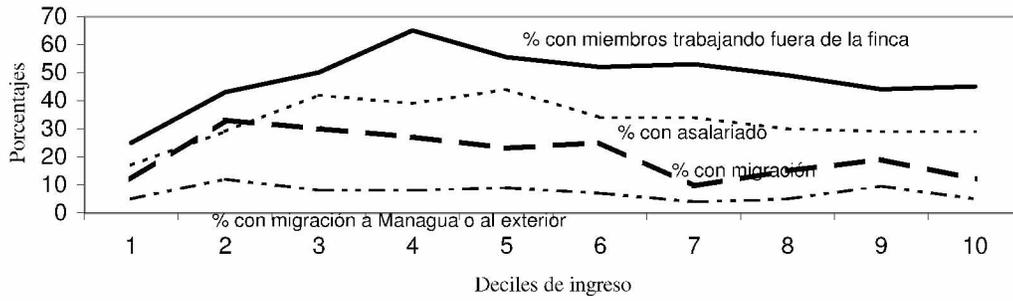


Gráfico 6

Relación entre el nivel de ingreso y el número de miembros de la familia que trabajan fuera de la finca

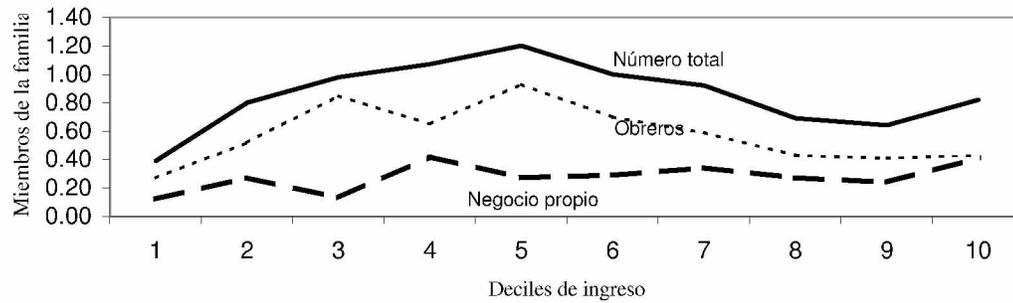
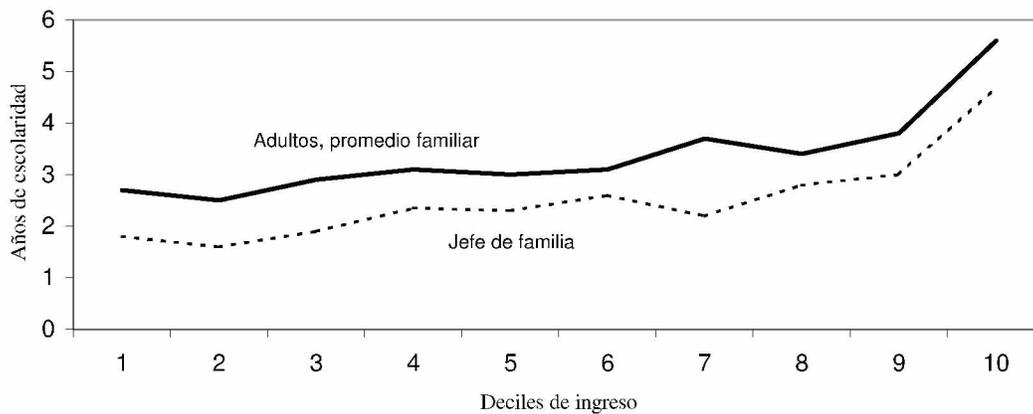


Gráfico 7

Relación entre el nivel de ingreso y los años de escolaridad de los miembros de la familia



Fuente: Azvis B., Calogero Canletto y Jaya Sil (1997), *Los hogares agropecuarios en Nicaragua: un análisis de tipología*, FAO, noviembre.

El nivel de educación de los miembros de la familia está relacionado con el nivel de ingreso, aunque la correlación no es perfecta (véase el gráfico 7). La educación refuerza el capital humano, que a su vez permite a los miembros adultos de la familia aprovechar oportunidades de trabajo que aumentan el ingreso. Esta es la tendencia general, aunque es necesario profundizar más con el propósito de identificar relaciones con mayor precisión y definir políticas más apropiadas.

En lo que se refiere al análisis de género, las mujeres muestran niveles muy bajos de participación laboral en Nicaragua, tanto en la finca como fuera de ella, aunque cabe señalar que la encuesta subestimó su participación.

En Nicaragua, la migración permanente ocurre con más frecuencia que la temporal.⁴³ La migración desempeña entonces dos funciones: canaliza hacia el exterior la mano de obra que difícilmente podría ser sostenida con los ingresos y activos familiares, sin provocar descensos en el nivel de vida (emigración permanente), y transfiere a la unidad familiar ingresos (remesas) generados en el exterior (emigración temporal y permanente).

Las remesas en el agro nicaragüense no son tan grandes como podría pensarse (representan 3% de los ingresos promedio totales), pero son significativas para los hogares rurales de menores ingresos. Sólo 15% de los migrantes permanentes mandaron remesas en 1996, un porcentaje bajo. Los migrantes que sí enviaron remesas tienen características específicas, comparados con los que no enviaron: mayor porcentaje de hombres, menor edad, menor tiempo de permanencia en el lugar de destino (presumiblemente mantienen los lazos de solidaridad y no son jefes de familia aún) y trabajan en los Estados Unidos, Costa Rica o Managua, donde los salarios son mayores. El hecho de que los hogares con migración permanente hayan tenido un alto nivel de migración temporal en años anteriores indica la importancia de la red (o capital) de migración, la cual, con su información y sus contactos, reduce los costos de transacción y facilita esta forma de abrirse camino.

Como ocurre también en México y Honduras, la economía subterránea se ha convertido en una alternativa para los desempleados, ya que los requisitos de capital para iniciar un negocio familiar son reducidos y los gastos de operación y el pago de impuestos son muy bajos. La informalidad hace posible la obtención de ingresos mínimos para subsistir y las familias rurales explotan esta posibilidad.

Frente a la crisis económica, las familias tratan de colocar en los mercados laborales al mayor número de miembros de la familia, en particular a las mujeres adultas, que participan muy poco en estas actividades remuneradas. En ese contexto, un fenómeno observado entre 1985 a 1995 es la incorporación creciente de la mano de obra femenina al mercado de trabajo. Se ocupan particularmente en los sectores de subsistencia agrícola, públicos, en los servicios domésticos y en el sector informal, caracterizados por su bajo nivel de productividad y sus magras remuneraciones. Tres de cuatro mujeres trabajadoras laboran en el sector informal.

c) Mercado de tierras

⁴³ La migración permanente, a diferencia de la temporal que toma lugar por períodos cortos, ocurre cuando miembros de la familia salen de ella y dejan de “compartir la olla y el techo familiar” para vivir en otra región o país.

El mercado de tierras es bastante dinámico en Nicaragua, a pesar del clima de inseguridad en la tenencia de la tierra, creado por conflictos surgidos en las varias etapas de la reforma agraria. El 9% de los hogares rurales compraron o vendieron tierra en el bienio 1995-1996 y el 22% en el período 1990-1996.⁴⁴

La mayor parte de la tierra comprada se destinó a la ganadería y sólo una pequeña parte a fines agrícolas. Los compradores son productores con recursos que invierten en una actividad lucrativa. Con la finalidad de analizar las características de quienes compran tierra, el estudio citado comparó el grupo de compradores o acumuladores de tierras con el grupo de los que no participaron en el mercado de tierras. Los acumuladores tienen más activos ganaderos y equipo y maquinaria. Su nivel de educación es más alto y tienen mayor acceso a instituciones, crédito, asistencia técnica y organizaciones de productores. Disponen de mejor tecnología en sus actividades agrícolas. Su nivel de ingreso es mayor.

Sin embargo, además de este mercado de tierras elitista y que genera mayor concentración y desigualdad en la tenencia de la tierra, existe otro a través del cual hogares sin tierra tienen acceso a (10% de los productores agropecuarios no tenían una finca antes de comprar tierra entre 1990 y 1996). En este otro mercado son importantes transacciones de tierra diferentes a la compra, como la renta, la aparcería y el préstamo. Uno de cada cuatro entrevistados, de acuerdo con el estudio citado, intercambiaron tierras en 1996, en una cantidad equivalente al 22% de la tierra agrícola total. La mayor parte de estas transacciones fueron arrendamientos (67%). A diferencia del mercado de compraventa, el arrendamiento parecería tener un efecto positivo en la distribución de la tierra al permitir el acceso a ella a pequeños productores o agentes sin tierra, lo que contribuye a reducir el microfundio. Se encontró que la renta de tierras es mucho más activa en los hogares ubicados en los deciles del 3 al 5, en comparación con lo que ocurre en los hogares de los 2 deciles de más bajos ingresos, lo que sugiere en efecto que el mercado de arrendamiento permite acceder a la tierra y mejorar el ingreso familiar.

Resulta interesante la relación que se establece entre la renta de tierra y la emigración. Los hogares que dan en renta participan más intensamente en los flujos migratorios. La oportunidad de migrar, dentro o fuera del país, motiva la renta. No obstante, los hogares migrantes no rentan toda su tierra. Conservan una parte para sembrar cultivos de subsistencia y, de esta forma, minimizar el riesgo de una caída de los ingresos extraagrícolas o del empleo fuera de la finca, estrategia campesina que también existe en México.

⁴⁴ Davies, B. y otros (1997), *op. cit.*

3. El caso de Honduras ⁴⁵

a) Producción agropecuaria

Como en los dos casos anteriores, el autoconsumo es una práctica muy extendida en el campo hondureño, y también contribuye a incrementar la seguridad alimentaria familiar. El cultivo de los dos alimentos populares principales —maíz y frijol— se encuentra muy extendido. Una tipología de productores hondureños, según sus cultivos, indica que 25% cultiva maíz solo y 15% maíz intercalado con frijol, lo que refleja la decisión de los campesinos de dedicar sus tierras y trabajo a la siembra de cultivos seguros y ligados directamente al consumo familiar. Generalmente se utilizan tecnologías tradicionales que no exigen gran inversión, factor importante dada la escasez de crédito. ⁴⁶

El cultivo comercial más importante de los campesinos es el café —principal aportador de ingresos monetarios— cuya tecnología tradicional es dominada por los productores y no requiere grandes inversiones, sino la aplicación de trabajo familiar. La productividad es baja y las ganancias también, pero el ingreso cafetalero es uno más entre otros. La diversificación de cultivos ha avanzado lentamente y los cultivos de exportación se concentran en el sector de agricultura comercial moderna. La cría de animales de traspatio es frecuente pero la ganadería comercial sólo la practican los productores pequeños y medianos que tienen suficiente tierra. En el caso de los grandes productores, la ganadería es una negocio lucrativo y muy practicado por ellos.

b) Participación en mercados laborales

Los ingresos extraagrícolas son muy importantes para los productores cuyos recursos territoriales son insuficientes para vivir de la agricultura, que son más de la mitad de los productores rurales. Los minifundistas (campesinos con menos de 5 hectáreas) obtienen el 70% de sus ingresos fuera de la actividad agropecuaria, sobre todo en los mercados de trabajo asalariado, principalmente en el sector moderno agrícola —el cual genera fuentes de trabajo durante los últimos años— y en las ciudades.

La estrategia familiar consiste en incorporar al mercado de trabajo al mayor número de miembros, en particular a los jóvenes y a la población femenina, con evidentes propósitos de aliviar las difíciles condiciones económicas. Así, mientras el número de mujeres ocupadas creció a un ritmo promedio anual de 6.5% entre 1989 y 1992, el de hombres tuvo una tasa de 3.6%.

La población joven (menor de 25 años), que representa un segmento de población que tradicionalmente padece serias desventajas en el mercado laboral debido a su escasa capacitación, ha participado más activamente en el mercado de trabajo, sobre todo en los sectores de subsistencia agrícola (34%) y en el sector informal urbano (32.8%).

c) Participación en el mercado de tierras

⁴⁵ La información disponible sobre Honduras no permite realizar un análisis equivalente al de México y Nicaragua, pero se pueden apuntar las tendencias más importantes.

⁴⁶ La tipología fue elaborada por Baumeister, E. y otros (1996), *op. cit.*

El mercado de tierras en Honduras ha sido tradicionalmente obstaculizado por la falta de títulos legalmente reconocidos y de políticas efectivas orientadas a facilitar las transacciones de tierra. Algunos factores adicionales que han frenado el mercado de tierras son: la concentración de la tierra; la no disposición de los grandes propietarios a vender tierras, y las leyes agrarias anteriores a 1992 que prohibían el arrendamiento y dificultaban los tratos de tierras, en particular en el sector reformado.

Sin embargo, existe un mercado informal en el cual se realizan transacciones de títulos privados que no tienen reconocimiento legal, pero que son aceptados por las partes para intercambiar el usufructo de la tierra y las inversiones hechas en los predios (con frecuencia dichas tierras son propiedad formal del Estado pero han sido cedidas para su disfrute a particulares). Es en este mercado informal en el que participan los campesinos hondureños, ya sea como oferentes o como demandantes. Las transacciones más frecuentes son la compraventa y el arrendamiento, en este orden de importancia. Como en Nicaragua, se observa una segmentación del mercado.

El mercado informal de tierras es un medio de acumular activos territoriales para los pequeños propietarios. Un estudio revela que los campesinos que tienen hasta 10 manzanas son quienes más transacciones efectuaron y más tierra acumularon (en comparación con los productores que tienen entre 10 y 20 manzanas), pero cabe agregar que los campesinos que viven en situaciones de pobreza son los más proclives a vender sus parcelas.⁴⁷ En este último caso, estamos frente a familias que ceden sus tierras y buscan fortuna en otras actividades y mercados no agrícolas, tal y como sucede en Nicaragua y México.

Parecería entonces que el mercado de tierras en Honduras provoca desacumulación de tierras y proletarianización de los campesinos más pobres, pero también permite que los pequeños productores aumenten sus activos territoriales y combata el minifundismo.

El gobierno de Honduras ha tratado de fomentar el mercado de tierras a través de diversos programas de titulación de tierras, apoyados por la AID y el Banco Mundial y, sobre todo, derogando la prohibición de la renta y otros tratos de tierra, y facilitando legalmente la obtención de títulos (Ley de Modernización Agrícola de 1992).⁴⁸ Si bien la titulación de parcelas y la certidumbre en los derechos de propiedad son muy importantes, cabría preguntarse si estos programas de titulación han logrado sus objetivos expresos de facilitar el acceso al financiamiento y fomentar la inversión agropecuaria.

Los estudios disponibles arrojan resultados discordantes. Uno de ellos señala que el programa de titulación en Honduras se ha traducido en mayor inversión (en cafetales y patios de secado), mejor acceso a crédito y mayores ingresos.⁴⁹ Sin embargo, otro estudio afirma que esos objetivos no han sido alcanzados aún. La titulación ha mejorado el acceso al crédito de los pequeños productores pero de

⁴⁷ Salgado, R., "La tenencia de la tierra en Honduras", en Baumeister, E. y otros (1996), *El agro hondureño y su futuro*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Editorial Guaymurás, Tegucigalpa, Honduras.

⁴⁸ La Agencia Internacional de los Estados Unidos (AID) financió un programa de titulación de parcelas en Honduras, que fue aplicado entre 1983 y 1994. Durante este tiempo fueron otorgados 45 000 títulos y el porcentaje de productores rurales con títulos se incrementó de 11 a 56.

⁴⁹ López R., *Land Titles and Productivity in Honduras*, mimeo, citado por Cord L. (1998), *op. cit.*

una manera muy insuficiente; de hecho, son pocos los que cuentan con financiamiento de fuentes formales. Tampoco se observa, de acuerdo con este segundo estudio, que la posesión de títulos legales haya mejorado la inversión en las parcelas o la infraestructura, salvo en muy contados casos.⁵⁰ En suma, el caso hondureño sugeriría que no bastan los programas de titulación para dinamizar el mercado de tierras y para, a través de éste, fomentar la modernización de la agricultura. Estos programas deberían estar inscritos dentro de planes de desarrollo sectorial más amplios.

d) Organización social

La participación de los campesinos hondureños en organizaciones sociales podría dividirse en dos períodos: i) la lucha por la tierra mediante organizaciones agrarias tradicionales, durante las décadas de los años sesenta y setenta, el período de auge de la reforma agraria en este país, y ii) los intentos, a partir de los ochenta, de construir organizaciones campesinas orientadas a resolver problemas productivos y sociales. En este período más reciente, la lucha por la tierra sigue vigente pero ha disminuido en intensidad, y las centrales campesinas que la enarbolan han perdido fuerza nacional.

El proceso de reforma agraria y la formación del llamado sector reformado no podrían entenderse sin considerar el papel crucial que han tenido las organizaciones agrarias. Si bien es cierto que los gobiernos militares reformistas dieron un gran impulso a este proceso y el Instituto Nacional Agrario (INA), encargado del reparto agrario, impulsó desde arriba la consolidación del colectivismo y la agrupación rural, las organizaciones agrarias generaron movilizaciones y tomas de tierra que presionaron al Estado a distribuir más superficie, ampliar el sector reformado y conceder más crédito y apoyos a los campesinos.⁵¹

El mayor avance de la organización para la producción tuvo lugar en el sector reformado, en el cual el gobierno concentró la mayor parte de sus inversiones y servicios de apoyo. Aquí hubo importantes avances en la formación de empresas colectivas y cooperativas, dedicadas en su mayoría al cultivo de productos comerciales y de exportación (palma africana, caña de azúcar, algodón y melón). Sin embargo, una encuesta realizada en el sector reformado del litoral norte indica que la organización colectiva estaba perdiendo fuerza. Según este estudio, en 1994 el 26% de los grupos consultados mantenía formas colectivas de producción, 49% combinaba formas colectivas con individuales, 11% practicaba una agricultura individual, aunque pedía créditos y comercializaba colectivamente, y 14% hacía todo de manera individual.⁵²

Estos datos no son sorprendentes y coinciden con tendencias observadas en otros países, México entre ellos. Las formas colectivas dan resultado en ciertos contextos y aplicadas a ciertas etapas del proceso productivo; en otras no. Por ejemplo, la acción colectiva muestra sus ventajas en la obtención de crédito o la comercialización de insumos y productos finales, pero el cultivo en común ha representado siempre conflictos de difícil solución y ha terminado por desaparecer en la mayoría de los

⁵⁰ Salgado R. (1996), *op. cit.*

⁵¹ Sería imposible mencionar aquí a las organizaciones agrarias hondureñas más significativas. La más antigua y la que cuenta hoy con más miembros es la Asociación Nacional de Campesinos de Honduras (ANACH). Un análisis de estas organizaciones se encuentra en Posas, M., "El sector reformado y la política agraria del Estado", en Baumeister E. y otros (1996).

⁵² Citado en Posas M., *op. cit.*

países. Los grupos campesinos van experimentando con estas formas colectivas, tienen éxitos y fracasos y van forjando poco a poco sus organizaciones de productores.

Esta es precisamente la etapa en que se encuentran los pequeños productores de Honduras, en el tránsito de las organizaciones agrarias tradicionales, que luchaban por la tierra con métodos de presión, a las organizaciones sociales empresariales, encargadas de la gestión de los recursos en una economía de mercado. Este tránsito no es fácil, pero la información disponible señala que los pequeños productores hondureños están construyendo organizaciones económicas nuevas a través de las cuales buscan solucionar sus problemas.⁵³

⁵³ Véase CEPAL (1999), *Cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural en Centroamérica* (LC/MEX/R.698), México, 19 de marzo. En él se proporciona profusión de ejemplos en este campo en los países centroamericanos.

V. POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA

1. El caso de México

a) Política social

Durante la década de los ochenta, debido a las fuertes restricciones presupuestarias, el gobierno redujo el gasto público en todos los rubros que lo integran. Sin embargo, a partir de 1989 se registraron importantes aumentos en el gasto social, los cuales coinciden con una reactivación de la actividad económica y un descenso de las tasas de inflación.⁵⁴

En efecto, el gasto social como proporción del PIB representó en 1986 (año en que se inició la apertura comercial de la economía mexicana) 5.8%, mientras que en 1995 se incrementó a 8.5%. Ello se reflejó en un aumento del gasto social del gobierno por habitante de 165 a 245 dólares anuales.⁵⁵

A partir de entonces la participación del gasto en desarrollo social dentro del producto se incrementó gradualmente hasta alcanzar 8.9% en 1998 y se espera una ponderación semejante para 1999. Como proporción del gasto programable total del gobierno federal, el gasto social también se incrementó desde fines de la década de los ochenta, de tal manera que mientras en 1988 representó 32.7%, 10 años después alcanzó 57.4%, y se prevé que en 1999 sea de 59.2%.⁵⁶

Entre otros indicadores claves del gasto social, el gasto real por habitante, expresado en pesos de 1993, se incrementó de 303.8 en 1988 a 510.5 en 1997, mientras que en educación aumentó, como proporción del PIB, de 2.5% a 3.7%, y en salud y seguridad social de 2.6% a 3.9%, respectivamente.⁵⁷

Vale la pena destacar el positivo desempeño que manifestó el consumo diario de proteínas por habitante, que pasó de 77.4 a 80.2 gramos entre 1985 y 1992, en tanto que la ingesta de calorías se redujo ligeramente al pasar de 3 147 a 3 062. No obstante, la conclusión que se desprende de estas cifras, así como de las de educación y salud por habitante señaladas en el párrafo anterior, es que se produjo un mejoramiento relativo de los esfuerzos gubernamentales en la atención del bienestar de la población.

⁵⁴ En ese año se inició la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien otorgó un fuerte impulso al cambio estructural que la economía mexicana había iniciado en 1983.

⁵⁵ Dólares de 1990; CEPAL (1997), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, Bienio 1996-1997* (LC/MEX/L.326/Rev.1), 17 de noviembre.

⁵⁶ México, Poder Ejecutivo Federal (1998), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999*, Tomo I, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto.

⁵⁷ BANAMEX (1998), *México Social 1996-1998*, Estadísticas Seleccionadas, División de Estudios Económicos y Sociales, Décima primera edición.

b) Programas para combatir la pobreza

De 1989 a 1994 la política de desarrollo social giró alrededor de los programas universales como alimentación, educación, salud y vivienda, así como del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), orientado a combatir la pobreza mediante el apoyo a proyectos productivos y la creación de infraestructura básica (caminos, electricidad, agua potable y drenaje) y de infraestructura para el bienestar social (clínicas de salud, escuelas e instalaciones deportivas). Los esfuerzos para focalizar el gasto destinado a combatir la pobreza, así como la participación de los beneficiados, fueron los rasgos distintivos del PRONASOL.

Otro programa de atención a la pobreza ejecutado durante el período 1989-1994, en el marco del PRONASOL, fue el de los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) para el desarrollo de los pueblos indígenas. Su propósito consistió en crear proyectos productivos en las distintas esferas económicas de las comunidades indígenas y así contribuir al mejoramiento de los niveles de nutrición, salud, educación, vivienda y ocupaciones remuneradas.

Más recientemente, el mencionado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) pretendía beneficiar en su fase inicial (1997) a 400 000 familias que se encontraban en condiciones de pobreza extrema del medio rural, que representaban un poco más de dos millones de habitantes, de un total de 24 millones que viven en esa situación en todo el país.⁵⁸

En 1998 la atención se incrementó a casi dos millones de familias, que equivalieron a una población aproximada de 10 millones de personas que, a pesar de significar el 42% de la población en extrema pobreza, ha tenido una rápida ampliación de su cobertura en poco tiempo.

Los apoyos del programa consisten en: ayuda alimenticia para los niños pequeños y las madres embarazadas y lactantes, ayudas económicas para la alimentación, servicios de atención primaria de la salud, ayudas para la adquisición de útiles escolares, y becas educativas para los niños y niñas que asistan regularmente a la escuela entre tercero de primaria y tercero de secundaria.⁵⁹

PROGRESA tiene como propósito incrementar las reducidas oportunidades de las familias que se desenvuelven en un entorno de pobreza, aumentando sus capacidades básicas y dotándolas de bienes y servicios sociales que hagan posible la adquisición de habilidades y aptitudes que les permitan mejorar sus niveles de bienestar. Con otros términos, este programa de combate a la pobreza extrema tiene como objetivo incidir favorablemente en los aspectos de educación, salud y nutrición (especialmente de niños, niñas y madres) para fomentar su desarrollo y elevar su nivel de vida.

⁵⁸ El programa identifica a los hogares pobres extremos no sólo por su nivel de ingreso, sino también por otros indicadores, como la composición y el número de miembros, edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación, equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos.

⁵⁹ Paralelamente, un conjunto de acciones se orienta a mejorar la calidad de los servicios de salud y educación mediante la habilitación de las instalaciones y su equipamiento. México, Poder Ejecutivo Federal (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, pág. 7.

¿Cuál es el impacto ⁶⁰ de PROGRESA en las familias beneficiadas? Se estima que, en lo que respecta a los apoyos monetarios que se otorgaron como ayuda alimentaria, así como las becas a los niños que se encuentren estudiando entre el tercer año de primaria y el tercero de secundaria, alcanzaron un monto mensual promedio de 235 pesos, que equivalen a 34% de los ingresos monetarios promedio que hoy día obtienen las familias en condiciones de pobreza extrema. Si se considera que estas unidades domésticas destinan aproximadamente 45% de su ingreso a la compra de alimentos, esto es, 307 pesos, el apoyo alimentario de 90 pesos de PROGRESA correspondió, a la vez, a 29.3% de dicho monto. ⁶¹

PROGRESA se complementa con otros programas sociales, como los orientados al desarrollo de la infraestructura social básica (mejoramiento de la vivienda, acceso a agua potable, electrificación, ampliación de caminos y telecomunicaciones, entre otros).

Sin embargo, se requiere también generar oportunidades productivas y adecuadamente remuneradas para este segmento de la población. Por ello, PROGRESA buscará, en coordinación con las dependencias gubernamentales, fomentar acciones y proyectos productivos en las localidades donde se ponga en marcha. Otro grupo de acciones se concentra en el fortalecimiento de los mecanismos de comercialización de los productos generados por la población asentada en las comunidades en pobreza extrema, ya sean agrícolas, ganaderos, pecuarios o forestales, artesanías o manufacturas. ⁶²

En el contenido del programa se especifica que los proyectos productivos que impulsará el PROGRESA, en coordinación con las diversas instancias gubernamentales correspondientes, propiciarán que sean las propias comunidades quienes de manera autónoma operen estos proyectos, posición que coincide con la propuesta de la CEPAL de una política social integral basada en las empresas de participación social o comunitaria.

No obstante, habría que señalar que, del presupuesto total de 1997 destinado al combate a la pobreza, se canalizó sólo 12.9% a proyectos productivos, proporción ligeramente mayor a 9.1% de 1988. ⁶³ Esto significa que dentro de la estrategia para combatir la pobreza, el apoyo a los procesos productivos, referidos específicamente a las empresas en participación social, reciben poca atención, por lo que solamente dedicando más recursos a este tipo de programas se podrá incidir de manera más profunda en la incorporación productiva de la población y en la lucha contra la pobreza.

Un programa social para aliviar transitoriamente la escasez de fuentes de empleo, y por tanto de ingreso en las zonas rurales de alto grado de marginación, es el Programa de Empleo Temporal (PET). Para el período 1995-1998 se habrán creado 3.1 millones de empleos temporales, ⁶⁴ orientados a la creación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica para el beneficio

⁶⁰ Es preciso señalar que en México normalmente no existe la evaluación económica y social de las políticas públicas. Sólo en los últimos años se ha despertado el interés oficial y de organizaciones de la sociedad civil por llevar a cabo este tipo de evaluaciones de los programas públicos.

⁶¹ México, Poder Ejecutivo Federal (1997), *op. cit.*, pág. 50.

⁶² *Ibidem*, pág. 60.

⁶³ Elaboración propia con información del *Cuarto Informe de Gobierno 1998*, Anexo, Poder Ejecutivo Federal.

⁶⁴ México, Poder Ejecutivo Federal (1998), *op. cit.*, Tomo I, pág. IV. 67.

comunitario como caminos y carreteras, obras de irrigación, nivelación de predios, actividades de reforestación, agua potable y alcantarillado, entre otras.

La ocupación rural a través del PET tiene un impacto reducido, ya que generó en promedio 775 000 puestos de trabajo cada año, con una remuneración equivalente a un salario mínimo por trabajador, para una población ocupada de 9.5 millones de personas, lo que significa casi uno de cada 10 empleos en el campo.⁶⁵ Además, habría que agregar que esta ocupación es temporal, es decir, de algunos meses durante al año, por lo que si bien es cierto que es una medida importante, resulta insuficiente por sí misma ante el reto que representa la pobreza extrema en el ámbito rural.

El Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) se creó en 1992 con el propósito de apoyar con financiamiento y asistencia técnica a grupos de productores de muy bajos ingresos para desarrollar sus empresas agrícolas, pecuarias, mineras, pesqueras, forestales, agroindustriales, ecoturísticas, artesanales o para el abasto de insumos o bienes básicos. La condición para el otorgamiento del apoyo es que la empresa sea económicamente viable, es decir, debe tratarse de una actividad rentable.⁶⁶ Los apoyos son modestos y en muchos casos no superan los 25 000 pesos por proyecto.

Cabe destacar que este programa posee una clara orientación productiva de los recursos, los cuales representan indudablemente un importante respaldo para las empresas del sector social más empobrecido de las áreas rurales de México, en las que la generación de empleo y de ingresos es una realidad cuyo impacto es evidente. Su limitación principal es la escasez de recursos canalizados a esta relevante línea de combate a la pobreza, por lo que su beneficio alcanza solamente a pequeños segmentos de la población rural.

Desde 1992 hasta mediados de 1998 se han apoyado 5 645 empresas de comunidades y grupos pobres con una inversión equivalente a 1 218 millones de pesos de capital de riesgo, lo que significa un financiamiento promedio por empresa de 215 766 pesos, que genera expectativas entre los beneficiados para incorporarse a los grandes mercados nacional e internacional (como ocurre por ejemplo con las organizaciones de caficultores).

Una acción destacada de atención a la pobreza es el Programa de Cajas Solidarias, que tiene la finalidad de incorporar a la población que vive en condiciones de marginalidad a servicios de crédito y ahorro monetario, los cuales son administrados por campesinos temporeros de baja productividad y alto riesgo.

Los préstamos a los socios tienen tasas de interés inferiores en casi 50% respecto de las prevalecientes en la banca comercial, en tanto que los ahorros reciben una tasa de interés superior a la que otorga dicha banca, debido a que la masa de pequeños ahorros es invertida en instrumentos rentables de la banca comercial.⁶⁷

⁶⁵ Estimación propia.

⁶⁶ Montes de Oca, Rosa Elena (1998), *El combate a la pobreza a través del apoyo a actividades productivas en México*, Brasil, agosto.

⁶⁷ Val, E. del (1997), "Políticas diferenciadas y heterogeneidad rurales en México", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, Cocoyoc, México, 26 a 29 de noviembre.

Entre 1994 y 1997 se han creado 2 500 cajas locales y 135 cajas regionales en las que participan alrededor de 10 000 productores y 167 000 socios. El monto de los créditos es sumamente heterogéneo: puede ser menos de lo ahorrado, igual o más de lo ahorrado, y los plazos de pago dependen del tipo de crédito, aunque la mayoría son inferiores a un año. Asimismo, el uso de los préstamos es variado: puede ser productivo (por ejemplo para la siembra de maíz) o personal (normalmente para adquirir bienes de consumo familiar).

Es posible afirmar que, pese a representar un apreciable instrumento de ahorro y financiamiento a los pobres del campo, el impacto de las Cajas Solidarias es reducido si comparamos su número de miembros con los 12 millones de habitantes en extrema pobreza localizados en las áreas rurales.

Mediante el Programa de Crédito a la Palabra se otorgan, sin garantías y sin intereses, créditos a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de superficie de temporal en condiciones precarias, que no tienen posibilidad de acceder a créditos de las bancas comercial y de fomento. Especialmente reciben apoyo los cultivos de baja productividad y alta siniestralidad como el café.

La única garantía de pago es la “palabra” de los productores; quien no paga el empréstito, no puede tener acceso a un nuevo crédito. En 1998 se invertirán 502 millones de pesos para atender a más de 507 000 productores para que rehabiliten alrededor de 1.2 millones de hectáreas de cultivos básicos y comerciales en 1 755 municipios de 30 entidades de la República.⁶⁸

Finalmente, cabe señalar el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) de reciente creación (1998), el cual proviene de una proporción de la recaudación fiscal federal participable a las entidades federativas y municipios del país. Su objetivo es el de dotar de servicios básicos a la población en condiciones de precariedad, para mejorar sus niveles de bienestar, a través de la construcción y rehabilitación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, construcción de caminos, pavimentación, ampliación de la infraestructura educativa y de salud y el mejoramiento de la vivienda.

Lo novedoso de este Fondo es que es administrado por los municipios de las comunidades beneficiadas, los cuales afirman que su presupuesto de 1998, cifrado en 10 000 millones de pesos, resulta insuficiente para hacer frente a las necesidades que tienen que satisfacer.

c) Dinámica de la pobreza

Existen diversas fuentes de medición de la pobreza experimentada en México desde mediados de la década de los ochenta hasta la mitad de los noventa. Por ejemplo, en 1984 la CEPAL concluyó que la pobreza extrema⁶⁹ era un problema predominantemente rural y la pobreza moderada tendía a ser relativamente más pronunciada en las ciudades en las que, no obstante, representa un problema de enorme magnitud.⁷⁰ La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996 indica que la

⁶⁸ México, Poder Ejecutivo Federal (1999), *Cuarto Informe de Gobierno 1998*.

⁶⁹ Situación en la que el ingreso total del hogar es inferior al valor de la canasta alimenticia. En otras palabras, cuando los ingresos no son suficientes para atender las necesidades alimenticias del grupo familiar.

⁷⁰ BANAMEX (1998), *op. cit.*

pobreza sigue siendo un problema mucho más extendido en el campo que en las ciudades. Así, 60% de las familias pertenecientes al decil de más bajos ingresos viven en poblaciones de menos de 2 500 habitantes.

De acuerdo con esta encuesta, 27% de la población se localiza en zonas rurales,⁷¹ ponderación que, si bien es menor al 30% prevaleciente en 1980, resulta ligeramente mayor al 26% de 1990. Ello indica que la población rural está creciendo, aunque con un ritmo menor que el de la población total de la República Mexicana,⁷² lo cual contradice aquellas hipótesis que planteaban escenarios de migraciones masivas del campo a la ciudad como consecuencia de los efectos adversos de la apertura comercial externa de la economía nacional iniciada a mediados de la década de los ochenta en el sector agropecuario.

No obstante la estrecha relación que existe entre desigualdad y pobreza, hay importantes diferencias entre ellas. Mientras la desigualdad se manifiesta en distintos niveles de ingreso y de oportunidades sociales entre los diversos segmentos de la población, la pobreza extrema se expresa en carencias absolutas de la población que la padece, debido a que se encuentran excluidas de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo social. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996 no permite concluir que la distribución del ingreso se haya hecho más inequitativa, puesto que el coeficiente de Gini, calculado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), no muestra un crecimiento significativo con respecto a años anteriores. Esto es sorprendente porque cabría esperar una tendencia hacia la concentración de activos e ingresos, como resultado de una economía rural cada vez más sometida a las reglas de un mercado libre y en un marco general de crisis económica.

La explicación de este hecho reside en las estrategias de ingreso de las familias rurales más pobres que, volcadas hacia actividades no agrícolas, han encontrado fuentes de ingreso alternativas para compensar sus raquíuticos ingresos agrícolas. Si bien la desigualdad no parece haber aumentado, la pobreza y la pobreza extrema sí han crecido en el campo, lo que sugiere que el incremento de los ingresos no agrícolas —salarios bajos y actividades en el sector informal— no ha sido suficiente para elevar los niveles de ingreso en el campo. Prevalece una tendencia hacia el abatimiento general de estos niveles.

En efecto, la pobreza extrema en áreas rurales aumentó ligeramente al pasar de 25.4% de la población total asentada en ese ámbito geográfico a 25.7% durante el período 1984-1992, de acuerdo con un estudio elaborado por INEGI-CEPAL. Ello significó un incremento de 6.7 a 8.8 millones de habitantes rurales en pobreza extrema.⁷³

Información oficial más reciente indica que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema en donde viven casi 24 millones de personas que representan 26% de la población total. De todos esos hogares pobres, 1.7 millones se ubican en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural.⁷⁴ Estas cifras revelan que la pobreza extrema ha seguido

⁷¹ Comunidades con menos de 2 500 habitantes.

⁷² Entre 1980 y 1998, el ritmo de crecimiento promedio anual de la población total nacional fue de 2%, mientras que el de la población rural fue de 0.6%.

⁷³ INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, México.

⁷⁴ Gobierno de México (1993), *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*.

aumentando en el agro en términos absolutos: si se considera que el número promedio de las familias rurales es de cinco personas, entonces 2.5 millones de hogares en la pobreza extrema equivaldrían a 12.5 millones de personas. Si bien es cierto que estas estimaciones de diferentes fuentes deben tomarse con cierta cautela, parece clara la tendencia hacia un incremento de la pobreza rural.

Otra investigación sobre el sector social del agro —ejidos y comunidades— aporta información sobre pobreza rural que complementa la anterior. Usando líneas de pobreza para estimar magnitudes de población marginada similares a las usadas por la CEPAL en su citado estudio de 1989, se llegó a la conclusión de que la pobreza rural en los ejidos de México es masiva —47.3% de los ejidatarios era pobre en 1994—, cifra coincidente con la estimación de la CEPAL de 46% de pobres en el campo para 1992. Además, la pobreza en el sector ejidal es profunda, ya que 34% de los ejidatarios se encontraban en pobreza extrema en 1994.⁷⁵

Las mujeres del medio rural constituyen un grupo social particularmente vulnerable a la pobreza. Como productores tienen menores posibilidades que los hombres de obtener créditos y otros apoyos económicos. Asimismo, la escolaridad de las mujeres jefas de hogar es inferior a la de los hombres, y dentro del hogar (independientemente de quién asuma su dirección) las mujeres y niñas enfrentan grandes desigualdades que se traducen en un menor acceso a alimentos y a oportunidades de educación y salud.

Entre las principales causas genéricas de la pobreza rural se encuentran los bajos ingresos agrícolas, la falta de empleo, los bajos salarios y la marginalidad geográfica, los cuales se detallan a continuación.

Los bajos ingresos agrícolas obedecen a varios factores. Uno de ellos es el hecho de que la mayor parte de la tierra cultivable es de temporal y éste es errático, de tal manera que los ingresos son oscilantes y las pérdidas frecuentes. El acceso a agua de riego es un medio de salir de la pobreza y de disminuir el alto riesgo de las actividades agrícolas. Otro factor de riesgo ha sido la inestabilidad de las políticas y los apoyos públicos y de los mercados. El ajuste y la liberalización han creado un contexto de incentivos desfavorable para los productores rurales y han generado una crisis de rentabilidad en la agricultura, ocasionada por el hecho de que los costos de producción han crecido más rápidamente que los precios de los productos finales. La encuesta de hogares rurales de 1994 revela que, en ese año, 23% de las familias tuvo pérdidas en la actividad agropecuaria, un porcentaje muy elevado que muestra los efectos de la aleatoriedad de esta actividad, debida a razones climáticas y económicas. Finalmente, debe mencionarse el pobre acceso a instituciones por parte de los pequeños productores, en parte ocasionado por el vacío institucional creado por la política de ajuste, y en parte por la existencia de instituciones que responden poco a las necesidades de los productores.

Una de las causas de mayor importancia que ha incidido en la generación de pobreza es la reducción de los salarios reales. Este es un factor importante, dado que la remuneración al trabajo asalariado es la fuente de ingreso de los hogares más pobres. En 1996 el promedio nacional del salario mínimo representó 31% del mismo salario de 1980, lo que significa una pérdida del poder de compra de 69%. Es sabido que los salarios mínimos rurales son inferiores a los urbanos. Evidentemente, el impacto adverso en los niveles de bienestar de grandes núcleos de la población es muy significativo.

⁷⁵ Janvry, A. de, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *op. cit.*

La insuficiente creación de empleos y el reducido acceso a empleos bien remunerados son otras de las causas de la pobreza rural. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996 indica que la población económicamente activa (PEA) rural ascendió a 9 889 000 habitantes, de los cuales 97.5% se encontraban ocupados, en tanto que el 2.5% restante estaba desempleado.

La reducida tasa de desocupación en el campo parece indicar la ausencia de problemas en el mercado de trabajo de ese ámbito geográfico.⁷⁶ A pesar de la subestimación del desempleo rural que esta forma de medición conlleva, se calcula que el sector agropecuario creó cada año entre 1970 y 1990 alrededor de 155 000 empleos, para una tasa de crecimiento anual de sólo 1.7%.⁷⁷

Esta situación resulta preocupante ya que el crecimiento anual de la PEA (de 283 000 personas en ese lapso) significa que aproximadamente 128 000 personas, es decir, 45% de la población rural que buscó empleo, no lo encontró, y por tal motivo se vio obligada a emigrar a otras regiones en busca de ocupación⁷⁸ —fenómeno que explicaría el lento crecimiento de la población ubicada en las zonas rurales—, o bien se encuentra trabajando sin remuneración en el seno de las familias rurales.

La gran dispersión de la población en pequeñas comunidades asentadas en el territorio nacional agrava la pobreza.⁷⁹ La dispersión y el aislamiento de las comunidades rurales ubicadas en la franja de extrema pobreza rural son grandes obstáculos para acceder a servicios de educación, médicos y de otro tipo. La disponibilidad de agua potable y drenaje es muy limitada, y la carencia de alimentos ocasiona altos niveles de desnutrición. Los índices de mortalidad son más elevados en tales comunidades. La marginación geográfica acrecienta la pobreza porque impide o dificulta que las familias rurales puedan aprovechar oportunidades de empleo o generación de ingreso, las que se dan sobre todo en las ciudades intermedias, a las cuales es difícil y costoso llegar. También dificulta la llegada de los programas sociales gubernamentales.

Otra manera de examinar los factores asociados a la pobreza consiste en analizar las características de los hogares pobres y compararlos con los que no lo son, tratando de establecer las correlaciones entre factores identificados y la pobreza. La aplicación de este método lleva a la conclusión de que la pobreza se encuentra estrechamente vinculada con una serie de activos o recursos (*assets*), tanto productivos como sociales. Uno de ellos es el recurso tierra. La posesión de minifundios es un factor de pobreza (56% de los campesinos con menos de dos hectáreas son pobres). Otros son: i) la capacidad de colocar miembros de la familia en los mercados de trabajo, lo cual depende, al menos en parte, del índice de dependencia familiar (número de adultos trabajando dividido entre total de miembros de la familia); ii) el capital de migración (número de adultos trabajando fuera de manera permanente), y iii) la etnicidad, probablemente asociada a bajos niveles de educación y marginación

⁷⁶ Ello se explica en gran medida por el criterio que el INEGI utiliza para definir la población ocupada, que es aquella que desempeña cuando menos una hora de actividad laboral en la semana en que se realiza la encuesta.

⁷⁷ De acuerdo con los Censos Agropecuarios de 1970 y 1990; se excluye el dato de 1980 por no disponerse de información censal para ese año.

⁷⁸ Méndez, Jesús (1998), “Los desafíos del mercado Laboral mexicano”, *Revista de Economía Informa*, Facultad de Economía de la UNAM, número 269, México, julio-agosto.

⁷⁹ Particularmente localizadas en las zonas serranas, en las que muchas veces no existen caminos para el tránsito de vehículos y a las que se tiene acceso sólo por brechas.

geográfica. El 71% de los miembros de las comunidades indígenas eran pobres en 1994 y sólo lo era el 47% de los ejidatarios.⁸⁰

Un estudio más reciente que compara las encuestas de hogares ejidales de 1994 y 1997 llega a las mismas conclusiones. Las probabilidades de ser pobre están estrechamente relacionadas con los siguientes variables: menos educación, menos capital de migración, menor involucramiento en empleos no agrícolas, menor cultivo de productos comerciales, mayor incidencia de créditos a través de fuentes privadas, menor cantidad de tierra controlada y pertenencia a ejidos menos organizados.⁸¹

2. El caso de Honduras

a) Política social

El gasto social del gobierno hondureño se incrementó ligeramente como proporción del PIB entre 1985 y 1995 (7.2% y 7.5%, respectivamente). Expresado en ingreso por habitante, el gasto social pasó de 49 a 53 dólares constantes de 1990 para dichos años.⁸²

Lo anterior revela el esfuerzo por canalizar mayores recursos estatales a la política social con el propósito de mejorar los niveles de vida de la población, ante la escasez de nuevos puestos de trabajo con remuneraciones adecuadas. A pesar de ello, los resultados alcanzados tienen un comportamiento errático, lo que se explica por la mayor velocidad promedio anual con que crece la población (3.1%) respecto del gasto social (0.4%) durante el período de observación.

En efecto, las erogaciones en servicios de salud por habitante se incrementaron de 14 a 19 dólares entre 1985 y 1995, respectivamente. No obstante, en educación se manifiesta un descenso de 32 a 26 dólares para los mismos años. Asimismo, mientras el consumo diario de proteínas por habitante aumentó de 52.2 gramos en promedio durante el período 1983-1985 a 54 gramos en 1992, la disponibilidad diaria de calorías por habitante se redujo ligeramente para ese lapso, de 2 298 a 2 210.

A fin de mejorar las difíciles condiciones de vida de grandes segmentos de la población, el gobierno ha diseñado una política de inversión en proyectos destinados a elevar el nivel de bienestar de los pobres, que se instrumenta a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el cual se encuentra operando desde 1990.

Mediante este órgano se ha impulsado un programa social de emergencia que tiene como núcleo central el combate a la pobreza, en el que la focalización de los recursos a los sectores más vulnerables de la población desempeña un papel central.

⁸⁰ Un análisis más detallado de este punto se encuentra en Janvry, A. de y otros (1997), *op. cit.*

⁸¹ P. Lanjouw usando un modelo de correlación tipo Probit identificó las principales variables asociadas con la pobreza en *Poverty and the Nonfarm Economy in Mexico's Ejidos: 1994-1997*, Informe preparado para el Banco Mundial, incluido en Cord, L. (1998), *op. cit.*

⁸² CEPAL (1997), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe...*, *op. cit.*

En 1996 se ejercieron 1 257 millones de lempiras, de las cuales 52.9% se destinó al sector de educación.⁸³ En orden de importancia le siguieron la inversión en agua y saneamiento (16.6%), salud (14.8%),⁸⁴ municipalidad (11.7%), asistencia social (3.3%) y medio ambiente (0.7%).⁸⁵

De acuerdo con el solicitante, durante el período 1990-1996, el 74.3% de todos los proyectos realizados provino de las alcaldías municipales, en tanto que los organismos gubernamentales gestionaron el 7.4%, el patronato 7.8%, direcciones de escuelas 4.3%, organismos no gubernamentales 3.3%, instituciones religiosas 1.6% y el 1.3% restante surgió de las iniciativas de un conjunto de organizaciones entre los que se encontraron cooperativas y grupos de indígenas y campesinos.

Durante los años de observación, el FHIS ha beneficiado a cerca de cuatro millones de hondureños ubicados en condiciones de pobreza, destacando los servicios de educación y salud, gracias a un monto de recursos utilizado equivalente a 0.66% del PIB. Vale la pena hacer énfasis en que la participación del FHIS en el gasto social del gobierno ascendió en 1996 a 10.8%,⁸⁶ aunque en 1993 alcanzó su ponderación más alta con el 13.4%, correspondiéndole el 9.5% durante todo el período 1990-1996.⁸⁷

Asimismo, el impacto del empleo generado por la inversión sectorial del FHIS ha oscilado entre 0.08% y 0.47% de la PEA en los mismos años.

Hay otros programas de apoyo a la población empobrecida de Honduras administrados por el FHIS, como por ejemplo el de Apoyo a las Microempresas, el cual tiene dos vertientes. La primera es un Programa de Apoyo al Sector Informal de la Economía (PASI), el cual ha otorgado de 1990 a 1996 apoyo financiero por 99.3 millones de lempiras a sectores sociales vulnerables con potencial para convertirse en microempresarios (mujeres, jefes de hogar con una actividad económica y grupos de indígenas), a microempresarios ya establecidos en su actividad, y a autoempleados integrantes de organizaciones gremiales.

El paquete de apoyo no sólo incluye el acceso a crédito, sino también asistencia técnica con el objetivo de que el microempresario mejore sus procesos tecnológicos, utilizando, adecuando y adaptando el uso de nuevas tecnologías o mejorando las existentes, que sean compatibles con sus recursos y que preserven el medio ambiente.

La otra vertiente es el Programa de Crédito y Asistencia Técnica a la Microempresa Rural (PROCATMER), el cual surgió mediante la firma de un Convenio de Financiamiento entre la Unión Europea y el Gobierno de Honduras para desarrollar a través del FHIS un programa de apoyo a la microempresa rural que consta de créditos, asistencia técnica y capacitación.

⁸³ Construcción, reparación y mobiliario para educación preescolar, primaria y media.

⁸⁴ Construcción, ampliación y reparación de centros de salud sin médico (CESAR), centros de salud con médico (CESAMO) y letrinas.

⁸⁵ Honduras, Presidencia de la República (1990), Fondo Hondureño de Inversión Social, *Informe de Avance 1996*.

⁸⁶ En una proporción semejante se ubicó el gasto de combate a la pobreza en México en 1992 con respecto al gasto social.

⁸⁷ Honduras, Presidencia de la República, *op. cit.*, pág.14.

El programa tiene la finalidad de fomentar, crear y consolidar oportunidades de empleo en las áreas rurales, enfatizando el apoyo a la mujer microempresaria. El programa funciona como organismo de segundo piso y canaliza los créditos en condiciones comerciales a través de las agencias intermediarias a los clientes finales.⁸⁸

A fines de 1996 los apoyos otorgados ascendieron a 94 millones de lempiras, 75% de la cartera aprobada, con una cartera en mora de 4.9%. El recurso crediticio se complementa con actividades de capacitación y asistencia técnica a los microempresarios y de apoyo institucional a las agencias intermedias por un valor de 14 millones de lempiras.

Mediante el PROCATMER se ha dado apoyo a más de 11 000 microempresarios, llegando a unos 170 000 beneficiarios indirectos si se incluye a familiares y empleados de las microempresas.

b) Dinámica de la pobreza

En 1988 el 71% de todos los hogares del país se encontraba en una situación de pobreza. Ésta se concentró en su mayoría en las zonas rurales, ya que mientras 81% de los hogares en ese ámbito eran pobres, en las áreas urbanas dicha ponderación llegó a 53%. Seis años después, en 1994, mientras la pobreza nacional se incrementó hasta afectar a 73% de todos los hogares, en las zonas rurales se redujo a 76% y en las urbanas se acrecentó a 70% del total.⁸⁹

Lo anterior revela que en Honduras (al igual que México y Nicaragua) la mayor parte de la población pobre se ubica en áreas rurales, en las que una alta proporción de sus habitantes enfrentan condiciones difíciles para satisfacer sus necesidades básicas mínimas. No obstante que en términos absolutos la pobreza rural hondureña continúa creciendo, manifiesta una disminución relativa durante el período de observación (1988-1994).

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural que se desprende de esta tendencia favorable todavía dista mucho de representar un avance importante a la solución del grave problema de la pobreza, sobre todo si se tiene en cuenta que la inmensa mayoría de la población se encuentra en esa situación. Sin embargo, no deja de ser un hecho positivo, cuyas causas no es fácil discernir debido a la escasez de información. A manera de hipótesis se puede afirmar que podría deberse al crecimiento del empleo en el sector moderno de la agricultura y en el llamado transables nuevos (dentro de los cuales está incluida la agricultura de exportación). Ambos presentan las tasas de aumento del empleo más altas de la economía (13% y 42% anual, respectivamente, durante el período de comparación, 1989-1992).

La insuficiente generación de empleos para atender la demanda de la población que anualmente se incorpora al mercado de trabajo es una de las razones principales que explican el aumento de la pobreza en Honduras. Este fenómeno se ha agudizado con las políticas de ajuste estructural aplicadas a mediados de los ochenta.

⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 17.

⁸⁹ CEPAL (1997), *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe, México*.

Las reducidas tasas de desempleo entre 1989 y 1992 (de 3% y 2.3%, respectivamente), se deben en gran medida al incremento de la población ocupada en los sectores moderno, agrícola e informal de la economía, los que conjuntamente absorben a más de la mitad de los trabajadores. Por ejemplo, mientras este último ofreció ocupación a 26.8% de la población trabajadora en 1989, tres años más tarde este porcentaje se había incrementado a 29.7%, es decir, casi a uno de cada tres trabajadores.

Por el contrario, el sector de subsistencia agrícola expulsó mano de obra al manifestar una reducción de sus ocupados de 35.2% a 28.3% en el período observado, pero en compensación, los salarios en este sector aumentaron, muy probablemente debido a la baja en la oferta de brazos.⁹⁰ El destino de esta población rural es probablemente el sector informal en áreas urbanas a las que habría emigrado con la esperanza de mejorar sus niveles de ingreso.

Cabe señalar que la ocupación en los mencionados sectores de actividad difícilmente reportan ingresos que satisfagan las necesidades familiares mediante un solo empleo, por lo que se hace necesario incorporar a un número mayor de miembros del hogar para aliviar esa situación.

Los salarios reales manifiestan, con la excepción del sector de subsistencia agrícola y de bienes transables nuevos, una pérdida para la mayoría de los sectores de actividad (moderno agrícola, formal, informal y público) de 1989 a 1992, fenómeno que explica el aumento importante de la pobreza urbana. El salario mínimo promedio representó en 1996 el 78.7% de su similar de 1980, lo que quiere decir que experimentó una significativa reducción de su poder de compra y abatió los niveles de bienestar de la población hondureña.

Los hogares dirigidos por mujeres tienen menores niveles de ingreso debido, entre otras cosas, a una inserción laboral poco ventajosa, predominantemente en el sector informal, en el cual las remuneraciones son bajas.

⁹⁰ Funkhouser, Edward, Juan Pablo Pérez Sáinz (1998), *Centroamérica en Reestructuración. Mercado Laboral y Pobreza en Centroamérica*, FLACSO, SSRC, primera edición, enero, pág. 146.

3. El caso de Nicaragua

a) Política social

El gasto social por habitante en Nicaragua registró un descenso durante el período de ajuste estructural de la economía, mientras en la mayoría de los países de América Latina creció.⁹¹ Mientras en 1983 se destinaron 100 dólares⁹² por habitante, en 1994 ese monto se había reducido a 83 dólares.⁹³

Diversos indicadores sociales dan cuenta de esa tendencia. Por ejemplo, el gasto por habitante en educación disminuyó de 47 a 24 dólares durante el período observado, cifra equivalente a la mitad del gasto promedio en educación en América Latina.⁹⁴ Esto no significa que el Gobierno de Nicaragua se haya despreocupado del problema educativo o carezca de una estrategia en este terreno; al contrario, el gasto en educación representó 15% del gasto público total y 4.2% del PIB en 1994, pero estas cifras son insuficientes para atacar el problema en un país con una tasa de analfabetismo de 24%, concentrado particularmente en el campo, donde la mitad de la población es analfabeta y el promedio de escolaridad es de 2.5 años (en el área urbana es de 5.8 años).⁹⁵

Además, el gasto en educación no se usa de forma satisfactoria como un instrumento para combatir la pobreza y, desafortunadamente, los más pobres lo aprovechan menos que otros sectores de la población. Por ejemplo, el gasto en educación preprimaria —el cual beneficia en mayor medida a los grupos más pobres— es un porcentaje muy bajo del total. En cambio, el gasto en la educación primaria es elevado y beneficia directamente a los pobres, aunque no están en condiciones de aprovechar completamente estas oportunidades: la frecuencia de inscripción infantil en las familias pobres es más bajo que en las familias no pobres, porque los niños tienen que trabajar, sobre todo en el campo; la deserción escolar es más grande y frecuente y el aprovechamiento también es inferior, debido a problemas de desnutrición. Un estudio ha estimado que la distribución del subsidio en educación primaria en Nicaragua es así: 19% para los habitantes que están en la extrema pobreza, 35% para los pobres y 46% para los no pobres.⁹⁶

El gobierno tiene una estrategia adecuada de atención médica basada en la descentralización de los servicios, la participación de la comunidad y el fomento de la eficiencia y la eficacia. Sin embargo, la crisis fiscal del Estado ha reducido el gasto del gobierno en salud por habitante de 40 dólares en 1983 a 23 dólares en 1994. Desafortunadamente, el funcionamiento del sistema de salud es regresivo, pues lo aprovechan mucho más los sectores no pobres. El gasto médico está totalmente sesgado hacia las áreas urbanas que absorben 68% del total, dejando sólo 32% a las rurales, donde se halla la mayoría de personas pobres del país. En este terreno, como en la educación, habría que avanzar hacia sistemas más

⁹¹ CEPAL (1997), Anuario estadístico... *op. cit.*

⁹² Cifras en dólares de 1990.

⁹³ CEPAL (1997), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, Edición del Bienio 1996-1997*, México, 17 de noviembre.

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ República de Nicaragua, Gabinete Social (1997), *Política social del gobierno de Nicaragua*, Managua.

⁹⁶ Banco Mundial (1995), *Republic of Nicaragua. Poverty Assessment*, Vol I, Washington.

progresivos y poner más énfasis en la eficiencia, la reducción de costos, la focalización hacia los más pobres y, al mismo tiempo, aumentar sustancialmente el volumen de gasto público y privado.

También hubo un empeoramiento en los niveles de nutrición. La disponibilidad de proteínas registró una tendencia descendente, al pasar de un consumo diario por habitante de 58.9 gramos en 1980 a 57.1 gramos en 1990. Igualmente se manifestó durante ese período una reducción en la ingesta de calorías por habitante, las cuales descendieron de un consumo diario de 2 973 a 2 556.⁹⁷ La desnutrición en niños menores de cinco años es elevada: un tercio en las familias pobres y 43% en las familias que se hallan en la pobreza extrema. La desnutrición es más elevada en zonas rurales que las urbanas.

Estos indicadores permiten afirmar que la situación de bienestar en Nicaragua manifiesta un deterioro, no sólo por las condiciones macroeconómicas que provocan una escasa generación de empleos e ingresos, sino también porque la política social del gobierno ha sido completamente insuficiente y no ha podido contrarrestar esos efectos negativos.

La Agenda Social del gobierno, formulada en 1993, establece como prioridad la lucha contra la pobreza. Desde entonces se han hecho esfuerzos en este sentido, cuyos resultados, como indican los datos anteriores, caen muy por debajo de lo esperado y lo deseable. Esto se debe a la escasez de recursos para financiar programas sociales y a la limitada capacidad institucional para ponerlos en marcha y hacer llegar apoyos y recursos hasta los grupos más pobres y marginados del país.⁹⁸

El Banco Mundial ha clasificado los programas para combatir la pobreza aplicados en el período 1990-1994 de la forma siguiente:

i) Programas de reconstrucción de la infraestructura económica y social, llevados a la práctica por el FISE, que es un fondo de inversión social de emergencia, apoyado por el BID, el PNUD y otras agencias internacionales y de gobiernos extranjeros. La mayoría de los fondos han sido empleados en la construcción de escuelas, obras de agua potable, saneamiento y centros de salud en zonas pobres.

ii) Transferencia de ingresos a través de programas de desarrollo rural integrado, orientados a desplazados, víctimas de la guerra y excombatientes, en zonas pobres. Este programa abarcó a 450 000 personas durante el período señalado, mediante una ayuda de 1 000 dólares por familia.

iii) Creación de empleo, a través de la construcción de obras públicas, apoyo a productores rurales y artesanos, mediante aportación de capital de trabajo y créditos.

⁹⁷ Ibídem.

⁹⁸ El gobierno dedicó a programas contra la pobreza de 1% a 1.2% del PIB entre 1991 y 1994, de acuerdo con el Banco Mundial. Habría que considerar también los fondos y donaciones de gobiernos extranjeros y ONG, cuyo monto preciso no es conocido pero es muy importante.

iv) Asistencia nutricional, en particular el Programa del Vaso de Leche, apoyado por la Comisión Económica Europea, que benefició a 450 000 niños de escuelas públicas con un vaso de leche diario en las 100 municipalidades más pobres.⁹⁹

b) Dinámica de la pobreza

En la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando se empezó a implementar el Programa de Ajuste Estructural bajo la supervisión del FMI, distintas mediciones del empleo coincidieron en registrar aumentos de la desocupación, subempleo e informalización del mercado de trabajo. En esa época casi 50% de los hogares nicaragüenses vivían en la pobreza y una tercera parte en extrema pobreza.¹⁰⁰

Durante 1985, 1993 y 1996 fueron realizadas en Nicaragua estimaciones de la pobreza, basadas en encuestas de hogares, que permiten analizar la evolución de este fenómeno durante una década en la cual la economía de este país se ha insertado en el proceso de globalización. La primera de ellas, elaborada por el gobierno, siguió el método de las necesidades básicas insatisfechas. Se tomaron como indicadores de pobreza: i) la dependencia económica, ii) la baja educación, iii) vivienda inadecuada, iv) hacinamiento, y v) servicios insuficientes (agua potable y servicio sanitario). Los hogares fueron clasificados en no pobres, pobres y en pobreza extrema, en función de los indicadores mencionados. Los resultados muestran que los no pobres eran un 31% de la población total, los pobres 31% y los que estaban en la pobreza extrema 38%.

Con el propósito de conocer la evolución de la pobreza, siguiendo esta misma metodología, un estudio analizó las encuestas de hogares de 1993 y 1996.¹⁰¹ De sus resultados (véase el cuadro 12) se desprende que en términos relativos la pobreza aumentó ligeramente en 1993 (con respecto a 1985) y tuvo un leve descenso en 1996. Si bien la pobreza relativa —porcentaje de población pobre, medida por esta metodología— tuvo una evolución favorable durante el período 1993-1996, no habría que perder de vista que el número de personas en la pobreza y en la extrema pobreza aumentó en ese tiempo debido al crecimiento de la población. Esto implica un mejoramiento de los indicadores sociales usados en la estimación de la pobreza, debido a los programas sociales del Gobierno de Nicaragua, como se verá más adelante.

⁹⁹ Para mayor información sobre estos programas contra la pobreza, véase Banco Mundial (1995) *op. cit.*

¹⁰⁰ Funkhouser, E. y Juan Pablo Pérez Sáinz (1998), *op. cit.*, pág. 183.

¹⁰¹ Si bien los marcos muestrales son diferentes, lo cual podría dar lugar a interpretaciones divergentes, su comparación permite tener una idea de la tendencia de la evolución de la pobreza. Renzi, M.R. y S. Agurto (1997), *La esperanza tiene nombre de mujer. La economía nicaragüense desde una perspectiva de género*. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, FIDEG, Managua. La mayor parte de la información sobre la pobreza en Nicaragua fue tomada de esta publicación.

Cuadro 12

NICARAGUA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA
(MÉTODO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS)

(Porcentajes)

Hogares	1985	1993	1996
Total	100.0	100.0	100.0
Pobres	30.6	31.2	29.5
Extrema pobreza	38.8	43.6	40.2
No pobres	30.6	25.2	30.3

Fuente: SPP (1985), Ministerio de Acción Social (MAS) (1993),
y Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
(FIDEG) (1996).

Las estimaciones de la pobreza basadas en la metodología de la línea de pobreza indican que hubo un empeoramiento en este terreno.¹⁰² La información indica claramente que hubo una significativa desmejoría de los ingresos del conjunto de la población nicaragüense. (Véase el cuadro 13.) En 1993 la mitad de la población era pobre y en 1996 este porcentaje se elevó a 66%. Lo que es más grave, la extrema pobreza, que en 1993 afectaba aproximadamente a 20% de la población, abarcó a 38% en 1996.

Otro estudio calcula la pobreza combinando ambas metodologías. Esta forma de cálculo es la más completa y permite clasificar a la pobreza en: i) pobreza crónica: aquellos que están en situación de pobreza extrema en los dos métodos; ii) pobreza inercial: personas que tienen situación de pobreza aplicando el método de necesidades básicas, pero que no lo son de acuerdo con el método de línea de pobreza; iii) pobreza reciente: personas que, teniendo satisfechas sus necesidades básicas, tienen ingresos insuficientes, y iv) integrados socialmente: todos aquellos que no son pobres según ambos métodos.

Los resultados (véase el cuadro 14) muestran un crecimiento de la pobreza crónica, la peor de todas, en el período 1993-1996: la población con necesidades básicas insatisfechas, acceso precario a servicios elementales y con ingresos insuficientes para comprar una canasta de consumo básico pasó de 50.7% a 53.6% del total, lo que en términos absolutos significa un incremento del número de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza. Estas cifras dan una idea de la gravedad del problema social que representa la pobreza en Nicaragua: abarca a más de la mitad de la población y es un fenómeno creciente.

¹⁰² La metodología consiste en calcular el costo monetario de una canasta básica de subsistencia. Todos aquellos cuyos ingresos son inferiores al equivalente de dos canastas básicas son pobres, y aquellos que ganan menos de una canasta básica están en pobreza extrema. El Ministerio de Acción Social (MAS) y el Banco Mundial hicieron estudios siguiendo esta metodología. Véase Banco Mundial (1995), *op. cit.*, Vol. 2.

Cuadro 13

NICARAGUA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA DE LOS HOGARES
(MÉTODO DE LÍNEA DE POBREZA)

(Porcentajes)

Hogares	1993 (BM)	1993 (MAS)	1996 (FIDEG)
Total	100.0	100.0	100.0
No pobres	49.7	44.3	33.5
Pobres	50.3	55.7	66.5
En extrema pobreza	19.4	22.6	38.6

Fuente: BM: Banco Mundial (1995), *op. cit.*, MAS: Medición de la pobreza (1993), FIDEG: Fundación Internacional para el Desafío Económico Global.

Cuadro 14

NICARAGUA: SITUACIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES
(MÉTODO INTEGRADO)

(Porcentajes)

Indicadores	1993	1996
Total	100.0	100.0
Pobreza crónica	50.7	53.6
Pobreza inercial	24.0	16.0
Pobreza reciente	5.1	12.9
Integrados socialmente	20.2	17.5

Fuente: MAS (1993); FIDEG (1996)

Los efectos sociales negativos del desempeño económico bajo la globalización y el ajuste estructural se observan en el crecimiento de la pobreza reciente: la población con necesidades básicas satisfechas pero que no está obteniendo ingresos suficientes para comprar una canasta alimentaria básica aumentó de 5.1% a 12.9% de la población total. Esto indicaría la presencia de salarios bajos y subrayaría la incapacidad de la economía para generar suficientes empleos bien remunerados. La disminución de la pobreza inercial es algo lógico en este contexto, debido a la caída de los ingresos monetarios de las familias. Las personas que antes estaban en esta clasificación pasaron a engrosar las filas de la pobreza reciente.

Las causas generales de la pobreza están asociadas al desempeño de una economía como la nicaragüense que no ha generado suficientes empleos bien remunerados. Las políticas de ajuste estructural en Nicaragua han tenido un impacto negativo en la ocupación de los sectores moderno agrícola, público y formal de la economía, lo que propició un incremento de la desocupación y un desplazamiento de los trabajadores hacia los sectores informales de las áreas urbanas y de subsistencia agrícola en las zonas rurales del país, como respuesta de la población laboral ante la carencia de empleos.

El aumento que experimentó la ocupación en el sector informal de la economía representa una causa importante del aumento de la pobreza en ese ámbito.¹⁰³ Si bien es cierto que los empleos en el sector informal son una vía de escape a la pobreza extrema, los bajos niveles de productividad prevalecientes en la informalidad y la inexistencia de prestaciones sociales para quienes se desempeñan en esa esfera económica son cuestiones determinantes de los bajos salarios y, por tanto, de las difíciles condiciones de vida de la población.

Las mujeres son un grupo social particularmente afectado por la marginalidad. La mayor parte de las que encuentran un empleo lo hacen mayoritariamente en el sector informal. Así, mientras que en 1985 el 50% de los hombres y el 57% de las mujeres trabajaba en este sector, en 1995 estas cifras se incrementaron a 63% y 75%, respectivamente. El trabajo en el sector informal las expone a situaciones de mayor vulnerabilidad, ya que están desprovistas de beneficios sociales como vacaciones, seguro social, aguinaldo, permisos de ausencia laboral por enfermedad, entre otros.¹⁰⁴

Los salarios medios de la población laboral nicaragüense han manifestado un descenso pronunciado desde los años ochenta, fenómeno que ha contribuido de manera decisiva al empobrecimiento de la población. En 1996, los salarios medios del país equivalieron a 16.2% de su similar de 1980, fenómeno que revela un alto grado de abatimiento de las condiciones de vida de la población.¹⁰⁵

Ciertamente, la pobreza en el medio rural suele manifestarse de manera más profunda. Casi ocho de cada 10 personas que viven en éste padecen pobreza crónica. Familias con elevado número de hijos,¹⁰⁶ una alta dispersión en pequeñas comunidades y la ausencia de políticas orientadas hacia este sector de la población son algunas causas de la pobreza en que se desenvuelven muchos hogares rurales. Habría que añadir el limitado acceso de los segmentos más vulnerables (particularmente de la población rural en pobreza extrema) a programas sociales (educación, salud y vivienda, por ejemplo), lo que se explica en parte por la carencia de una orientación clara del gasto social hacia los pobres.

La mayor pobreza rural con respecto a la urbana se ilustra con los siguientes indicadores referentes a 1996: mientras en el sector urbano 28 de cada 100 hogares presentaron viviendas en malas condiciones, en el sector rural esa cifra ascendió a 67 hogares; el índice nacional de dependencia

¹⁰³ Estimaciones oficiales consideran que en 1993 el 43.1% de la PEA urbana correspondía al sector formal, mientras el restante 52.7% se ubicaba en el sector informal urbano. Funkhouser, Edmond, Juan Pablo Pérez Sáinz (1998), *op. cit.*, pág. 188.

¹⁰⁴ Renzi, M.R. y S. Augusto (1997), *op. cit.*, pág. 34.

¹⁰⁵ CEPAL (1997), *Indicadores sociales básicos...*, *op. cit.*

¹⁰⁶ A mayor pobreza, mayor número de hijos por familia.

económica ¹⁰⁷ fue de 29.5%, en tanto que en las áreas rurales fue de 31.2%; finalmente, el indicador de servicios insuficientes, que en todo el país fue de 16.5%, en el sector rural ascendió a 26.9%, por lo que un mayor número de hogares en este ámbito no tiene acceso a los servicios básicos de agua potable y drenaje.

En el campo, una importante explicación de la pobreza se encuentra en los altos niveles de desigualdad en el acceso a la tierra. Casi la mitad de los hogares rurales, pese a los avances logrados en materia de reforma agraria, no disponen de tierra para producir y tampoco tienen acceso a otros recursos productivos. También representan un problema las políticas de incentivos desfavorables, las fallas institucionales y los mercados incompletos, como el de financiamiento o de productos finales. Por ejemplo, el porcentaje de la población que obtuvo financiamiento para sus actividades de producción es reducido (10% de la PEA en el sector rural).

Otros factores que influyen en la pobreza son la inserción laboral y el nivel de escolaridad. Las familias más pobres ocupan puestos mal remunerados, están más afectadas por el desempleo y el subempleo y tienen menos adultos empleados. El nivel educativo en el campo es muy bajo y está íntimamente asociado a la pobreza.

Las encuestas indican que los hogares con jefatura femenina presentan mayor nivel de pobreza, si se comparan con hogares encabezados por hombres. Este hecho resulta de que las mujeres productoras tienen problemas aún más graves que los hombres en lo que respecta al acceso a la tierra, los mercados y las instituciones. Por ejemplo, del total de hogares en pobreza extrema con jefatura femenina, 70.8% no tuvo un acceso a tierra, contrastando con 38.7% de los hogares con jefatura masculina. ¹⁰⁸ Igualmente se observa que las mujeres que tuvieron acceso a la tierra disponen en promedio de menores extensiones respecto de los hombres. Sus posibilidades de obtener crédito son también menores. Como trabajadoras, ocupan menos puestos en el sector formal y más en el informal (en particular, en el sector servicios personales), sus remuneraciones son bajas, así como sus beneficios sociales. Sus desventajas son evidentes.

Otros indicadores de empleo muestran la difícil situación laboral de las mujeres: de una población trabajadora de 4.3 millones de personas en 1996, 83% de ellas (3.6 millones) vivía en condiciones de pobreza y 2.5 millones (58%) se encontraba en condiciones de pobreza crónica, de las cuales más de la mitad corresponde a población femenina. La situación de pobreza crónica afecta a 69% de las mujeres y a 58.7% de los hombres. ¹⁰⁹

¹⁰⁷ Personas que no laboran y por tanto dependen económicamente de quienes desarrollan alguna actividad remunerada.

¹⁰⁸ FIDEG, *op. cit.*, pág. 136.

¹⁰⁹ Renzi, M.R. y S. Agurto, *op. cit.*, pág. 121.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

a) La apertura de las economías nacionales a las fuerzas de la economía globalizada se ha producido en un período comparativamente muy corto, en particular en México, que tenía una economía más cerrada que Honduras y Nicaragua antes de las reformas. En el caso del primer país, ocurrió una liberalización unilateral, es decir, una apertura comercial más acelerada que la pactada en convenios multilaterales (GATT) y bilaterales (TLCAN), decidida por el gobierno porque se consideró que así se capturarían mayores ventajas en el comercio internacional y se aceleraría el crecimiento económico.

Esta apertura acelerada ha provocado un cierto desquiciamiento de los mercados domésticos de granos, oleaginosas, sorgo y productos animales, debido a la entrada de alimentos extranjeros a precios más bajos, producidos en condiciones naturales y tecnológicas más favorables y apoyados con generosos subsidios otorgados por los países exportadores. Ello ha agudizado la competencia en los mercados domésticos y ha puesto en tensión a los productores agropecuarios, quienes enfrentan circunstancias más difíciles y necesitan más apoyos y una mayor protección de sus respectivos gobiernos. Paradójicamente, los apoyos oficiales a la producción han disminuido con las políticas de ajuste estructural.

b) La apertura comercial ha afectado a los productores agropecuarios de manera diferente. Los que han sufrido las consecuencias más evidentes son los productores comerciales de insumos como arroz, sorgo, soya y maíz, que tienen desventajas comerciales y venden sus excedentes en mercados con precios a la baja. La economía campesina tradicional ha estado más resguardada de la apertura y los bajos precios, debido a que es consumidora neta de maíz —el principal alimento popular— o consume lo que produce, sin recurrir al mercado. Entre 50% y 60% de los campesinos productores de maíz en México y Nicaragua se encuentran en este caso y, por lo tanto, las caídas del precio no los perjudican, sino que los benefician. No sucede lo mismo con los vendedores netos de maíz. Éstos no son la mayoría pero concentran la mayor parte de la superficie dedicada al cultivo de esta gramínea. La continuación de la tendencia hacia la pérdida de rentabilidad del maíz acentuaría la debilidad de las economías rurales locales y los eslabonamientos productivos regionales.

c) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es uno de los grandes acuerdos comerciales recientes. Si bien es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas, se puede decir de manera preliminar que, en lo respectivo al comercio agropecuario, ha beneficiado más a los Estados Unidos que a México, ayudando más a las exportaciones del primero al segundo que viceversa. Ha facilitado el comercio pero de manera asimétrica. Sus efectos sobre el comercio bilateral son mucho menos importantes que los provocados por la tasa real de cambio. El impacto devastador sobre el empleo rural que algunos analistas vaticinaban no ha ocurrido. La economía maicera está en pie.

d) Con el propósito de incrementar las exportaciones, entre ellas las agropecuarias, los tres gobiernos (Honduras, México y Nicaragua) han tratado de manejar la política cambiaria, apoyar las

actividades exportadoras y llegar a acuerdos comerciales favorables. El monto de las exportaciones se ha elevado, sobre todo el de las no tradicionales. Sin embargo, la tasa de aumento es pequeña y no ha estado a la altura de las expectativas creadas por los reformadores de la política pública. Los campesinos productores han logrado incrementar ligeramente sus montos de exportaciones en cultivos como café, frutas y hortalizas y algunos cultivos no tradicionales, pero los resultados indican que los mercados mundiales están cercanos a la saturación y que el negocio de la exportación a los Estados Unidos es mucho más exigente de lo que se había pensado en calidad, tiempos y condiciones de entrega, transporte y requisitos sanitarios migratorios. Existen fuertes barreras a la entrada y sólo unos pocos productores han logrado acceder a estos mercados, lo cual contribuye al aumento de las desigualdades rurales.

e) Las políticas de ajuste estructural se han traducido en incentivos desfavorables para los pequeños productores rurales. Los precios relativos agrícolas en términos reales han descendido, lo cual también ha sucedido con la rentabilidad agropecuaria. En México, las estimaciones de los coeficientes de protección nominal muestran que las políticas estatales han generado un impuesto a la agricultura. A pesar de este clima de pocos incentivos, la producción agrícola en general no ha declinado, sino que se ha sostenido, mostrando una cierta falta de elasticidad ante el descenso de los precios reales. En el caso de los cultivos campesinos —maíz y frijol—, este hecho está relacionado con la importancia que tienen el autoconsumo y la seguridad alimentaria familiar.

f) La retirada del Estado de algunas de las funciones que antes desempeñaba, así como la reestructuración y la desaparición de empresas estatales, han dejado importantes vacíos institucionales y han contribuido a debilitar ciertos mercados, como el de financiamiento rural, el aseguramiento agrícola y la asistencia técnica. La existencia de vacíos institucionales y de mercados incompletos limitan la capacidad de la pequeña agricultura para competir en el mercado de productos y elevar sus ingresos como productores.

g) Se observa una regresión tecnológica temporal en la agricultura campesina, expresada en un menor uso de fertilizantes, semillas mejoradas y productos agroquímicos. Esta tendencia está estrechamente vinculada con mercados inestables, aumentos de los costos de producción y disminución de la rentabilidad y financiamiento rural escaso y de difícil acceso, en particular para los campesinos productores.

h) La economía campesina en los tres países estudiados no está basada en una unidad de producción agrícola autárquica, sino en una unidad familiar de múltiples actividades que trata de valorizar y aprovechar sus diversos activos en diferentes tareas y mercados. Sus fuentes de ingreso son muy variadas: producción agrícola, combinada con la ganadería en pequeña escala, venta de fuerza de trabajo en mercados laborales regionales o en ciudades, pequeño comercio, artesanías, sector informal y emigración.

Es muy probable que la diversidad de fuentes de ingreso y la importancia de los ingresos extraagrícolas no sean tan nuevos y que hayan permanecido ocultos a los enfoques prevalecientes, demasiado orientados al análisis de las fincas campesinas como simples unidades de producción de bienes y mercancías. Ahora es claro que el enfoque tradicional del análisis de fincas tiene que ser sustituido —o al menos complementado—, por este concepto de hogar, en cuyo seno todos los miembros de la familia trabajan de una forma u otra. La tendencia hacia la búsqueda de ingresos

extraagrícolas, principalmente mediante la emigración, se ha intensificado de forma evidente con la globalización, la crisis económica y las devaluaciones de las monedas locales.

i) Un rasgo de los campesinos de los tres países es su heterogeneidad, que resulta de diferentes dotaciones de recursos y activos en poder de cada familia, así como del acceso diferenciado a mercados e instituciones. Debido a estas diferencias, los efectos de la apertura comercial y de las políticas de ajuste sobre las familias rurales son distintos y sería una equivocación tratar de sacar conclusiones generales y aplicables a todos los campesinos. Por ello, la elaboración de tipologías de productores o, mejor dicho, de familias de productores y trabajadores es un paso indispensable para identificar características y problemas específicos, y para definir medidas políticas adecuadas a cada tipo o grupo de campesinos. Estas tipologías son mucho más útiles si se construyen a partir de las fuentes de empleo e ingreso y de todos los activos de las familias, no sólo de la cantidad de tierra poseída o en propiedad, tal y como tradicionalmente se ha hecho.

Gracias a la elaboración de tipologías de productores en México, Honduras y Nicaragua, se puede concluir que existen, simplificando mucho, dos tipos de campesinos: a) aquellos cuyos recursos territoriales son tan reducidos que viven esencialmente como trabajadores, de la venta de su fuerza de trabajo y de empleos y actividades en el sector informal, siendo la agricultura un complemento, y b) campesinos productores, poseedores de tierras en diferentes cantidades, pero que obtienen de su cultivo una parte importante de sus ingresos, siempre complementándolos con otros ingresos extraagrícolas. Obviamente, ambos tipos requieren medidas de fomento totalmente distintas.

j) Las familias campesinas tienen estrategias de ingreso y reproducción social claramente discernibles, las cuales se están adaptando a los cambios provocados por la globalización y las reformas económicas. Entre ellas, se busca la seguridad alimentaria de la familia a través del autoconsumo —que sigue siendo una práctica extendida—, la intercalación de cultivos y la ganadería familiar, para diversificar el tipo de alimentos producidos. Los campesinos productores siguen cultivando sobre todo maíz y frijol, los alimentos de consumo básico. Las superficies nacionales sembradas con estos cultivos no han descendido, sino al contrario, y la diversificación de cultivos ha avanzado poco. Con el propósito de tener una fuente de ingresos monetarios, siembran algunos cultivos comerciales cuya tecnología y costos de producción están a su alcance (el café es el principal cultivo comercial campesino, aunque las hortalizas, frutas y flores, productos intensivos en mano de obra, han ido cobrando importancia).

En otras palabras, la respuesta de los campesinos en su papel de productores ha consistido en el reforzamiento de sus formas tradicionales de reproducción social. La regresión tecnológica mencionada es una vuelta a formas de producción tradicionales.

k) El manejo del factor riesgo distingue a las unidades campesinas de las de corte empresarial y debería ser integrado como uno de los elementos importantes para afinar la conceptualización moderna de la economía campesina y mejorar las medidas para apoyarla, en particular en un mundo crecientemente incierto, debido a la globalización y la inestabilidad de los mercados internacionales y nacionales. Los pequeños productores y trabajadores agrícolas están siempre en el límite de la supervivencia y ellos y sus familias son particularmente vulnerables a caídas en la producción y los ingresos. Por ello, siguen una estrategia de minimización del riesgo que combina el autoconsumo, el policultivo, la ganadería en pequeña escala —una forma tradicional de ahorro que ha acrecentado su importancia— y el trabajo asalariado, principalmente mediante la emigración. Lamentablemente, debido a fallas de mercado y de las instituciones, los campesinos no tienen a su

alcance instrumentos adecuados para manejar el riesgo y los que tienen comportan costos altos (reservas de granos que se deterioran, ganado que representa una liquidez inmovilizada, emigración que equivale a una fuga de capital humano de las localidades y a sufrimiento de las personas).

l) El insuficiente y difícil acceso a mercados, en virtud de sus fallas o de su carácter incompleto, es algo común a los campesinos, a diferencia de las unidades empresariales que sufren menos este problema. Los programas de ajuste estructural y la liquidación o la contracción de las instituciones públicas, otrora muy presentes e interventoras, han contribuido a desquiciar los mercados de crédito, seguros y los productos finales. Los pequeños productores han sido los más golpeados por estos cambios adversos, aunque también debe señalarse que se abren ante ellos nuevas oportunidades en un medio de mayor libertad y menor coacción del poder público sobre ellos. Sus estrategias de ingreso y organización social, como por ejemplo la migración, son una respuesta racional a mercados incompletos y políticas públicas insuficientes. En otras palabras, los campesinos están estrecha y crecientemente vinculados con los mercados de varias maneras y, al mismo tiempo, su acceso a ellos está limitado, lo cual les plantea problemas de producción y generación de ingreso que deberían ser enfrentados por la política pública de desarrollo rural.

m) Los campesinos cuentan con ventajas y desventajas en su búsqueda de una mejor inserción en los mercados. Tienen a su favor el origen y el costo de su fuerza de trabajo. Ésta es fundamentalmente de tipo familiar o de vecinos (a través de diversos sistemas de ayuda recíproca), a diferencia de las unidades empresariales que emplean trabajadores contratados en el mercado y pagados conforme a los salarios rurales vigentes. La ventaja de la pequeña producción consiste en que utiliza mano de obra familiar de bajo o nulo costo y aprovecha la fuerza de trabajo familiar que no tiene costo de oportunidad en el mercado (niños y viejos). Otra ventaja consiste en el hecho de que las unidades campesinas no tienen costos de supervisión de la mano de obra, que son elevados en el caso de las unidades empresariales.

En cambio, los costos de transacción son mayores para los pequeños productores, sobre todo en los terrenos clave del financiamiento y la comercialización de productos finales, lo cual representa una desventaja importante. Debido a su pequeña escala, bancos y agroindustrias privados encuentran muchas veces excesivos los costos de transacción necesarios para tratar con un gran número de pequeños clientes, en lugar de con unos pocos, y prefieren negociar con clientes grandes. Esto reduce las oportunidades de los campesinos para establecer convenios con otros agentes productivos que les permitan mejorar su acceso a servicios y mercados.

n) La principal respuesta de los campesinos frente a la crisis económica y la globalización ha sido intensificar su participación en los mercados laborales y en los flujos migratorios. Esta participación no es nueva, pero la información disponible indica que ha aumentado significativamente en la última década, y que ha sido muy importante para los hogares rurales de bajos ingresos y menores activos territoriales. Los salarios —venta de fuerza de trabajo en los mercados laborales domésticos— representan la fuente de ingresos más importante de esas familias. Los ingresos migratorios y las remesas son otra opción de ingresos actual y potencial muy importante, ante el lento crecimiento económico y la insuficiente generación de empleos bien remunerados en los países estudiados.

En otras palabras, las familias campesinas pobres dependen de puestos de trabajo y de salarios para sobrevivir. El ajuste estructural y la crisis económica han reducido los salarios reales y han provocado un lento crecimiento del empleo, haciendo muy difícil la situación de dichas familias. En este

marco, muchas de ellas han buscado una salida en la economía informal (pequeño comercio, microempresas, autoempleo, artesanías, entre otras actividades).

Las restricciones extraagrícolas cumplen la función de nivelar el ingreso de las familias rurales y hacen que la gran disparidad existente en la distribución de la tierra y el agua no se transforme en una desigualdad equivalente en el ingreso.

o) La economía campesina funciona básicamente con la misma lógica en países con estructuras económicas y rurales diferentes como las prevalecientes en México, por una parte, y Nicaragua y Honduras, por otra. Existen algunas diferencias entre ellas, principalmente la mayor importancia que tienen los ingresos rurales para las familias pobres en los países centroamericanos. En éstos, las familias dependen mucho más del trabajo asalariado, mientras en México las familias rurales guardan un mayor equilibrio entre ingresos salariales e ingresos de microempresas y otras actividades. Esto significa que los campesinos mexicanos están más integrados en las actividades extraagrícolas diversificadas porque la economía mexicana, más compleja, les ofrece estas oportunidades. Una cosa parecida puede decirse de la mayor importancia de la emigración debida a la cercanía geográfica. Las familias campesinas aprovechan las oportunidades que se les presentan.

p) Otra estrategia de las familias es colocar en mercados de trabajo a mujeres y jóvenes. La información disponible señala que la participación de la mujer rural ha aumentado en todos los frentes, dando lugar a lo que se conoce como la “feminización” de la agricultura. Las mujeres tienen cada vez más tierra, pese a las limitaciones que tienen para acceder a ella. Participan más en los mercados laborales y tienen que administrar sus explotaciones. Es creciente el número de hogares dirigidos por mujeres y el desgaste de éstas, debido a que combinan la actividad productiva con las tareas domésticas. Lamentablemente, este tipo de hogares tiene más posibilidades de ser pobres que los encabezados por hombres.

q) Los campesinos participan cada vez más en los mercados de tierras. Los más pobres, obligados por la necesidad económica, acuden a ellos para dar en renta sus tierras o, menos frecuentemente, para venderlas después de haber decidido explorar los mercados laborales y la economía informal, como fuentes principales de ingreso. Sin embargo, también es cierto que el mercado de tierras representa para los pequeños productores rurales, o para quienes carecen de tierras, un mecanismo para acrecentar sus minifundios o para adquirirlos. Desempeña por ello un papel positivo.

Los tres gobiernos han llevado a la práctica programas de titulación de tierras y han introducido reformas legales para dinamizar el mercado. De esta forma se acentúa la concentración, pero también es una puerta de acceso a la tierra para los minifundistas. No existen motivos para tener grandes expectativas sobre sus efectos positivos, por dos razones: el mercado de tierras formal es aún muy pequeño, y en ausencia de políticas agrícolas complementarias, los programas orientados a vitalizarlo (titulación) no dan los resultados esperados (mayor inversión, crédito, eficiencia e ingresos). No obstante, podrían ayudar a resolver problemas de inseguridad en la propiedad. Esto es importante porque frecuentemente existen propiedades o derechos de posesión no amparados por títulos legalmente reconocidos, límites mal trazados que provocan conflictos entre comunidades, títulos que no funcionan como garantías bancarias, tierras de uso común con reglas insuficientes o inexistentes para garantizar su correcta utilización, problemas todos que limitan la inversión y la creación de empleos rurales.

r) Las organizaciones campesinas desempeñan un papel importante y constituyen un capital social que permite a los productores construir bienes públicos y abaratar costos de transacción a la hora de obtener servicios en los que los productores aislados tienen desventajas debido a su reducida escala, como el financiamiento, el seguro y la comercialización. Las redes de solidaridad locales constituyen un importante capital de migración.

s) La asociación con agroindustrias y ONG es un medio que tienen los pequeños productores para acceder a nuevas tecnologías e insumos, obtener financiamiento, compartir riesgos y asegurar mercados. Sin embargo, para que esto sea una realidad y los derechos de los pequeños productores estén salvaguardados, es necesario contar con formas de asociación, contratos, asesoría legal e instituciones que permitan hacer cumplir los convenios.

t) La pobreza y la extrema pobreza han aumentado en la última década de reformas económicas, tanto en el campo como en las ciudades. Este hecho está estrechamente asociado a una economía incapaz de generar suficientes empleos bien remunerados y a la caída de los salarios reales. Las políticas económica y agrícola que desincentivan la producción agropecuaria son una causa del descenso de los niveles de ingreso, pero también hay otros factores. Se puede afirmar que una familia campesina tiene más probabilidades de ser pobre cuando: i) sus activos territoriales (tierra y agua) son pocos y sus ingresos dependen sólo de la agricultura; ii) el tamaño de la familia es grande y el índice de dependencia económica es alto; iii) tienen pocos adultos o ninguno trabajando en mercados laborales o actividades extraagrícolas; iv) carecen de capital de migración y no participan en los flujos migratorios; v) tienen un bajo nivel de escolaridad; vi) no pertenecen a organizaciones campesinas a redes locales de solidaridad, y vii) pertenecen a un grupo étnico.

Otro factor de pobreza es el aislamiento y la marginación geográfica que limita el acceso a mercados e instituciones de los campesinos que viven en estas regiones, generalmente las más pobres y con menores servicios de las zonas rurales. La limitada infraestructura de transporte y de servicios básicos representa una grave limitación a la generación local de empleos e ingresos y crea condiciones de vida muy insuficientes, factores adversos exacerbados por los programas de ajuste, la crisis económica y la austeridad del gasto público.

u) Los gobiernos de Honduras y México han incrementado el gasto social en los últimos 10 años, mientras que en Nicaragua ha disminuido. Los programas sociales universales en educación y salud han sido los más importantes y han elevado la calidad de la atención en ambos rubros. Sin embargo, como se han aplicado de forma regresiva, sus beneficios han llegado relativamente menos a las personas en pobreza extrema. Los gobiernos están muy interesados en programas focalizados de combate a la pobreza, pero se ha avanzado poco en este terreno. El acceso de las familias rurales a programas sociales es menor que el de las urbanas.

En particular, México es un país donde el gasto social ha crecido significativamente pero los niveles de pobreza han aumentado al mismo tiempo. Esto indicaría que el gasto social por sí solo no puede contrarrestar el incremento de la pobreza generado por una desigual distribución del capital y la riqueza y por políticas públicas de fomento a la producción insuficientes.

v) Sin intentar subestimar los programas de combate a la pobreza —que son indudablemente importantes, sobre todo cuando tienen una orientación adecuada—, no es exagerado

decir que la mejor fórmula contra la pobreza la han proporcionado los propios campesinos, quienes se han lanzado a buscar su sustento y la seguridad de sus familias en diferentes tipos de mercados y actividades, con muy poco apoyo de sus gobiernos.

2. Recomendaciones

a) Si el propósito de la política pública es aumentar producción, empleos, ingresos y bienestar en el campo y abatir los índices de pobreza rural, entonces lo que se impone es la construcción de una agricultura fuerte. Ello implica una estrategia de desarrollo rural que cuente con la decisión política gubernamental de ponerla en marcha y con consenso social, para atraer el apoyo de los grupos sociales rurales y urbanos. En las economías centroamericanas, con una base agropecuaria tan importante, concentrada en la pequeña y mediana propiedad, la dinamización del sector rural y de la economía campesina constituye un eje fundamental de la estrategia nacional de desarrollo.

Por ello, resulta alentadora la decisión del Gobierno de Nicaragua de apostar por la agricultura y de concebirla como un motor de la economía. Son ilustrativas las razones aducidas para tal decisión: “tenemos en abundancia trabajadores no calificados necesitados de empleo, unidades familiares campesinas con recursos humanos, femeninos y masculinos, subutilizados, con amplia experiencia productiva que les ha permitido contribuir a la seguridad alimentaria del país, tierras fértiles que permiten hasta tres cosechas al año, un clima benigno y una larga historia agrícola y ganadera. Pero, por encima de estas razones, existe otra aún más contundente: el 76% de los pobres en Nicaragua se concentra en el sector rural. Al modernizar la agricultura lograremos colocar a los pobres rurales en el centro de la plataforma del desarrollo económico de la nación, y se reducirá la necesidad del gasto social compensatorio en que se incurre actualmente para aliviar la pobreza”.¹¹⁰

b) Sin embargo, una de las conclusiones derivadas de este informe es que no basta una estrategia agrícola para enfrentar el problema de la pobreza rural. Los más pobres dependen poco de la agricultura y mucho de los empleos rurales, que están estrechamente asociados a la fuerza y el dinamismo de ésta. Por lo tanto, se requiere una estrategia de desarrollo rural que vaya más allá de las actividades agropecuarias y se plantee el problema del empleo, de los salarios, de las actividades extraagrícolas, de la agroindustria, de los eslabonamientos y sinergias entre zonas rurales y ciudades intermedias, de las nuevas oportunidades de ingresos para los campesinos y, también, de fomentar la capacidad y las posibilidades de éstos para aprovechar esas oportunidades.

c) Un sector agropecuario sin estímulos económicos no podrá crecer al ritmo que requiere la satisfacción de las necesidades alimentarias domésticas y la generación de empleos e ingresos en las zonas rurales. Por ello, es esencial crear un marco de incentivos económicos favorables a la producción agropecuaria mediante el uso combinado de instrumentos de las políticas macroeconómica y sectorial.

d) La tasa real de cambio es uno de los instrumentos más importantes porque determina los precios reales relativos entre bienes transables y no transables. Si el tipo de cambio se retrasa, la agricultura en su conjunto sufre porque produce muchos bienes transables. Por ello, convendría no provocar sobrevaluaciones de la moneda nacional y mantener una tasa de inflación baja. Está visto que

¹¹⁰ República de Nicaragua (1998), *Una ruta para modernizar la Nicaragua rural*, Documento preliminar preparado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Managua, abril de 1998.

una devaluación va acompañada de un incremento de las exportaciones agropecuarias y una disminución de las importaciones, ambas cosas favorables a los productores nacionales. Sin embargo, esta “corrección” de los precios relativos no es suficiente para sostener el crecimiento de la agricultura porque la debilidad de las economías de los países estudiados genera continuamente tendencias inflacionarias que conducen a la apreciación del tipo de cambio, erosionando los efectos positivos de la devaluación.

e) La globalización y la apertura de las economías exacerbaban la competencia entre productores agropecuarios nacionales y extranjeros. Esta competencia es sana porque fomenta la eficiencia y la productividad y se traduce en precios más bajos de los alimentos para los consumidores. Sin embargo, el mercado mundial no es perfecto. Los gobiernos de los países exportadores tienen suficientes recursos para subsidiar a sus productores agropecuarios mediante diversos mecanismos. En cambio, países insuficientemente desarrollados como México, Honduras y Nicaragua carecen de los recursos financieros para apoyar a sus productores en igual medida. A la postre, no son las ventajas comparativas naturales las que rigen el comercio internacional, sino el poderío económico de los países.

En este contexto de intercambio asimétrico, se impone la necesidad de apoyar a los productores agropecuarios nacionales, en particular a los campesinos productores que son la mayoría. Los instrumentos de apoyo no pueden ser ya los precios de garantía o los subsidios a la producción a través de insumos o tasas de interés subsidiadas. Habría que utilizar métodos permitidos en los tratados comerciales multilaterales. Entre ellos destacan los apoyos directos a los productores, tipo PROCAMPO en México, que tratan de resarcirlos de bajas en la rentabilidad ocasionada por la apertura comercial. Al tener un pago monetario asegurado, los productores pueden obtener fertilizantes y otros insumos a crédito porque los proveedores aceptan como garantía el certificado que ampara un pago de PROCAMPO. Este es un efecto no planeado del programa que ha resultado positivo.

El problema con estos apoyos es: i) que no logran compensar a los productores (se calcula que el pago de PROCAMPO representa 7% de los ingresos familiares de los ejidatarios); ii) involucran una cantidad muy grande de recursos fiscales (el presupuesto de PROCAMPO constituye la gran mayoría del gasto gubernamental en el sector rural), y iii) no tienen casi impactos positivos sobre la productividad o el manejo sostenible de los recursos naturales. Este último problema se podría solucionar si los apoyos directos fuesen condicionados a la aplicación de ciertas tecnologías y métodos de producción. No obstante, si se considera que este programa es la columna vertebral del apoyo gubernamental al campo en México, resulta demasiado caro y su eficacia es discutible, en particular en este momento en que la caída abrupta de los precios del petróleo ha provocado una gran crisis fiscal y nuevas reducciones en el gasto público. Con ello no se está sugiriendo la cancelación del programa, sino su ajuste y la definición de programas complementarios que fomenten la modernización de la agricultura.

f) Una manera complementaria de apoyar a los productores es utilizar al máximo la política arancelaria para proteger a los productores, en la medida en que lo permitan los tratados comerciales. Habría que evitar la entrada de granos y materias primas agrícolas por arriba de las cuotas ya pactadas, sobre todo cuando se levantan las cosechas nacionales, porque ello abate los precios y desalienta a los productores. Cabe señalar que los límites de la política arancelaria están determinados por el proceso de desarancelización fijado en los tratados comerciales firmados por los gobiernos (según el TLCAN los aranceles se eliminan totalmente 15 años después de su firma en 1994, y la economía agrícola estaría totalmente liberalizada).

g) La liberalización de la economía maicera es un capítulo aparte de gran importancia estratégica nacional, porque es el alimento básico por antonomasia y porque de su cultivo y utilización viven millones de campesinos en México y Centroamérica. La entrada masiva de maíz del exterior a precios más bajos que los domésticos podría desquiciar las economías maiceras regionales y afectaría particularmente a los productores excedentarios de maíz, que no son los más numerosos pero sí los que cultivan la mayor parte de este grano. La posible crisis de las economías maiceras locales tendría efectos regionales muy negativos, sobre todo en el marco de una economía que genera puestos de trabajo insuficientes para cubrir la demanda actual de empleos. Ya se vio cómo los campesinos han reforzado el cultivo del maíz porque les ofrece menores riesgos frente a una economía inestable y en crisis recurrentes y en el marco de mercados incompletos. La liberalización del mercado maicero va a contrapelo de las estrategias campesinas, hecho sobre el que convendría reflexionar seriamente. Sería recomendable la elaboración de diagnósticos más precisos en torno a los efectos regionales que tendría la liberalización completa del mercado de este cultivo sobre el empleo y el ingreso rural, sin olvidar los eslabonamientos productivos de la economía maicera con otras ramas de actividad. Si los efectos netos son muy negativos, no sería descabellada la idea de renegociar la política arancelaria relativa al maíz dentro del TLCAN, lo cual ha sido solicitado reiteradamente por la mayoría de las organizaciones de productores maiceros en México.

h) Tal vez la tarea fundamental de los Estados sea construir instituciones rurales modernas y fomentar el mejoramiento de los mercados, porque uno de los problemas mayores de los productores rurales, y sobre todo de los campesinos, son los vacíos institucionales, las empresas obsoletas y los mercados incompletos y defectuosos.

i) Sería prioritario encontrar remedio a las fallas de los mercados de crédito y de servicios de seguro agropecuario, debido a su importancia estratégica. El acceso al crédito es muy limitado para los pequeños productores, los cuales frecuentemente no cuentan con garantías bancarias, y ello obstaculiza la aplicación de nuevas tecnologías, la diversificación hacia cultivos comerciales o la creación de microempresas. La banca de desarrollo y la banca privada no han estado a la altura de sus necesidades. Al mismo tiempo que se deberían introducir cambios en estas organizaciones financieras, habría que seguir explorando con otras instituciones de crédito rural capaces de apoyar a los pequeños productores, como las cajas de ahorro, las uniones de crédito, los bancos campesinos, las mutualidades y los fondos de aseguramiento controlados por campesinos.

j) La asistencia técnica, indispensable para la modernización de la pequeña agricultura, es responsabilidad de los Estados en todos los países del mundo, por lo que habría que llenar los vacíos dejados por la desinstitucionalización provocada por el retiro estatal. En este terreno se requieren también nuevas instituciones porque el esquema asistencialista basado en el agrónomo burócrata mostró sus limitaciones. Entre las formas que se pueden explorar están los bufetes de técnicos privados, ONG especializadas en asistencia técnica, líneas de crédito para que los propios productores contraten servicios técnicos y vigilen su cumplimiento y coparticipación de los técnicos en las ganancias producidas por el aumento de la productividad y el progreso tecnológico. La investigación tecnológica debe correr por cuenta del Estado y estar íntimamente asociada a las necesidades de los pequeños productores. Por ejemplo, debería incluir entre sus preocupaciones el mejoramiento de los cultivos campesinos, de las semillas aptas para tierras de secano, la agricultura orgánica, entre otras prácticas.

k) Otra forma de apoyar a la economía campesina es contribuir a reducir y a financiar sus costos de transacción. Ya se vio que estos costos son altos para los pequeños productores y funcionan como barreras a la entrada y obstáculos en la captura de oportunidades. Existen varias formas de reducir estos costos para los pobres rurales: construir y mejorar la infraestructura para disminuir costos de transporte y ahorrar tiempo invertido en viajes, el cual tiene un costo de oportunidad; mejorar el funcionamiento de las instituciones locales, descentralizar la estructura gubernamental y la toma de decisiones, suministrando mejor información a los productores y subsidiar algunos costos de transacción.

l) Una tarea de los Estados es consolidar los derechos de propiedad en el campo, los cuales se han caracterizado por su indefinición y falta de claridad. Son frecuentes los conflictos de linderos y la falta de títulos legalmente reconocidos. Se trata de dar certidumbre a esos derechos y facilitar la inversión y el intercambio. Los programas de titulación deberían proseguirse y el mercado de tierras debería ser fomentado en sus formas positivas de operación, es decir, como puerta de acceso a la tierra por parte de los campesinos sin tierra y de los minifundistas. Para que esto último suceda, tendría que haber programas complementarios, como el financiamiento a largo plazo para adquirir tierra. El fortalecimiento de la economía campesina es la mejor forma de impedir las formas socialmente negativas del mercado de tierras, como la concentración desmedida de la propiedad.

m) Muchas de las sugerencias anteriores tienen el propósito de crear nuevas oportunidades de empleos e ingresos para familias rurales. Es importante al mismo tiempo elevar la capacidad de estas familias para aprovechar dichas oportunidades, mejorar su habilidad de responder con oportunidad y sacar ventaja de ellas. Este segundo objetivo podría lograrse mediante políticas de nueva generación orientadas a mejorar y socializar la información local, fortalecer las redes de cooperación y las organizaciones de productores, mejorar las instituciones locales, incrementar el capital humano y crear instituciones y asociaciones capaces de establecer vínculos entre organizaciones locales y organizaciones e instituciones nacionales e internacionales.¹¹¹

n) Las políticas universales cumplen ciertos objetivos pero tienen serias limitaciones en un contexto marcado por la gran heterogeneidad de productores y sujetos rurales. Por esta razón, son necesarias las llamadas políticas diferenciadas o políticas a la medida, por tipo de productor. Las políticas de nueva generación antes mencionadas tienen que ser a la medida de los grupos sociales beneficiados. Asimismo, existen políticas específicas para favorecer a los campesinos que viven fundamentalmente de ingresos extraagrícolas y sólo marginalmente de la actividad agropecuaria, tales como la generación de empleos en las regiones, el mejoramiento de los salarios y las condiciones laborales o el fomento de las microempresas. La elevación de los niveles educativos y el impulso de la capacitación profesional son muy importantes para este grupo social porque es precisamente en este tipo de mercados donde se valoriza en mayor medida el aumento del capital humano. La capacitación de jóvenes, mujeres y hombres es primordial y habría que apoyarla con programas de financiamiento específicos, a bajo costo y pagadero cuando haya dado sus frutos, en forma de mayores ingresos.

¹¹¹ Esta idea de fortalecer la capacidad de respuesta de los campesinos es desarrollada con más profundidad en Janvry A. de y E. Sadoulet (1997), "Agrarian Heterogeneity and Precision Policies: Increasing Response and Improving Targeting", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, Cocoyoc, México del 26 al 29 de noviembre de 1997.

En cambio, los campesinos productores que tienen potencial agropecuario requieren apoyos para convertir en realidad esa potencialidad. Programas de asistencia técnica, transferencia de tecnología, de crédito y seguro, de mejoramiento de los canales comerciales, entre otros, serían los más adecuados.

o) Una tarea importante de la política pública es coadyuvar al fortalecimiento del capital social. No se trata de construir organizaciones de campesinos desde la esfera gubernamental, tarea que les corresponde exclusivamente a éstos, sino de reconocer a las organizaciones como sujetos del desarrollo y como interlocutores. El Estado debe crear espacios permanentes de diálogo y concertación, concurrir a ellos, discutir con los grupos rurales problemas y soluciones, acordar con ellos acciones específicas, llevarlas a la práctica y, posteriormente, evaluar los resultados de manera conjunta. Ésta sería la mejor manera de contribuir a la formación del capital social.

La comunidad, en particular la indígena en México, desempeña un papel muy relevante en el control del territorio y la vida social local. Habría que respetarlas, apoyarlas y darles mayores atribuciones. En ellas la pobreza y la marginación son más frecuentes, razón adicional para dedicar mayores esfuerzos y recursos a fortalecerlas.

p) Cabe insistir en la importancia de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de transporte y comunicaciones en zonas rurales marginadas, tarea que compete fundamentalmente al gobierno, aunque comunidades y pueblos suelen participar activamente en su construcción. La incomunicación y la marginación geográfica se traducen en elevados costos de transacción y limitan el arribo de instituciones y empresas proveedoras de servicios y el acceso a oportunidades fuera de las comunidades.

q) El papel de la mujer campesina en el ingreso y el bienestar de las familias es fundamental. El número de hogares con jefe de hogar femenino es ya muy importante y seguirá creciendo. Es un hecho que estos hogares sufren más la pobreza que aquellos cuyo jefe es hombre. Las mujeres encuentran en los diferentes mercados dificultades adicionales relacionadas con su género. Por ello, cabe insistir en la conveniencia de impulsar programas productivos y sociales (en los cuales la capacitación debería tener un lugar especial) destinados a las mujeres rurales.

r) El combate a la pobreza es la principal tarea y el reto más importante que enfrentan Estado y sociedad. No debería escatimarse esfuerzo alguno en esta empresa. La mejor forma de abatir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso en el campo consiste en fortalecer las unidades productivas de los campesinos, crear empleos y oportunidades para incrementar el ingreso y aumentar la capacidad de las familias rurales para responder a dichas oportunidades y aprovecharlas. Ello implica la dinamización de la economía rural y de sus eslabonamientos y vínculos con el resto de la economía, en particular con las ciudades intermedias.

El gasto social compensatorio y asistencial es muy importante, pero ha quedado claro que no puede sustituir la falta de dinamismo de la economía en los esfuerzos por reducir la pobreza. Dicho de otra manera, este objetivo se podría lograr con más efectividad y solidez fortaleciendo la capacidad de los pobres para aprovechar oportunidades, que con programas asistenciales contra la pobreza.

El incremento de la pobreza extrema hace más necesarios que nunca estos programas para paliar problemas sociales lacerantes. Su eficacia dependerá de la capacidad de las instituciones oficiales

para orientarlos adecuadamente, y de los recursos que a ellos se dedique. Es alentador el aumento del gasto social en los últimos años, aunque el esfuerzo sigue siendo insuficiente. La inversión en programas de salud, educación y alimentación es fundamental porque, además de elevar los niveles de bienestar, incrementa el capital humano y coloca a las personas y familias pobres en una situación mejor para luchar por su propio mejoramiento.