

Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica

Fernando Rello



NACIONES UNIDAS



Unidad Agrícola

México, D. F., julio de 2001

Este documento fue preparado por el señor Fernando Rello, funcionario de la Unidad Agrícola.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1585-P

LC/MEX/L.482

ISBN: 92-1-321890-7

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.128

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
Primera parte	
Pobreza e instituciones rurales: un marco conceptual	11
I. Pobreza e instituciones	11
1. Conceptualización de la pobreza.....	11
2. Desarrollo, libertades y pobreza.....	14
3. El significado de las instituciones.....	15
4. El vínculo entre instituciones y pobreza	17
5. Libertad social, valores y pobreza.....	18
II. Enfoque para analizar los vínculos entre instituciones y pobreza rurales	21
1. Eje del análisis: las iniciativas de los pobres	21
2. La unidad de análisis es la familia rural. Análisis de las organizaciones y redes	22
3. Activos y estrategias de vida.....	22
4. Las diferentes vías de salida de la pobreza	23
5. Activos y poder social	23
6. El papel de las organizaciones y las redes	24
7. La función de las instituciones.....	24
8. La relevancia de las instituciones locales	25
9. Instituciones y estrategias sociales y de ingreso: relaciones mutuas	26

Segunda parte

Pobreza y estrategias de ingreso29

I. Magnitud de la pobreza y distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano y México29

II. Estrategias de las familias rurales pobres37

1. La relevancia de los activos de las familias.....37
2. Las diversas fuentes del ingreso familiar39
3. Las actividades económicas de los grupos rurales pobres.....41
4. Los principales determinantes del ingreso de las familias rurales43
5. Formas de reproducción económica y vías de salida de la pobreza44
6. Conclusión48

Tercera parte

Instituciones y políticas contra la pobreza51

I. Instituciones y estrategias de ingreso.....51

1. Vía agrícola.....52
2. Los mercados locales de tierra y crédito: obstáculos para los pequeños productores54
3. Vías laboral y de la pluriactividad.....63

Bibliografía69

Serie estudios y perspectivas: números publicados73

Índice de cuadros

Cuadro 1	Istmo Centroamericano: Estimación de la magnitud de la pobreza.....	31
Cuadro 2	Istmo Centroamericano: Logros en el desarrollo humano.....	34
Cuadro 3	Nicaragua: Fuentes de ingreso de familias rurales por monto de tierra e ingreso, 1998.....	39
Cuadro 4	Honduras: Ingreso total rural y fuentes de ingreso de diferentes grupos de ingreso.....	40
Cuadro 5	México: Fuentes de ingreso de familias ejidales por tamaño de predio, 1997.....	40
Cuadro 6	Distribución de la tierra por estratos en países seleccionados.....	55

Índice de recuadros

Recuadro 1	Rutas para salir de la pobreza y las políticas e instituciones que las facilitan	53
------------	--	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Ciclo de las estrategias de vida e ingreso de las familias	27
Gráfico 2	Ciclo del cambio institucional desde abajo	28
Gráfico 3	Istmo Centroamericano: Estimación de la magnitud de la pobreza.....	30
Gráfico 4	Istmo Centroamericano y México: Evolución de la pobreza rural	32
Gráfico 5	Istmo Centroamericano y México: Evolución de la distribución del ingreso	32
Gráfico 6	Istmo Centroamericano y México: Porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares diarios	33
Gráfico 7	Evolución de indicadores de pobreza en los años noventa.....	35

Gráfico 8	Istmo Centroamericano y México: Evolución de la pobreza rural y urbana.....	36
Gráfico 9	Vía de pluriactividad: Principales actividades	46
Gráfico 10	Vía agrícola: Principales actividades	47
Gráfico 11	Vía laboral: Principales actividades	49
Gráfico 12	Istmo Centroamericano y México: Promedios de años de escolaridad en adultos de 25 a 65 años, por quintil	65
Gráfico 13	Costa Rica: Salarios relativos de los trabajadores calificados (KG) por grado de calificación formal.....	66
Gráfico 14	El Salvador: Ingresos mensuales promedio según años de estudio aprobados, 1997	66

Resumen

El objetivo de este documento es estudiar las relaciones entre la pobreza existente en el campo y las instituciones rurales. No es un examen de la pobreza y la desigualdad, sino de los vínculos que se establecen entre ellas y las normas sociales, los mercados locales, las organizaciones y otras instituciones rurales.

Se parte de la idea de que la principal fuente de la pobreza es la falta de libertades y capacidades de los grupos pobres y que de este hecho deriva su carencia de ingreso. Esto no significa que el ingreso no sea importante, puesto que junto con los diversos activos a disposición de los individuos y grupos pobres, puede influir sobre su capacidad de aprovechar oportunidades de empleo y de generar nuevos ingresos.

Si se conciben la pobreza y la desigualdad como falta de libertades y capacidades para aprovechar las oportunidades que brindan la economía y la sociedad, entonces es posible vislumbrar y estudiar con más claridad las formas en que las instituciones influyen sobre esas libertades y capacidades y cómo pueden reformarse o crearse para reforzar esas libertades y capacidades.

El enfoque seguido en este documento consiste en considerar a las familias y grupos pobres como sujetos sociales que buscan salir de la pobreza y mejorar sus condiciones de vida siguiendo estrategias que ellos mismos definen. Estas estrategias dependen de los activos o capitales que tienen a su disposición y del contexto económico y social en el que ocurren sus iniciativas. Las estrategias familiares son distinguibles y pueden estudiarse las relaciones que guardan con las instituciones sociales.

Se identificaron en los países estudiados —Costa Rica y México— tres grandes estrategias de las familias rurales que se han denominado vías de salida de la pobreza: la agrícola, la laboral y la que combina diversas actividades. Cada una de ellas tiene sus características propias y está relacionada con instituciones sociales diferentes. La tarea consistió en estudiar el entronque entre cada estrategia y las instituciones que las determinan. Por ejemplo, la vía agrícola está íntimamente vinculada con los mercados locales de tierra y crédito y con instituciones y organizaciones locales relacionadas con la gestión de la producción agropecuaria, los cuales se estudian en el documento.

Una de las conclusiones es que las personas en estado de marginación y pobreza casi nunca intentan salir de éstas como individuos, sino asociándose en familias y grupos de diverso tipo, es decir, aprovechando el capital social que tienen a su alcance. La formación de este capital social está influida por instituciones y políticas gubernamentales que es necesario estudiar y reformar con el propósito de coadyuvar a la superación de la pobreza. La política pública es fundamental para crear las condiciones más favorables al desarrollo de las iniciativas de los grupos pobres y contribuir a la expansión de sus libertades y capacidades. La inversión en educación es un campo reiteradamente señalado, aunque no basta por sí mismo para abatir la pobreza, sino que debe ser complementado por una reforma de las instituciones.

Introducción

Debido al carácter inequitativo de los patrones de desarrollo que han prevalecido en América Latina, el tema de la desigualdad y la pobreza ha estado siempre presente como problema social y como asunto de debate público. En particular, la pobreza rural es la más extendida, pues dos de cada tres habitantes del campo son pobres en el Istmo Centroamericano. En México, más de la mitad está en la pobreza. La amplitud de un problema social tan grave como éste justifica la elaboración de estudios y diagnósticos que contribuyan a formular medidas para aliviarlo.

Los enfoques más modernos e integrales sobre la pobreza definen este término no sólo como una falta de ingreso sino, sobre todo, como una carencia de libertades, capacidades y activos para emprender actividades bien remuneradas, carencia que está íntimamente relacionada con el funcionamiento de las instituciones sociales. Éstas, a su vez, son normas y prácticas que, de acuerdo con nuevas concepciones teóricas, desempeñan un papel fundamental en la regulación del comportamiento de los individuos y los grupos sociales.

La finalidad de este informe es analizar la pobreza y la desigualdad y sus relaciones con las instituciones rurales. Su objeto de estudio no es la pobreza o las instituciones, sino la relación entre ambas. Se podría preguntar, por ejemplo, ¿qué papel desempeñan las instituciones en la generación y preservación de la pobreza y la desigualdad?. ¿Qué tipo de reformas institucionales se podrían emprender para combatirlas?

Este estudio está compuesto por los siguientes capítulos. En el primero se presenta una conceptualización de la pobreza y las instituciones.

El segundo ofrece un enfoque para analizar los vínculos entre ambas, que se aplica en el resto del estudio. En el tercer capítulo se mide la magnitud de la pobreza en la región de estudio (México y el Istmo Centroamericano). El cuarto explora el tema de las estrategias que las familias rurales siguen para escapar de la pobreza, y el quinto establece las relaciones entre estas estrategias y las diversas instituciones rurales. Finalmente, se extraen algunas conclusiones y se formulan recomendaciones.

Cabe advertir que no fueron incluidas aquí las diferentes políticas que los gobiernos de la región han emprendido para aliviar la pobreza, lo cual representa una limitación no menor en un estudio sobre instituciones y pobreza. Sin embargo, por razones de espacio y recursos, se prefirió dejar el análisis de este tema para más adelante.

Primera parte

Pobreza e instituciones rurales: un marco conceptual

I. Pobreza e instituciones

1. Conceptualización de la pobreza

El objetivo principal de este informe es analizar la relación entre la equidad y la pobreza, por una parte, y las instituciones, por otra, con el propósito de formular propuestas de reforma institucional que coadyuven a elevar los niveles de vida de los grupos pobres y a distribuir más equitativamente el ingreso y el bienestar.

Cabría comenzar con una conceptualización de la pobreza que sirva de marco de referencia para estudiar sus causas y sus vínculos con las instituciones. Existen diversas definiciones de la pobreza, pero su elemento común es la carencia de un cierto nivel de ingreso o de consumo, así como de capacidades y oportunidades para mejorar la situación personal y familiar. Esta carencia o privación ocasiona que las personas no puedan satisfacer sus necesidades económicas y sociales, determinadas por la sociedad en la que viven. De la pobreza surgen sentimientos de inseguridad con respecto al futuro, de dependencia con respecto a otros, de humillación y depresión, elementos de tipo no económico que forman parte de esta lacra social.

Los modos de abordar la pobreza han ido cambiando y existe un debate en curso sobre el tema. Por ejemplo, ¿la pobreza es un concepto absoluto o relativo? Esta interrogante ha dividido el campo de los estudiosos de la pobreza en “absolutistas” y “relativistas”. En una primera etapa prevaleció un concepto de pobreza absoluta, válido para todas las sociedades. La pobreza fue definida como la carencia de un cierto nivel de ingreso o de consumo. Desde una perspectiva operacional, se estimaba el monto del ingreso mínimo requerido para comprar los bienes y servicios que eran absolutamente necesarios para la vida (2 500 calorías diarias, salud, casa habitable, acceso a servicios básicos). Esto permitía trazar una línea de pobreza y se consideraba que la población cuyo ingreso fuese inferior era pobre. Este enfoque de la pobreza se basa en una concepción de privación fisiológica, es decir, de carencia de bienes que son absolutamente necesarios para la reproducción de la vida humana (Naciones Unidas, 1998 y Lipton, 1996).

Una variante de esta concepción es el enfoque de las necesidades básicas, el cual se popularizó durante las décadas de los setenta y ochenta. La pobreza es la carencia de bienes básicos necesarios para la vida como nutrición, salud, educación, vivienda, agua y otros servicios básicos, y una política antipobreza debe orientarse a mejorar el acceso de los pobres a estos bienes (Streeten, 1981).¹

Este enfoque basado en la concepción de carencia fisiológica es adecuado para los países pobres, en los cuales una gran proporción de los habitantes no logra satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, no parecería serlo tanto para los países ricos, en los que la población sí puede satisfacer estas necesidades, salvo contadas excepciones. Por ello, surgió en estos países una tendencia alternativa que concibe la pobreza como algo relativo y no absoluto. Ciertos grupos sociales en una sociedad determinada son definidos como pobres porque tienen un nivel de ingreso o bienestar que es ostensiblemente menor que el de la mayoría de la población, independientemente de su nivel absoluto de ingreso o consumo. En otras palabras, son pobres porque ganan o consumen menos con respecto a los demás. De esta forma el concepto de pobreza es independiente de una canasta básica que define la línea de pobreza, la cual es muy variable de acuerdo al nivel de ingreso y la evolución social de sociedades muy heterogéneas.²

Este concepto relativo de la pobreza representa un avance, sobre todo en el estudio de la desigualdad, pero contiene algunos problemas para el análisis que conviene señalar. Uno de ellos es que la pobreza sería un problema social casi imposible de erradicar porque, independientemente del nivel de vida de una población, en el sistema capitalista es difícil que deje de existir la desigualdad en la distribución del ingreso y, por tanto, la pobreza. Ésta sólo desaparecería en una sociedad igualitaria. Aún más importante para el estudio de la pobreza en los países menos desarrollados es el problema de que esta concepción omitiría los efectos de un empobrecimiento absoluto de la población causado por alguna crisis externa, por ejemplo la crisis económica de 1995 que redujo el nivel de vida general de los mexicanos. De acuerdo con este concepto relativo de pobreza, una situación de este tipo que no modifique la distribución del ingreso no equivaldría a un aumento de la pobreza, a pesar de que en la realidad el número de pobres haya aumentado de manera dramática.

El premio Nobel de economía A. K. Sen propuso un enfoque que hace compatibles las nociones absolutas y relativas de la pobreza. Sin dejar de reconocer el avance que representa la concepción relativa, rescata la idea de una dimensión absoluta de la pobreza, argumentando que si existe desnutrición y hambre entonces existe pobreza, independientemente de cualquier consideración relativa en cuanto a la distribución del ingreso y, por lo tanto, la medición absoluta de la pobreza tiene que preceder al criterio relativo. El argumento contrario, sostenido por la postura relativa de que las necesidades básicas están totalmente satisfechas en los países desarrollados, esta aún lejos de ser una realidad empírica.

¹ Este autor junto con otros, ha sido uno de los principales proponentes de este enfoque.

² Townsend (1962) es uno de los principales impulsores de esta conceptualización.

De acuerdo con Sen, los enfoques no son contradictorios sino complementarios porque “la privación absoluta de las capacidades de una persona está relacionada con su privación relativa de bienes, ingresos y recursos”.³ Aquí entra en escena la influyente teoría de las capacidades elaborada por Sen para explicar la pobreza. Su argumento es que el terreno más apropiado para analizar las fuentes de la pobreza no es el de los bienes, los recursos y el ingreso, sino el de las capacidades de la gente. El conjunto de las capacidades en poder de una persona determina sus oportunidades reales de salir de la pobreza y vivir mejor. Si un estudio se concentra en los bienes y sus características o en el ingreso, se presenta la desventaja de que no es posible saber lo que una persona puede hacer realmente. En cambio, las capacidades explican las potencialidades de las personas o los grupos y, por tanto, conviene que las capacidades sean el eje del análisis de la pobreza y las políticas sociales.

Ello no equivale a dejar de estudiar los bienes y los recursos, sino que más bien implica examinar sus relaciones con las capacidades. Ya se ha mencionado una de estas relaciones: la carencia absoluta de capacidades explica la carencia relativa de bienes o ingreso. Otra consiste en el hecho de que la materialización o aplicación de las capacidades requiere bienes y recursos, sin los cuales la capacidad queda en mera potencialidad. Por ejemplo, un programa de educación rural para adultos incrementa la capacidad de las personas para aprovechar oportunidades de trabajo mejor pagadas, pero si no disponen de buenas vías de comunicación y transporte, no podrían aprovechar las nuevas oportunidades que se abren en las cabeceras municipales o las ciudades intermedias aledañas. Las diferencias de los índices de pobreza en una región o entre comunidades se deben con frecuencia a variaciones en el conjunto de bienes y recursos necesarios para explotar las capacidades existentes (Sen, 1984).

Enfatizar la dimensión absoluta de la pobreza no significa colocar en segundo término la desigualdad en la distribución de recursos e ingresos, ni implica que el único propósito de la política pública sea la disminución de la pobreza, porque mejorar la distribución del ingreso es un objetivo muy importante en sí mismo. Pobreza y equidad son efectos de una misma causa —la desigualdad en la dotación de capacidades y oportunidades de las personas—; por tanto, la forma de combatirlas es también común: avanzar hacia una distribución más equitativa de estas capacidades y oportunidades.

La diferencia entre una política de reducción de la pobreza y otra encaminada a disminuir la desigualdad está dada por la dimensión temporal: por la urgencia, en otras palabras. La pobreza extrema exige medidas inmediatas —por ejemplo, la distribución de alimentos y creación de empleos temporales en zonas azotadas por una hambruna— y no puede esperar a que fructifiquen las medidas orientadas a crear capacidades, proceso éste de más larga maduración. Este tipo de medidas sirve para enfrentar emergencias y proteger a los grupos más vulnerables. En cambio, una estrategia para lograr una mayor equidad implica la creación sistemática de capacidades y oportunidades para los grupos que carecen de ellas, mediante una batería de políticas y programas que toquen los diferentes aspectos de la pobreza, lo cual representa la única forma efectiva de salir de la pobreza y crear una sociedad más equitativa.

Las contribuciones de Sen fueron tomadas en cuenta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para ampliar su concepto de pobreza, el cual incorpora diferentes dimensiones de la vida social y humana que van más allá de las necesidades fisiológicas, tales como el conocimiento, la información, los derechos individuales y otros valores culturales y personales. En este sentido, se trata de una concepción de la pobreza basada en la privación o exclusión social. La pobreza entonces “implica no sólo la carencia de los elementos del bienestar material, sino la negación de oportunidades para llevar una vida

³ El término *capabilities* utilizado por Sen ha sido traducido aquí como capacidades.

tolerable”, negación asociada a la falta de educación, información, dignidad, independencia, confianza, respeto, entre otros factores (PNUD, 1998a y 1997).

Este enfoque ha sido retomado y ampliado en el último informe del Banco Mundial sobre la pobreza (Banco Mundial, 2000a) en el cual se distinguen tres áreas o frentes de una estrategia de combate a la pobreza: a) la creación de oportunidades para los grupos pobres; b) la habilitación de estos grupos (*empowerment*), y c) el incremento de la seguridad de los grupos vulnerables mediante políticas anticíclicas y otras que enfrenten problemas coyunturales e imprevistos, como inundaciones u otras calamidades, que normalmente afectan más a los pobres.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un reciente informe propone la reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal: la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones y que ésta debe ser la vara con que se mida la calidad del desarrollo (CEPAL, 2000b). En sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, fomentar un desarrollo estable, dinámico y redistribuidor es una condición necesaria pero no suficiente. De acuerdo con esta institución, se requiere una igualación de oportunidades para todos en todos los campos, especialmente en el de los derechos civiles, sociales y políticos.

En suma, todas las instituciones internacionales antes citadas están proponiendo un concepto ampliado de la pobreza y la desigualdad que incluye elementos psicológicos, sociales e institucionales que tradicionalmente han estado ausentes del análisis económico de estos temas. Es decir, de este concepto ampliado de la pobreza resulta que la causa de la pobreza no es una sola, sino que obedece a un conjunto de razones, muchas de las cuales están estrechamente vinculadas con las instituciones sociales, tales como los derechos individuales y políticos, la participación social, la vida comunitaria, las formas de gobierno y la misma democracia. De aquí la pertinencia del estudio de las instituciones y sus vínculos con la pobreza y la distribución del ingreso.

2. Desarrollo, libertades y pobreza

La pobreza y la distribución del ingreso son un resultado de un proceso de evolución económica y de organización de una sociedad, que las ciencias sociales han definido como desarrollo. Las causas y magnitud de la pobreza y los factores que explican la desigualdad en la distribución del ingreso dependen de las formas que asume el desarrollo en un país o un grupo de países, aunque existen elementos comunes presentes en la mayor parte de ellos, los cuales suelen recibir una mayor atención, dado que son precisamente éstos los factores de la creación y la reproducción de la pobreza. Se hará referencia a ellos más adelante.

Conviene, en aras de la claridad, partir de una conceptualización de los vínculos entre desarrollo y pobreza y equidad. A. K. Sen ha propuesto una en un reciente libro (Sen, 1999), que utilizaremos extensamente por considerarla justa y de una gran utilidad. De acuerdo con este autor, el desarrollo debe concebirse como un proceso de expansión de las libertades y no sólo como el crecimiento del producto nacional bruto (PNB) o la riqueza material. Estos últimos son importantes, pero no en sí mismos, sino como un instrumento para ampliar las libertades de los individuos y grupos sociales de modo que puedan alcanzar los fines que ellos se proponen. En cambio, las libertades son un fin en sí mismas, ya que los hombres les confieren un gran valor y son, a la vez, un medio para seguir aumentando sus libertades, impulsar el desarrollo y tener un mejor nivel de vida.

Esta manera de enfocar el desarrollo tiene la ventaja de centrarse en lo que es esencialmente importante —las libertades como fin y medio— y no sólo en el aumento del ingreso, que también es importante pero representa sólo un medio. Si se acepta que un fin

primordial del desarrollo es el incremento de las libertades y las oportunidades de la gente, entonces privilegiar el aumento del PNB es una idea parcial porque la expansión de las libertades depende, además del ingreso, de otras cosas, tales como la educación, la salud, los derechos de las personas y el funcionamiento de las instituciones. La propuesta de Sen consiste en centrar el análisis en estas cosas, sin descuidar el ingreso.

Esta forma de ver las libertades equivale a concebirlas como capacidades para tomar iniciativas y actuar libremente en la búsqueda de metas social o individualmente valuadas. El que los diversos grupos sociales alcancen o no las metas que se proponen (entre ellas mejorar su nivel de vida y escapar de la pobreza) depende de sus respectivas capacidades. La pobreza entonces puede concebirse como falta de capacidades y no sólo como falta de ingreso.

Colocar las libertades y capacidades en un primer plano equivale a sostener como punto de partida que los sujetos del proceso de cambio son los individuos, las familias y los grupos sociales. Claro está que éstos no sólo dependen de su capacidad y su iniciativa, sino también de otros factores externos, como las instituciones o las oportunidades económicas, pero la capacidad para actuar de forma libre y constante es el gran motor del desarrollo.

Las libertades y capacidades pueden reforzarse mutuamente, lo que aumenta la importancia de la libertad como instrumento para conseguir el desarrollo. Sen enfatiza la necesidad de estudiar las conexiones y sinergias entre las libertades y capacidades. Ejemplos de estas conexiones son el proceso por el cual la libertad política y el sistema democrático permiten la discusión colectiva y la determinación de prioridades económicas y sociales, las que facilitan la programación eficiente del desarrollo, o bien la solución de problemas sociales extremos, como las hambrunas (Sen, 1999).⁴ Pueden señalarse también las mayores posibilidades que tienen de mejoramiento económico los grupos pobres cuando se da un cumplimiento mayor de sus derechos humanos y civiles, o bien cuando disponen de una mejor educación y servicios de salubridad más eficientes.

3. El significado de las instituciones

Antes de analizar las relaciones entre las instituciones y la pobreza cabría preguntarse: ¿qué son las instituciones? y ¿por qué son importantes? De acuerdo con el neoinstitucionalismo económico, corriente que ha introducido este tema crucial en la teoría económica y en el análisis de la sociedad, las instituciones son las normas y reglas, formales e informales, que regulan el comportamiento de los individuos y organizaciones de una sociedad. Su importancia radica en el hecho de que establecen las reglas del juego entre los agentes económicos y sociales y los incentivos y restricciones que determinan el comportamiento de agentes y organizaciones. Ejemplos de instituciones son: las constituciones y leyes reglamentarias, los procedimientos legales para hacerlas cumplir, el sistema de contratos, las organizaciones sociales, las organizaciones gubernamentales, las costumbres que definen pautas de comportamiento y códigos de conducta no escritos, entre otras.

Los economistas han insistido en ciertas funciones de las instituciones tales como la disminución de los costos de transacción y el establecimiento de relaciones de cooperación e intercambio. La importancia de las instituciones radica en que constituyen el sistema de incentivos para los agentes económicos y sociales y un conjunto de normas que representan restricciones para dichos agentes. Por ejemplo, el sistema legal que regula los derechos de propiedad es una institución importante. Si estos derechos están mal establecidos, son poco claros y confusos, o si la

⁴ El sistema democrático y la rendición de cuentas del gobierno hicieron que en la India independiente se terminaran las hambrunas, que continuaron en China y otros países autoritarios, así como en algunas naciones africanas.

reglamentación legal que sirve para hacerlos cumplir o establecer penas a los infractores no funciona, entonces habrá pocos incentivos para establecer contratos y transar dichos derechos.

Si los propietarios de un bien desean venderlo, tendrán desconfianza puesto que incurrirán en riesgos (disputas, fraudes, violaciones de la ley impunes) que no existirían si los derechos de propiedad fuesen claros y el sistema legal y judicial funcionase correctamente. En este caso, los propietarios tendrían que realizar gastos adicionales (costos de transacción) para obtener información sobre sus compradores potenciales y una cosa parecida harían los compradores porque existe un clima de desconfianza general. El problema podría llegar a desalentar las transacciones de bienes, lo que limitaría el funcionamiento de la economía y la creación de empleos, obstaculizando de esta manera los esfuerzos por abatir la pobreza.

El objetivo de una reforma de las instituciones, en este caso de las reglas que regulan los derechos de propiedad y su transmisión, es incentivar a los agentes económicos, disminuir las restricciones innecesarias al intercambio económico y social, fomentar un uso más eficiente de los recursos de la sociedad y una distribución más equitativa de sus frutos. Los gobiernos y las organizaciones internacionales de cooperación coinciden cada vez más en afirmar que la reforma institucional es un asunto clave de la agenda económica y social de nuestros días. Por ejemplo, se argumenta que la forma de completar las reformas económicas de la primera generación (la aplicación del ajuste estructural en sus distintas modalidades) es mediante una reforma de las instituciones, y se ha llegado a sugerir que los resultados limitados de las primeras se deben a que no fueron acompañadas por reformas en las instituciones de la sociedad, tarea que debe acometerse seriamente y que ha sido ya iniciada en muchos países.

En otros campos de las ciencias sociales como la sociología, la antropología y la historia, han surgido interpretaciones de las instituciones que son más complejas porque incorporan elementos de la cultura y los tejidos sociales. La cultura y la historia social son elementos fundadores de las instituciones de un país o una región. La existencia de lazos de confianza y solidaridad llevan frecuentemente a la formación de asociaciones civiles de diverso tipo y a la celebración de tratos informales que determinan la conducta de las personas. La presencia de instituciones democráticas ejerce una influencia sobre el comportamiento de los individuos y los grupos y también sobre la organización económica. Las instituciones son importantes para el estudio de la pobreza y la desigualdad porque determinan las libertades y las capacidades de las personas.

En este estudio se pone énfasis en ciertas instituciones que se consideran relevantes para la investigación de este tema. Una de ellas es la familia rural, la unidad más pequeña, en la cual se toman decisiones muy importantes sobre la utilización de los recursos humanos y materiales. Otra es la organización rural, o sea, la asociación de diversas personas para alcanzar fines colectivos.⁵ La organización rural aumenta las capacidades y las oportunidades de las personas pobres, como se verá más adelante.

Los mercados locales son otra institución importante para los grupos rurales pobres porque en ellos intercambian sus bienes y servicios, obtienen empleo, consiguen crédito y reciben información. Podría parecer extraño concebir un mercado como una institución, pero en realidad representan espacios institucionales de intercambio por las siguientes razones: a) los mercados nunca funcionan libres de regulaciones fijadas por el gobierno, sino sujetos a una reglamentación determinada; b) a ellos no concurren solamente individuos aislados, sino familias, empresas, asociaciones y hasta organismos estatales, y c) la interacción entre ellos se da mediante formas institucionales específicas, tales como la aparcería, los contratos y diversas formas de asociación.

⁵ En la bibliografía sobre las instituciones se suele distinguir entre éstas —que son las normas que regulan el comportamiento de los individuos— y las organizaciones, que representan grupos de personas asociados para alcanzar ciertos objetivos comunes. Las organizaciones son estructuras con reglas internas —en este sentido son también instituciones— que permiten la relación entre sus miembros, la división del trabajo y el establecimiento de estímulos y castigos.

La segmentación y limitación de los mercados locales rurales obedecen, entre otras cosas, a la existencia de instituciones locales que implican a menudo lazos de sujeción y distribución asimétrica de la información.

El establecimiento de diversas organizaciones informales es una respuesta a la existencia de mercados imperfectos. Ejemplos de ellas son las asociaciones informales de microfinanciamiento, cuya finalidad es conseguir crédito en contextos de represión financiera o ausencia de instituciones que brinden este servicio, o los grupos de autoseguro que buscan reducir sus riesgos asociándose porque no existe un mercado de seguros o no se puede acceder a él. La ventaja de las asociaciones informales es que los pobres tienen más acceso a ellas que a las organizaciones de tipo formal.

4. El vínculo entre instituciones y pobreza

¿Cuál es la importancia de las instituciones para explicar las causas de la pobreza y la distribución desigual del ingreso? ¿Qué tipo de reformas institucionales podrían emprenderse para tratar de disminuir estos problemas sociales? Ambas preguntas son importantes y requieren respuestas diversas, ya que la pobreza es un hecho que tiene un carácter multidimensional y muy complejo.

Al conceptualizar el desarrollo como un proceso de uso y creación de libertades se obtiene un marco adecuado para enfocar estas interrogantes. Así, el papel instrumental de la libertad se cumple gracias a los derechos y las oportunidades que expanden la libertad y, por ende, el desarrollo. Aquí los arreglos institucionales son importantes porque influyen sobre los derechos, las oportunidades y la libertad. A su vez, el ejercicio de la libertad contribuye a forjar las instituciones porque permite la participación de los individuos y los grupos en las decisiones colectivas y en los procesos sociales, los que dan lugar al cambio institucional.

Ya se vio que el desarrollo es, en parte, producto de las iniciativas de los grupos sociales y los individuos, de su capacidad de acción puesta en práctica para perseguir fines que desean y valoran. Sin embargo, estas capacidades están constreñidas o fomentadas por diversas instituciones. Tómese por caso la libertad económica, que en un régimen basado en el mercado significa la libertad para intercambiar bienes y servicios, para utilizar los recursos económicos que se poseen y derivar las ventajas del mercado, buscar y encontrar empleo, entre otras. La cristalización de estas libertades exige un sistema jurídico que garantice los derechos de propiedad y facilite la resolución de controversias y, además, que los costos de estas operaciones sean accesibles a los grupos más pobres. En ciertas ocasiones pueden resultar necesarias las leyes antimonopolio para evitar encarecimientos de productos que perjudicarían a los grupos de menores ingresos.

En el mismo sentido, la libertad para tener acceso al crédito requiere sistemas de financiamiento adecuados a las necesidades de los pobres. Buscar trabajo libremente sólo es posible cuando se han eliminado instituciones arcaicas de control de los trabajadores rurales y se han sustituido por otras que garanticen su libertad para contratarse como y con quien les resulte más conveniente. Para conceder este mismo derecho a las mujeres es imprescindible eliminar las normas sociales que, en muchos países, les impiden encontrar empleo.

Las libertades políticas son muy importantes para los grupos pobres, comenzando por sus derechos humanos, frecuentemente conculcados. Los derechos políticos y un sistema democrático —libertad para votar, pertenecer a un partido político, ejercer la crítica de las acciones gubernamentales y gozar de libertad de prensa— son esenciales para ellos porque les permiten expresar sus ideas y sus demandas e influir en las decisiones públicas. Esta posibilidad depende del grado de madurez de las instituciones políticas de un país y de la existencia de un sistema judicial adecuado. Los principales ganadores de la consolidación de un sistema democrático son los pobres,

los excluidos y los oprimidos, porque tienen menos derechos, defensas, recursos y oportunidades. La democracia significa el aumento de las oportunidades para la mayoría, aunque la realidad indica que no basta con tener un sistema democrático para acabar con la pobreza y la desigualdad.

Las oportunidades sociales que brindan las instituciones educativas y de salud son muy importantes para mejorar las capacidades de los grupos pobres. Como se verá más adelante, el grado de escolaridad es fundamental para que miembros de familias pobres puedan encontrar empleos mejor remunerados. Las capacidades de leer la prensa, realizar operaciones aritméticas y estar sano abren nuevas oportunidades para quienes las posean y las cierra para los que carezcan de ellas. La reforma de las instituciones educativas y de la salud es importante para que más familias pobres puedan desarrollar estas capacidades.

La protección social de grupos vulnerables (indigentes, niños de la calle, población afectada por desastres naturales y que carece de medios para protegerse y recuperarse, entre otros) demanda arreglos institucionales capaces de ofrecer redes de protección eficaces.

Ya se vio que existen relaciones mutuamente reforzantes entre las libertades. Ahora se puede sostener que para que las conexiones entre las libertades y sus efectos sinérgicos puedan cristalizarse, tienen que estar acompañadas y apoyadas por diversas instituciones. Las propias instituciones se encuentran relacionadas y pueden reforzarse unas a otras. Cuando ello ocurre aumentan de manera significativa las libertades y capacidades de los grupos marginados. No es una casualidad que los países que han logrado abatir la pobreza de manera importante posean sistemas democráticos, garanticen los derechos políticos y económicos, tengan sistemas educativos y de salud desarrollados y equitativos y hayan creado redes de protección social efectivas.

Sin embargo, el cambio institucional no es una panacea para reducir la inequidad y la pobreza. Existen factores estructurales y coyunturales cuya pesada influencia no podría ser contrarrestada efectivamente por ninguna reforma institucional. Por ejemplo, la formación de nuevas instituciones tendría pocos efectos en zonas rurales golpeadas por una baja sistemática del precio del principal bien producido, en localidades con una base de recursos naturales muy pobre o deteriorada y en regiones marginadas, carentes de vías de comunicación y con una casi nula capacidad de crear nuevos empleos. En general, podría afirmarse que, dado el carácter multidimensional de la pobreza, la reforma institucional es sólo un componente, entre otros, de programas que busquen disminuirla.

5. Libertad social, valores y pobreza

Existe una conexión estrecha entre las libertades sociales y la evolución de la pobreza. La libertad social, a diferencia de la individual, consiste en la capacidad de reunirse, agruparse, asociarse en diferentes tipos de redes y organizaciones sociales, con el propósito de actuar colectivamente en busca de objetivos comunes. Esta capacidad de acción colectiva coloca a los grupos pobres en mejor posición que aquellas personas que sólo pueden actuar de manera individual. Las instituciones nacionales y locales contribuyen de manera relevante a incrementar la libertad social o a reprimirla.

En su nivel más básico y profundo, la acción colectiva en la sociedad rural forma parte de una cultura y un sistema de valores. Esto se refiere a los lazos de solidaridad, ayuda mutua y rechazo de la desigualdad, basados en la confianza y el compartir normas comunes. Estas normas pueden servir para fomentar la equidad de género, proteger a los grupos vulnerables dentro de las comunidades, reducir la fertilidad o usar los recursos naturales de manera más sustentable, aunque no siempre se logran estos resultados.

Asimismo, las organizaciones rurales representan formas para hacer realidad la libertad social y para aumentarla. En cualquier región de México y Centroamérica puede encontrarse un conjunto de organizaciones actuantes y de redes, formales o informales, tradicionales y modernas, surgidas en la localidad o inducidas desde fuera. Estas organizaciones comunitarias y locales desempeñan un papel fundamental en los procesos de desarrollo rural. Cada una de ellas tiene una o varias funciones, ya sean productivas, sociales, religiosas o políticas. Su relevancia radica en que los habitantes de las regiones rurales expresan sus demandas y organizan su participación social a través de ellas. Asimismo, frecuentemente los servicios de asistencia y fomento son canalizados hacia estas instituciones. Muchos de los proyectos de organizaciones internacionales que han logrado avances en la promoción del desarrollo rural y en el combate a la pobreza en diversos países fueron puestos en marcha con la participación de las organizaciones locales y con base en sus experiencias de cooperación.

Diversas investigaciones han señalado la importancia de las organizaciones locales como vehículos de la cooperación y la acción colectiva y la gran relevancia de éstas en los procesos de desarrollo regional. “Una vigorosa red de organizaciones de afiliación voluntaria es esencial para cualquier esfuerzo serio de abatir la pobreza [...]. Si bien es cierto que otros componentes como la inversión en infraestructura, las políticas públicas de fomento, tecnologías apropiadas e instituciones públicas y de mercado son necesarias, no podemos concebir cualquier estrategia de desarrollo rural que combine el crecimiento de la productividad con una amplia distribución de sus beneficios, en la cual organizaciones locales activas no desempeñen un papel fundamental” (Easman y Uphoff, 1984, y Hirshman, 1984).

La existencia de estas diversas formas de la libertad social dieron lugar al acuñamiento del término “capital social”. Éste ha sido definido y utilizado de diversas maneras. De acuerdo con R. Putnam, es un atributo o componente de una sociedad, como la confianza entre sus miembros, las normas de reciprocidad y sus redes de participación colectiva y compromiso común, atributos que pueden aumentar la eficiencia de esa sociedad al facilitar acciones comunes y coordinadas (Putnam, 1993).⁶ Otra definición más breve sostiene que el capital social está formado por las normas y las redes sociales que facilitan la acción colectiva y buscan el beneficio común. (Woolcock, 1998). El concepto capital social fue acuñado por sociólogos. D. North, uno de los fundadores del neoinstitucionalismo económico, aportó una base conceptual para su utilización en la economía. Posteriormente, el concepto ha ganado muchos adeptos y también críticos, generando una interesante polémica, la cual ha sido bien reseñada por Durston (2000).

La tarea de la investigación es analizar la relación entre capital social y pobreza y cómo las redes y organizaciones podrían disminuirla y reducir la desigualdad al elevar las capacidades de las personas. Con este propósito conviene distinguir los niveles de la organización local. El nivel básico esta formado por las redes de solidaridad y reciprocidad y por organizaciones locales de tipo horizontal (tandas, cajas de ahorro locales, organizaciones de padres o vecinos, clubes sociales y religiosos, etc.). Distintos estudios de caso indican que este tipo de capital social es el más abundante y que las familias pobres encuentran en él un apoyo importante. Su debilidad consiste en que manejan muy pocos recursos y que, por ser su radio de acción meramente local, no contribuyen a superar el aislamiento típico de las comunidades pobres.

Por esta razón, las organizaciones que enlazan varias comunidades —o a productores de varias comunidades— representan la oportunidad de acceder a nuevos recursos, mercados y servicios y de participar en proyectos productivos con mayores escalas y niveles de reutilización.

⁶ Para este autor el capital social lo componen todas las organizaciones de tipo horizontal que forman el tejido institucional o la sociedad civil. Su importancia radica en que facilita la democracia y el desarrollo económico. Por ejemplo, la diferencia entre el norte de Italia, región desarrollada y con instituciones democráticas, y el sur atrasado y sumergido en relaciones verticales y premodernas, está en el *stock* de capital social que cada una tiene.

Existen numerosos ejemplos: uniones de comunidades que explotan conjuntamente recursos naturales o construyen caminos, asociaciones de productores que colectivamente compran insumos más baratos o comercializan sus cosechas a mejores precios, asociaciones de usuarios de riego, entre otras. La pertenencia a una de estas organizaciones representa una gran ventaja para las familias con pocos recursos, información y relaciones (Banco Mundial, 2000a).⁷

En un tercer nivel están las organizaciones que tienen la oportunidad de participar en programas gubernamentales o instancias mixtas de concertación. Éste es un campo de la participación social muy poco explorado y en el que serían bienvenidas reformas institucionales que fomentasen esta participación. En regiones atrasadas o con pocos recursos, en las cuales se aplican programas sociales contra la pobreza, sería fundamental la participación de los beneficiarios en la identificación de los problemas reales, en el diseño, seguimiento y evaluación de programas adecuados a las necesidades y potencialidades.

En suma, el capital social, en sus diversas formas, es un recurso que podría ser utilizado por los individuos y los grupos pobres para aumentar su producción, disminuir costos de transacción, construir bienes públicos, acceder a fondos estatales más fácilmente y protegerse contra el riesgo proveniente de diferentes eventualidades. Sin embargo, conviene tener en cuenta las limitaciones del capital social como un instrumento para aliviar la pobreza. En primer término, los grupos más pobres y marginados carecen de organizaciones. Además, las causas de la pobreza pueden ser tan fuertes en una región que la existencia del capital social puede desempeñar un papel poco significativo; o bien, algunas formas del capital social, como una comunidad indígena, pueden ser factor de exclusión de miembros más débiles, como las mujeres, o reproducir en su interior relaciones de poder asimétricas. Éste es el lado oscuro del capital social.

Un ejemplo de esta limitación son las comunidades indias de México y Centroamérica, con sus normas y formas culturales propias. Lamentablemente, la información indica que la pobreza es mayor en las regiones indias, a pesar de que ahí existen comunidades que agrupan a la mayor parte de la población. Esto no significa que la comunidad no proteja a sus miembros del asedio de la pobreza, puesto que estarían sin ella en una situación más vulnerable.

⁷ El informe del Banco Mundial, *World Development Report 2000/1*, distingue varias formas de capital social: a las redes y organizaciones locales básicas las llama *bonding social capital* y a las organizaciones que enlazan a otras más pequeñas *bridging social capital*.

II. Enfoque para analizar los vínculos entre instituciones y pobreza rurales

1. Eje del análisis: las iniciativas de los pobres

Una investigación sobre la pobreza y las formas más adecuadas para combatirla debería comenzar por lo que los pobres mismos han estado haciendo para salir de ella, por sus acciones y estrategias. La razón de esto es que los programas sociales de los gobiernos han sido, en general, ineficaces para enfrentar el problema. Ésta es la opinión que tienen los pobres sobre estos programas (Banco Mundial, 2000d). No es conveniente minimizar la importancia de los programas sociales de los gobiernos, pero cuando ha habido avances en la mitigación de la pobreza éstos se han debido, no única pero sí principalmente, a las acciones de los pobres.

Por ello, nuestro punto de partida y eje del análisis es la iniciativa de los pobres, es decir, el uso que hacen de sus libertades y capacidades y la forma en que tratan de aprovechar las oportunidades que se les presentan. Gracias a estas iniciativas, los individuos y grupos logran progresar y se acercan a la línea de la pobreza, la rebasan o bien evitan caer hacia niveles de pobreza más profunda en momentos de crisis económicas u otros problemas externos. En otras palabras, nuestro enfoque rechaza las explicaciones de la pobreza basadas en la pasividad e indolencia de las personas que la sufren y,

en cambio, las considera protagonistas de su propio progreso. La realidad indica que existe una gran vitalidad en muchos grupos de bajos ingresos y que merced a ella logran vivir mejor, de acuerdo con los objetivos que ellos mismos se fijan.⁸ Esta vitalidad y estas iniciativas son un motor del desarrollo rural.

El mejoramiento de los grupos de escasos ingresos no depende sólo de sus iniciativas, sino de sus capacidades y de las oportunidades que tienen a su alcance, las cuales están muy influidas por factores externos como la evolución de la economía, los mercados locales, las diversas instituciones y las políticas públicas. Estos factores representan las condiciones reales, el contexto determinante en las que las iniciativas tienen lugar y deben ser analizados con cuidado.

2. La unidad de análisis es la familia rural. Análisis de las organizaciones y redes

La unidad de análisis debe ser la familia rural y no la simple unidad de producción agropecuaria porque la familia, a través del trabajo de todos sus miembros, es la que genera los bienes y servicios que producen y venden y toma las principales decisiones sobre el uso de los activos que tiene a su disposición. Dentro de ella se establece la estrategia de vida —que para los pobres suele ser de supervivencia— y se establece la división del trabajo de sus miembros. Las familias no son instituciones justas y exentas de tensiones. Existen en ellas discriminaciones, frecuentemente contra mujeres y niños, quienes son los más excluidos de los excluidos. Por ello, la investigación sobre la pobreza y la exclusión social debería incorporar la dimensión de género.

Las familias rurales son muy heterogéneas debido a que cuentan con acervos de activos muy distintos. Unas tienen más recursos naturales (tierra, agua, bosques) que otras. Otras tienen más capital físico y financiero, algunas cuentan con un mayor capital humano (número de adultos educados y en edad de trabajar), otras disponen de redes que les permiten ocupar puestos de trabajo mejor pagados que los empleos agropecuarios y otras forman parte de organizaciones rurales en las cuales encuentran apoyos importantes para sus proyectos de comercialización o microempresariales. Las familias definen sus estrategias de supervivencia tratando de sacar el máximo provecho a los recursos y activos de que disponen, de explotar lo mejor posible sus capacidades. En este sentido, se parte de la idea de que las familias son unidades económicas y sociales racionales y que toman decisiones inteligentes, midiendo costos y beneficios.

3. Activos y estrategias de vida

Las familias tienen estrategias de vida e ingreso. Tratan de valorizar y aprovechar sus activos y de aprovechar lo mejor posible sus capacidades y libertades. Las familias son heterogéneas debido a que poseen diferentes activos y capacidades y a que eligen distintas estrategias de vida e ingreso, las que dependen de los activos que las familias poseen.

Por estas razones, el estudio de los activos generadores de ingreso es muy significativo y varios autores lo han emprendido para abordar el problema de la pobreza (De Janvry y otros, 1997, Bebbington, 1999, y Attanasio y Székely, 1999). Los conceptos activos o capitales se usan indistintamente en la literatura sobre el tema para designar los recursos que permiten a las familias rurales seguir sus estrategias de vida y, en general, a todo agente económico maximizar su ingreso o su bienestar. Usualmente se distinguen el capital natural, el capital físico o producido, el capital financiero, el capital humano y el capital social. La suma de estos capitales constituye el acervo de

⁸ En niveles de pobreza extrema largamente sostenida se observa una pasividad y debilidad, asociadas a la alimentación muy deficiente y a estados depresivos crónicos.

las familias o las personas. La ventaja de privilegiar el análisis a los activos, en lugar del ingreso, es que la reflexión se centra en las causas de la pobreza más que en sus consecuencias.

El monto total del ingreso de las familias rurales es una función de las siguientes variables: a) el acervo total de los activos en poder de la familia (capital natural, financiero, humano y social); b) la intensidad del uso de estos acervos (por ejemplo, cuántos de los adultos están trabajando y ganando dinero); c) el precio o rendimiento de los activos (por ejemplo, el salario o los precios relativos de los productos agropecuarios), y d) de las transferencias, públicas y privadas, que recibe la familia (Attanasio y otros, 1999). Es decir, los activos generadores de ingreso no son los únicos determinantes del ingreso familiar, pues existen las transferencias y subsidios, pero sí son los más importantes. Tradicionalmente, la política social ha tratado de compensar la desigualdad mediante las transferencias, pero ha dejado invariable el acervo de los activos y la capacidad de generar ingresos.⁹

4. Las diferentes vías de salida de la pobreza

Habría que identificar las principales formas o rutas posibles para salir de la pobreza, tomando siempre en cuenta la heterogeneidad de las familias rurales. Para trazar estas rutas es necesario partir de las estrategias que están siguiendo en la realidad los diferentes grupos de familias rurales con el propósito de escapar de la pobreza. Por ejemplo, las familias con buenos recursos naturales exploran la vía agropecuaria y la combinan con otras actividades fuera de la agricultura; en cambio, otras familias con muy poco capital natural sobreviven de una precaria agricultura y ganadería familiares de subsistencia, complementándola con el trabajo asalariado y la emigración. En zonas marginadas cuyos recursos naturales han sido prácticamente devastados y las fuentes de ingreso locales son casi inexistentes, la emigración temporal se ha convertido en la principal fuente de ingreso de familias que regresan a su terruño para vivir el resto del año. Para simplificar el análisis, se ha agrupado, sobre la base de encuestas de hogares, las formas de producción de las familias rurales en las siguientes vías: agrícola, laboral y de diversidad, aunque podrían identificarse otras (De Janvry y Sadoulet, 1999).¹⁰

Esto significa que ha dejado de ser válida la visión de los campesinos que viven solamente de la explotación de sus recursos naturales. Tal estereotipo debería actualizarse introduciendo en el análisis otros activos suyos y cómo tratan de valorizarlos en los diferentes mercados.

5. Activos y poder social

Un enfoque de la pobreza basado en el análisis de la dimensión económica de los activos sería incompleto y parcial, pues perdería de vista factores sociales y políticos que son muy importantes para explicar sus causas y las posibles salidas de ella. Los activos tienen una dimensión social porque la posesión de capitales aumenta las capacidades de las personas, capacidades que pueden utilizarse para incrementar el ingreso pero también para participar en la sociedad, ganar posiciones e influencia en ella, adquirir prestigio y poder, presionar al gobierno para recibir transferencias o bien para tratar de modificar las reglas que rigen el acceso, la distribución y el uso de los recursos de la sociedad.

⁹ Si bien el análisis de la política social se ha reservado para otro estudio, cabría señalar que comienzan a ponerse en práctica programas orientados a aumentar las capacidades y los activos, para romper el círculo vicioso de la pobreza. Un ejemplo es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), aplicado en México desde 1997, que intenta, de manera simultánea y coordinada, proporcionar alimentación y atención básica a la salud, así como educación primaria, a niños de familias pobres. Las evaluaciones preliminares de este programa son favorables (PROGRESA, 1999).

¹⁰ Estos autores examinan las rutas o senderos que permiten salir de la pobreza. Hablan de un sendero agrícola, un sendero basado en la pluriactividad y de un escape de la agricultura hacia los flujos migratorios.

Estas tareas no pueden ser emprendidas por un individuo aislado; es necesario asociarse con otros para acometerlas. Gracias a las asociaciones, organizaciones y las redes, los individuos se agrupan para maximizar el ingreso obtenido de los activos que poseen y también para adquirir poder social e influencia política. Este poder social se expresa en la capacidad de transformar las instituciones y las relaciones sociales mismas, es decir, las normas que regulan el acceso a los activos y su distribución. Sin embargo, cuando se aborda este terreno de transformación de relaciones sociales, que podría mejorar las posiciones de los grupos menos favorecidos, el análisis de los activos o capitales deja de ser suficiente y se requiere un enfoque más amplio que incluya las instituciones democráticas, los derechos civiles, las organizaciones sociales y su poder de acción colectiva y las estructuras de poder vigentes que afectan a los grupos desfavorecidos.

En otras palabras, el sistema económico no es la única causa de la pobreza. Ésta obedece también a factores sociales y políticos, alimentados por las instituciones vigentes. Se alude a la falta de voz de los grupos pobres, a su marginación de la vida política, a su casi nula participación en los asuntos públicos y al hecho de que frecuentemente son discriminados y sus derechos son conculcados, razón por la cual viven en una continua inseguridad e incertidumbre.

El remedio a esta situación pasa necesariamente por la adquisición de poder por parte de los grupos pobres, lo que implica un largo proceso de cambio. Algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales han insistido en la importancia de la habilitación (o *empowerment*), proceso selectivo consciente e intencionado que busca la equiparación de oportunidades de los agentes sociales. El criterio central es la transformación de agentes sociales excluidos en agentes y la nivelación de los agentes débiles con otros más fuertes. La habilitación incluye la creación de espacios institucionales adecuados para la participación de los sectores excluidos, la formalización de derechos y la transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, y la protección a los grupos débiles y un mayor acceso a recursos y activos por parte de éstos (Baas, 1997, y Durston, 1997 y 1998).

6. El papel de las organizaciones y las redes

El sujeto del poder social no son los individuos sino los grupos. Los primeros se tienen que asociar para obtenerlo. Los productores rurales forman organizaciones para maximizar los frutos obtenidos de los activos que poseen, gracias a las cuales pueden producir y vender mejor, y conseguir recursos que no obtendrían si actuaran de forma aislada. Estrictamente, en esto consiste el concepto de capital social: relaciones sociales y organizaciones que facilitan la acumulación de ingreso y recursos por parte de quienes tienen acceso a él. La pobreza está asociada al capital social: son más pobres los que actúan aisladamente y viceversa. Por ello, es relevante su estudio y su fortalecimiento.

Las organizaciones son muy importantes para adquirir poder social. Gracias a ellas los individuos participan en los asuntos públicos que les competen, hacen oír su voz, se defienden de personas o grupos poderosos que los explotan o los subyugan, ejercen presiones sobre el gobierno y otros grupos, presentan sus propuestas y pueden cuestionar instituciones y relaciones sociales que les son desfavorables. No es exagerado decir que no podría haber, salvo excepciones, salidas individuales a la pobreza rural. Para los grupos pobres la organización social forma parte de la vía de acceso a una vida más satisfactoria y más plena.

7. La función de las instituciones

Las instituciones contribuyen a determinar la pobreza y la equidad porque influyen de manera importante sobre las libertades y capacidades de la gente, sobre su acceso real a activos y

sobre sus oportunidades para obtener provecho de sus libertades y activos. Las instituciones son el marco condicionante de las estrategias generadoras de ingreso de las familias y de sus estrategias de vida. Una vez identificadas estas estrategias, el paso siguiente es responder a interrogantes tales como: ¿cuáles son las instituciones más relacionadas con los esfuerzos de los campesinos y otros miembros de las comunidades rurales?; ¿cómo están influyendo (positiva o negativamente) las instituciones en ellos?; ¿cómo podrían reformarse para conseguir una mayor equidad?

Con el propósito de examinar de forma específica la influencia de las instituciones en las estrategias de las familias de bajos ingresos, conviene analizar el contexto en el cual operan estas estrategias, porque este marco determina la productividad y la eficacia de la utilización de los activos a su disposición. Así como algunos autores se preguntan cuáles son los factores que permiten que un incremento de 1% en el PIB de un país contribuya con x% en la disminución de la pobreza general, se podría hacer lo mismo y preguntar qué factores permiten que la utilización de los activos de las familias pobres (o un aumento en estos activos) redunde en un aumento de su ingreso y bienestar.¹¹

El contexto de las iniciativas de las familias pobres está compuesto por tres grandes elementos o dimensiones:

- a) El mercado y las instituciones, que evidentemente influyen de manera muy importante sobre ellas. En particular, sería muy conveniente examinar las principales fallas de los diferentes mercados a los cuales concurren y que bloquean esas iniciativas. En el mismo sentido, habría que examinar las principales fallas institucionales, tanto en el terreno local como nacional. El capital social y la sociedad civil forman parte de estas instituciones y deberían analizarse cuidadosamente;
- b) Las políticas públicas, desde la macroeconómica hasta la social, y
- c) La dimensión espacial del desarrollo, o sea, el territorio específico en el que se llevan a cabo las iniciativas de los pobres. El marco de acción de las familias rurales es un territorio que contiene ciertos recursos, infraestructura, servicios, instituciones locales, organizaciones sociales y cultura, los cuales son determinantes del resultado de esas acciones y la elección de las acciones mismas.

8. La relevancia de las instituciones locales

De la importancia del territorio para las familias rurales pobres se desprende la relevancia de las instituciones locales, es decir, aquellas que forman el contexto institucional más cercano a dichas familias y que ejerce una influencia decisiva en sus opciones y acciones. Obviamente, las instituciones locales pueden formar parte de otras instituciones con influencia regional o nacional, o pueden recibir la influencia de éstas. Sin embargo, las relaciones sociales e instituciones locales son las que más influyen en las iniciativas y oportunidades de las familias, y representan el ámbito donde ocurren los procesos de inclusión y exclusión que contribuyen en buena medida a determinar la pobreza y la inequidad.

Algunos autores han definido las instituciones locales como un conjunto de relaciones, surgidas con el tiempo en una sociedad dada, que se han convertido en reglas y normas que estructuran el acceso a los recursos. Sugieren que este acceso no está determinado por una sola institución, sino por un conjunto específico de instituciones locales relacionadas entre ellas. La

¹¹ A. K. Sen (1999) formula la misma pregunta cuando habla de las diferentes condiciones materiales e institucionales necesarias para que la gente pueda aprovechar sus capacidades, pág. 343.

tarea consiste en identificar cuáles son las relaciones más importantes para los grupos pobres y cómo están vinculadas (Appendini, y otros, 1999).¹²

9. Instituciones y estrategias sociales y de ingreso: relaciones mutuas

El gráfico 1 tiene el propósito de resumir el enfoque aquí propuesto y de presentar las relaciones entre los componentes analizados hasta ahora. El punto de arranque es una situación dada en cuanto a la disponibilidad de activos de las familias rurales y a su poder social en un momento que se llamará 1. Esta situación ha sido el resultado de una etapa anterior en la que el contexto institucional, los mercados y la política pública han determinado la conducta de los agentes económicos y sociales y los resultados de sus acciones, en particular un cambio en la disponibilidad de los activos. En el momento 1 dichos agentes se enfrentan a un conjunto de estímulos, oportunidades y restricciones derivados de las instituciones, los mercados y las políticas. El problema que enfrentan consiste en definir la utilización más adecuada de sus activos en este contexto de oportunidades y restricciones. Existe una relación de alimentación mutua entre capitales y poder social.

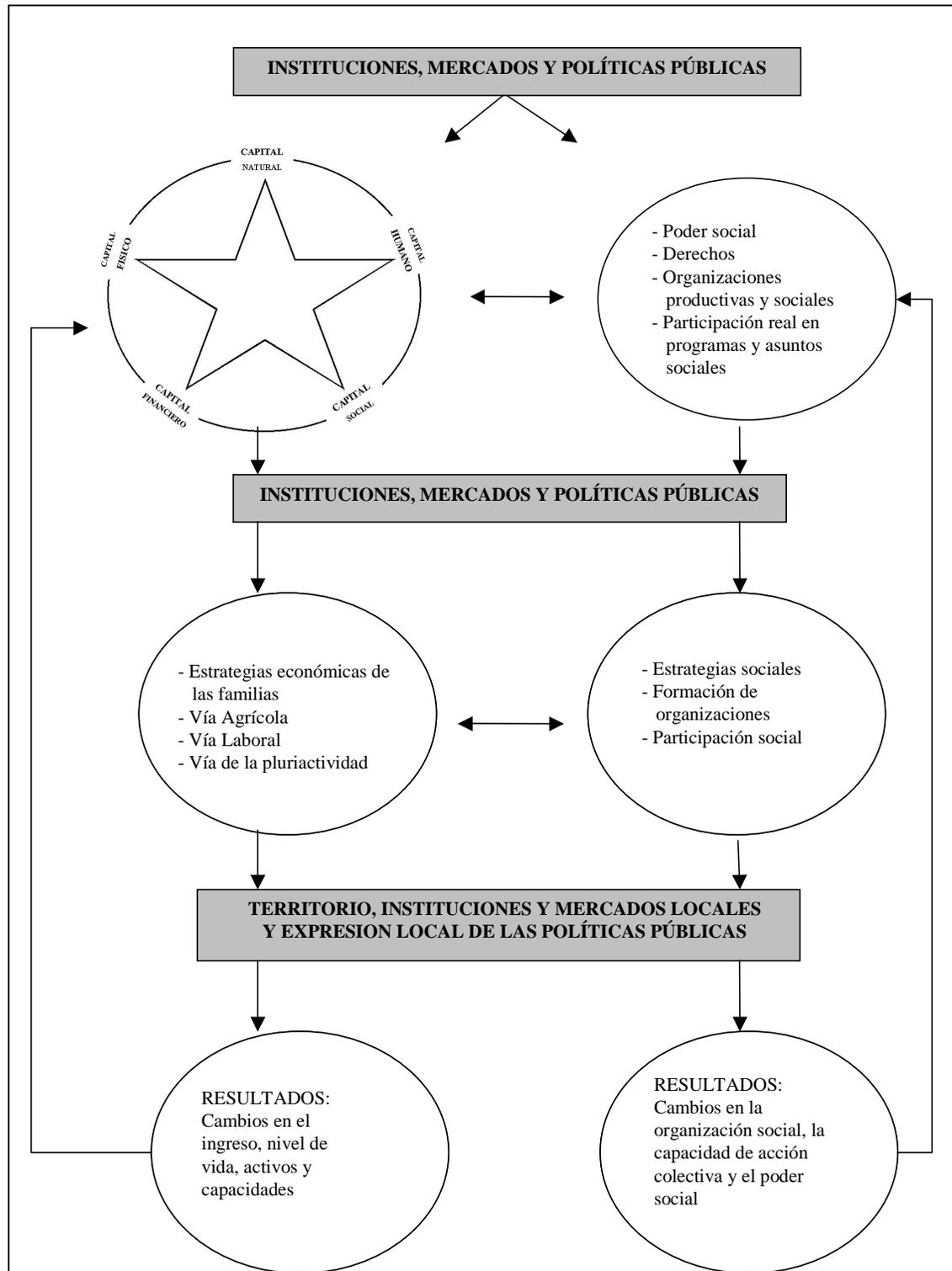
El siguiente paso es decidir y aplicar estrategias de ingreso y de construcción de un poder social —se da una retroalimentación entre ambas—, lo que ocurre en el momento 2, en el cual las familias deciden cómo invertir sus activos y, en general, su estrategia de vida. En ese momento se decide si se participa en flujos migratorios o se busca trabajo en los mercados locales, si se siembra tal o cual cultivo, si se pide un préstamo, si se envía un niño a la escuela o se lo pone a trabajar o si se participa en la organización de productores local, considerando las oportunidades, estímulos y restricciones señalados. Se opta entonces por alguna de las vías ya explicadas. Esta opción depende de las instituciones y mercados. Por ejemplo, si se puede obtener crédito o no, si se dispone o no de formas de aseguramiento agropecuario que disminuyan el riesgo, si los salarios son altos o bajos, si es posible realizar tratos agrarios adecuados, si se tiene acceso a redes migratorias, entre otros factores.

Los resultados de estas estrategias se obtienen en el momento 3 y dependerán en buena medida de cómo funcionen las instituciones, los mercados locales y los mecanismos de transmisión de los efectos de las políticas públicas a los espacios locales. Los resultados pueden ser un aumento del ingreso y el bienestar o, viceversa, un incremento de la pobreza, una acumulación o desacumulación del capital humano o del capital social; en suma, si hay un mayor o menor acceso a activos, si las capacidades y el poder social han aumentado o disminuido. Este saldo se agrega al acervo original de capitales y capacidades sociales, el cual representa el inicio del momento 4 y de otro nuevo ciclo.

¹² Estos autores han desarrollado el tema de las instituciones rurales locales y proponen un marco metodológico para abordarlas.

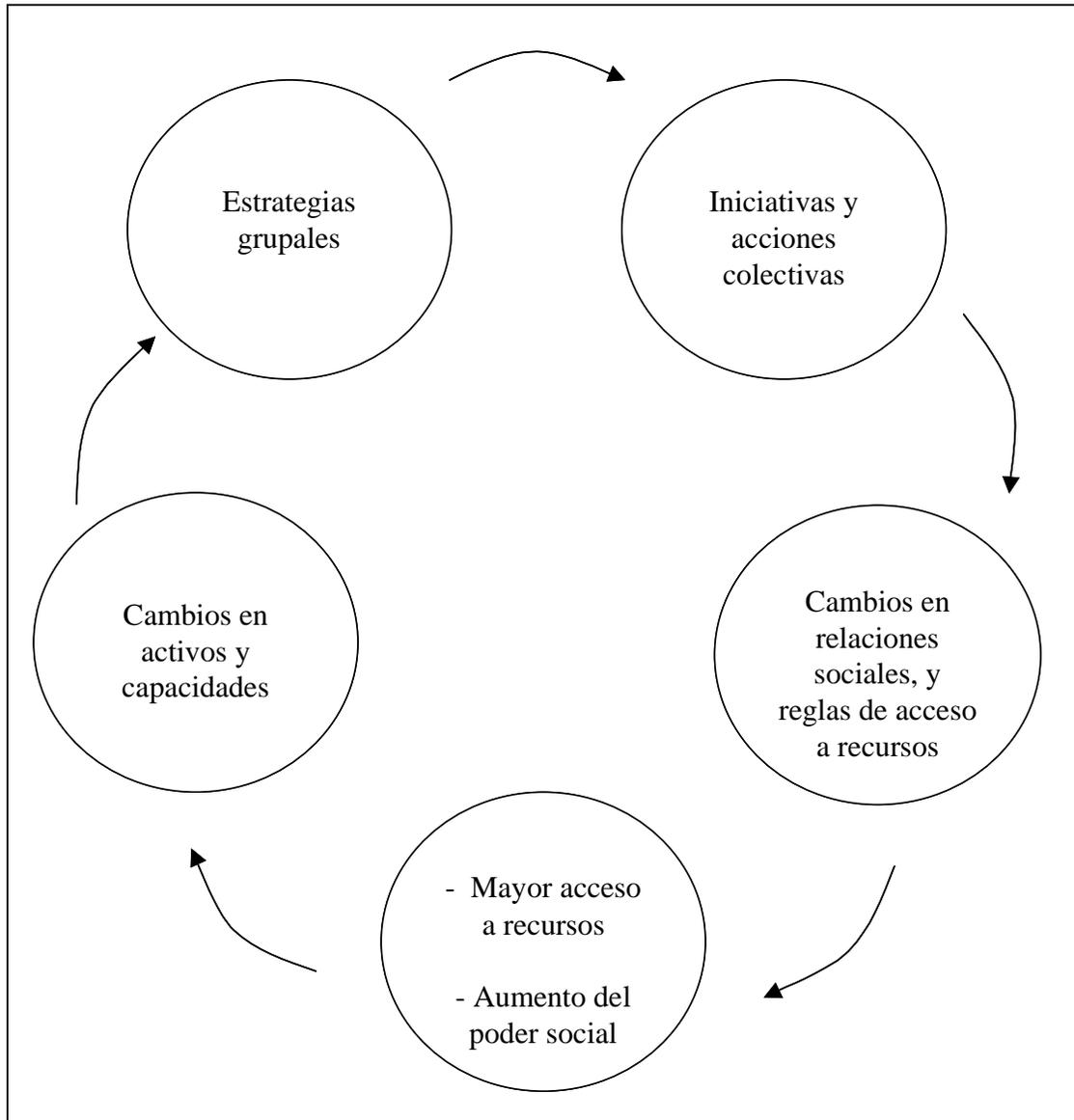
Gráfico 1

CICLO DE LAS ESTRATEGIAS DE VIDA E INGRESO DE LAS FAMILIAS



Este ciclo presenta las instituciones como algo dado, inmutable, pero no es así en la realidad. La acción colectiva y la participación a partir de organizaciones es capaz de transformar las instituciones y las reglas de acceso y distribución de los recursos de la sociedad, como se indica en el gráfico 2. No podría darse un programa antipobreza exitoso sin cambios en las instituciones.

Gráfico 2
CICLO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL DESDE ABAJO



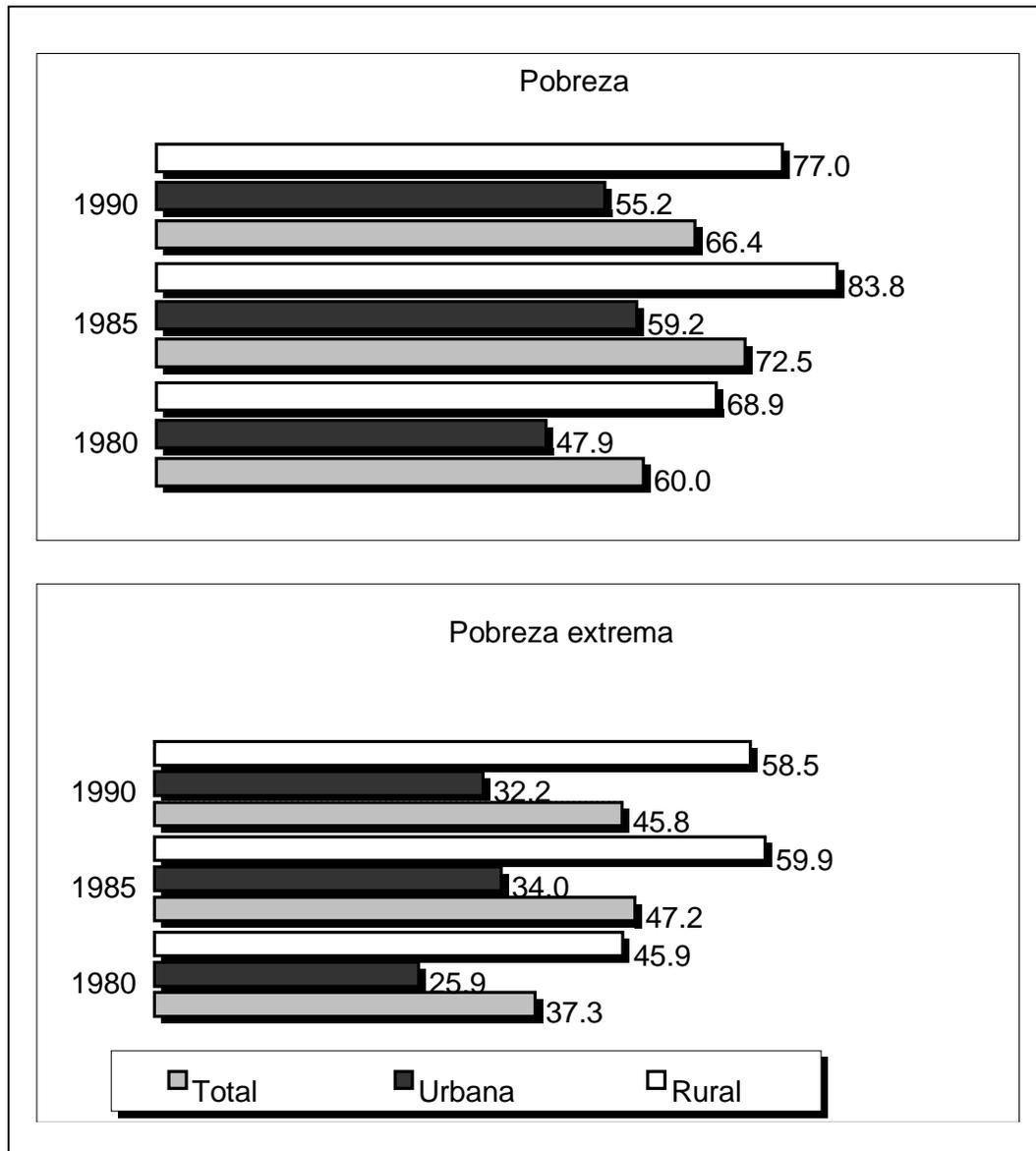
Segunda parte

Pobreza y estrategias de ingreso

I. Magnitud de la pobreza y distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano y México

En 1980, se estimaba que en el Istmo Centroamericano aproximadamente un 60% de la población total y un 69% de la población rural se encontraban en situación de pobreza. De la población total, aproximadamente 8.2 millones estaban en situación de pobreza extrema, de la cual 5.9 millones vivían en el campo. Durante los años ochenta la pobreza sufrió un fuerte incremento: a los pobres existentes se les sumaron casi 5.3 millones más (véanse el cuadro 1 y el gráfico 4).

Gráfico 3
ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACIÓN DE LA
MAGNITUD DE LA POBREZA
(Porcentajes de la población total)



Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA

	Miles de habitantes						Porcentajes					
	Pobreza			Pobreza extrema			Pobreza			Pobreza extrema		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990
Población total												
Istmo Centroamericano	13 277	18 051	18 587	8 262	11 746	12 840	60.0	72.5	66.4	37.3	47.2	45.8
Centroamérica	12 224	16 968	17 340	7 794	11 215	12 241	60.6	74.6	67.7	38.6	49.3	47.8
Costa Rica	571	740	610	320	423	335	25.0	28.0	20.0	14.0	16.0	11.0
El Salvador	3 118	4 149	3 782	2 339	2 432	2 862	68.0	87.0	74.0	51.0	51.0	56.0
Guatemala	4 296	6 423	6 562	2 114	4 953	4 549	63.0	83.0	75.0	31.0	64.0	52.0
Honduras	2 427	3 307	3 708	1 999	2 386	3 074	68.0	79.0	76.0	56.0	57.0	63.0
Nicaragua	1 811	2 348	2 679	1 022	1 021	1 420	62.0	69.0	70.0	35.0	30.0	37.1
Panamá	1 053	1 084	1 247	468	531	599	54.0	50.0	52.0	24.0	24.5	25.0
Población urbana												
Istmo Centroamericano	4 422	6 376	6 945	2 388	3 665	4 056	47.9	59.2	55.2	25.9	34.0	32.2
Centroamérica	4 005	5 905	6 430	2 272	3 519	3 875	48.5	61.2	56.9	27.5	36.4	34.3
Costa Rica	138	225	157	69	118	85	14.0	19.0	11.0	7.0	10.0	6.0
El Salvador	1 173	1 791	1 551	910	896	1 221	58.0	80.0	61.0	45.0	40.0	48.0
Guatemala	1 472	1 946	2 063	584	1 597	1 031	58.0	67.0	62.0	23.0	55.0	31.0
Honduras	549	963	1 452	387	505	995	44.0	61.0	73.0	31.0	32.0	50.0
Nicaragua	673	979	1 206	322	402	543	46.0	56.0	60.0	22.0	23.0	27.0
Panamá	417	471	515	116	146	180	43.0	42.0	40.0	12.0	13.0	14.0
Población rural												
Istmo Centroamericano	8 895	11 844	11 886	5 924	8 463	9 023	68.9	83.8	77.0	45.9	59.9	58.5
Centroamérica	8 239	11 133	11 121	5 552	8 055	8 580	69.1	85.1	77.7	46.6	61.6	59.9
Costa Rica	442	539	504	247	306	276	34.0	37.0	31.0	19.0	21.0	17.0
El Salvador	1 948	2 327	2 182	1 410	1 518	1 591	76.0	92.0	85.0	55.0	60.0	62.0
Guatemala	2 826	4 496	4 609	1 542	3 384	3 687	66.0	93.0	85.0	36.0	70.0	68.0
Honduras	1 857	2 347	2 283	1 625	1 904	2 080	80.0	90.0	79.0	70.0	73.0	72.0
Nicaragua	1 166	1 423	1 544	728	943	945	80.0	86.0	85.0	50.0	57.0	52.0
Panamá	657	711	765	372	408	444	67.0	68.0	69.0	38.0	39.0	40.0

Fuente: CEPAL, *Centroamérica: Notas sobre pobreza y políticas de urgencia* (LC/MEX/R.290), mayo de 1991 y *Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano* (LC/MEX/G.3/Rev.2), enero de 1992.

Gráfico 4

ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL
 (% hogares bajo la línea de pobreza)

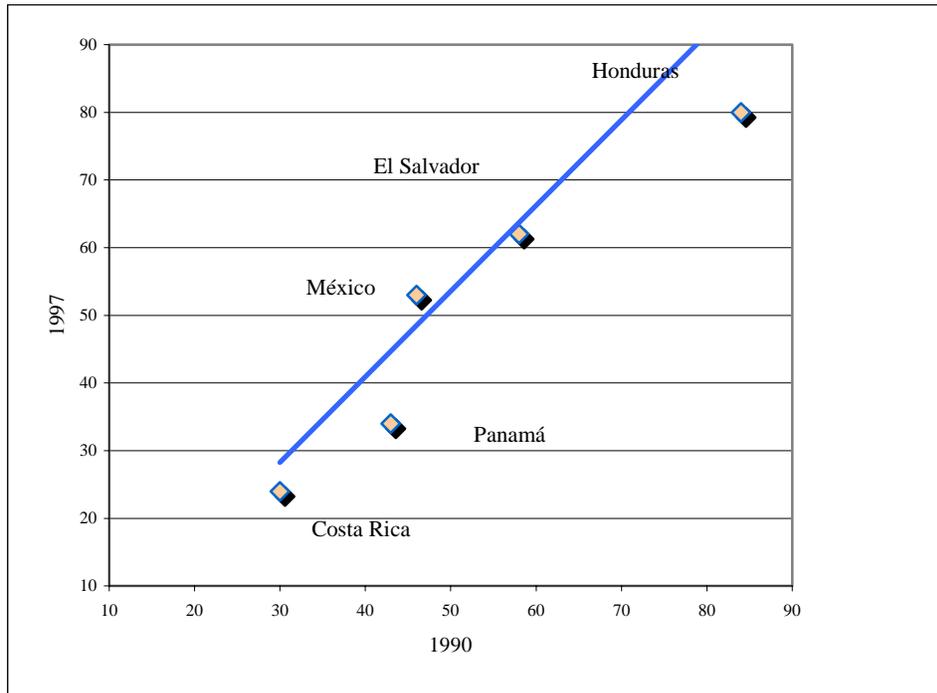
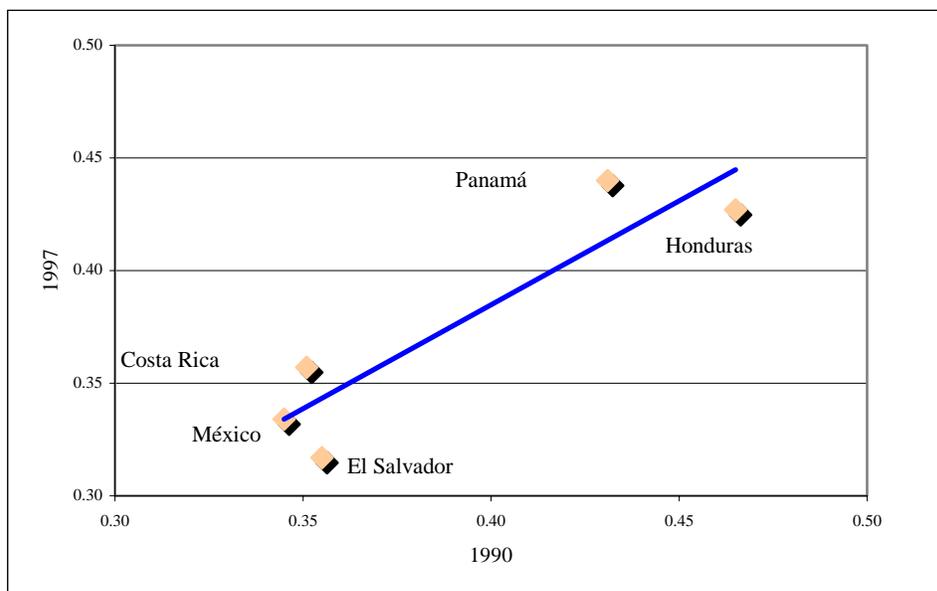


Gráfico 5

ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
 (Coeficiente de Gini)

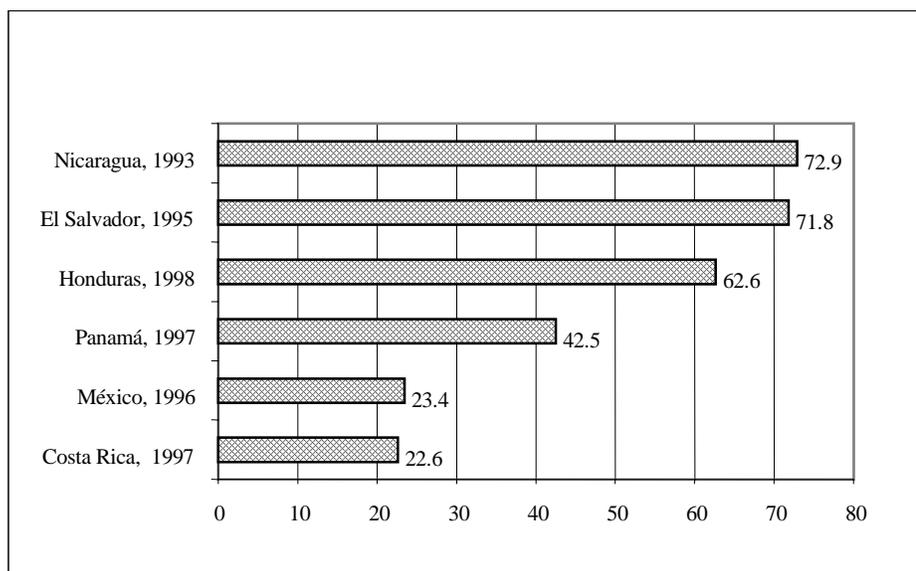
(Coeficiente de Gini)



Para 1990, el 66.4% de la población total estaba en condiciones de pobreza y la población rural pobre de la región alcanzaba la cifra de 77%, de los cuales el 58.5% se encontraban en pobreza extrema lo que revelaba la gravedad del problema. Estas cifras significan que en el año señalado 18.5 millones de personas no contaban con los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas y 12.8 millones de habitantes carecían de los recursos que les permitieran tener una alimentación adecuada. En el área rural la situación era más aguda, pues la cifra ascendía a 9 millones de habitantes.¹³ El único país de la región que se encontraba en mejor situación era Costa Rica, con el 89% de su población total en condiciones de vida aceptable.

Hacia mediados de la década de los noventa, el porcentaje de la población total que vivía con menos de dos dólares diarios era de 72% en Nicaragua y El Salvador y 62% en Honduras, datos reveladores de la extensión de la pobreza en estos países. Costa Rica y México tenían una situación bastante mejor, pues menos de la cuarta parte de la población vivía con menos de dos dólares.

Gráfico 6
ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: PORCENTAJE
DE LA POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS
DE DOS DÓLARES DIARIOS



Fuente: Attanasio y Székely (1999).

El PNUD ha estimado índices de desarrollo humano (IDH) que incluyen, además del ingreso, una serie de indicadores sociales como la alimentación, la vivienda y el acceso a servicios sociales. Un país con un nivel de vida elevado tendría un IDH cercano a uno y viceversa. El cuadro 2 presenta los IDH para los países de la región y muestra una gran heterogeneidad entre ellos. La población Costa Rica y Panamá goza del mejor nivel de vida de la región. México ocupa un lugar intermedio y Nicaragua y Honduras los peldaños más bajos.

¹³ Los principales grupos de pobres en las zonas rurales estaban formados por familias rurales sin tierra y minifundistas que obtenían sus ingresos del trabajo por cuenta propia en predios de subsistencia —en su mayoría con cultivos de granos básicos— y, especialmente, del trabajo asalariado temporal. Otros grupos también vulnerables han sido los refugiados y los desplazados de los conflictos bélicos, así como los excombatientes que intentan retornar a la vida activa, lo que no les permite generar los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de consumo familiar básico.

Cuadro 2

**ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: LOGROS EN EL
DESARROLLO HUMANO**

	1997		1998		1999	
	IDH a/	Posición IDH en el mundo	IDH a/	Posición IDH en el mundo	IDH a/	Posición IDH en el mundo
Costa Rica	88.9	34	80.1	45	79.7	48
El Salvador	60.4	114	67.4	107	69.6	104
Guatemala	61.5	111	62.4	117	61.9	120
Honduras	57.3	119	64.1	114	65.3	113
Nicaragua	54.7	126	61.6	121	63.1	116
Panamá	86.8	45	79.1	49	77.6	59
México	85.5	49	78.6	50	78.4	55

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998, 1999 y 2000.*

a/ Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El PNUD ha elaborado un índice de pobreza humana (IPH) con base en los indicadores sociales. En general se observa una correspondencia entre la evolución de este índice y el ingreso. En la mayor parte de los países hubo durante la década de los noventa disminuciones en la pobreza de ingreso y el IPH (tercer cuadrante del gráfico 7). En el otro extremo se encuentran Nicaragua y Venezuela, países en los que se acrecentaron ambos, la pobreza de ingreso y el IPH. En México aumentó la pobreza de ingreso pero el IPH disminuyó, como resultado del gasto público en infraestructura y servicios públicos.

En todos los países de la región de estudio, la pobreza rural es bastante mayor que la urbana, lo que indica la presencia de viejas desigualdades en la posesión de activos y de acceso a oportunidades (la información sobre pobreza rural está presentada en el gráfico 8). Como tendencia, se observa una ligera disminución de la brecha entre la pobreza urbana y la rural, pero esto se debe, principalmente a que la mayor incidencia de la pobreza rural representa un incentivo para migrar a las ciudades, lo que transfiere población pobre del campo a las zonas urbanas.

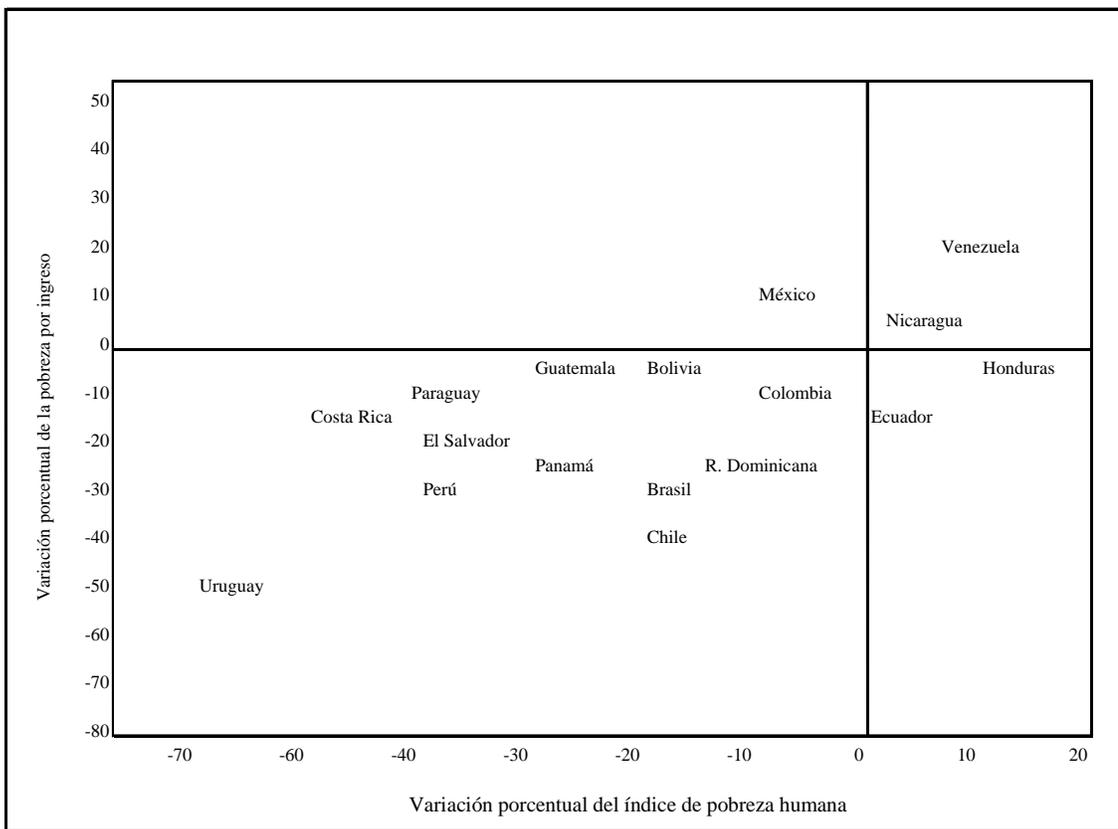
En efecto, la magnitud de la pobreza rural es notable. En Honduras el 80% de la población rural es pobre y en Guatemala y Nicaragua este porcentaje supera el 70%. En El Salvador más del 60% se encuentra debajo de la línea de pobreza.

No se observa una tendencia clara hacia la disminución de la pobreza en el campo, lo cual es lamentable si se toma en cuenta la gran cantidad de personas afectadas por este problema. Debido a las crisis económicas y la insuficiencia de las políticas, la pobreza rural ha seguido aumentando en México y también en El Salvador. En términos relativos, la pobreza rural se mantuvo constante en Honduras y disminuyó ligeramente en Nicaragua y Guatemala. Los únicos países que muestran reducciones significativas de la pobreza en las zonas rurales son Costa Rica y Panamá. Por lo demás, en estos dos países se observa una clara tendencia hacia la disminución de la pobreza

total, lo que contrasta con el resto de los países de la región, en los cuales el número absoluto de personas pobres se ha incrementado o ha permanecido inalterado en niveles muy altos.¹⁴

Dentro del sector rural, un grupo particularmente desfavorecido es el indígena. En todos los países que cuentan con este tipo de población se observa que sus grados de pobreza y marginación son siempre mayores en los grupos indígenas que en los no-indígenas.

Gráfico 7
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE POBREZA EN LOS AÑOS NOVENTA

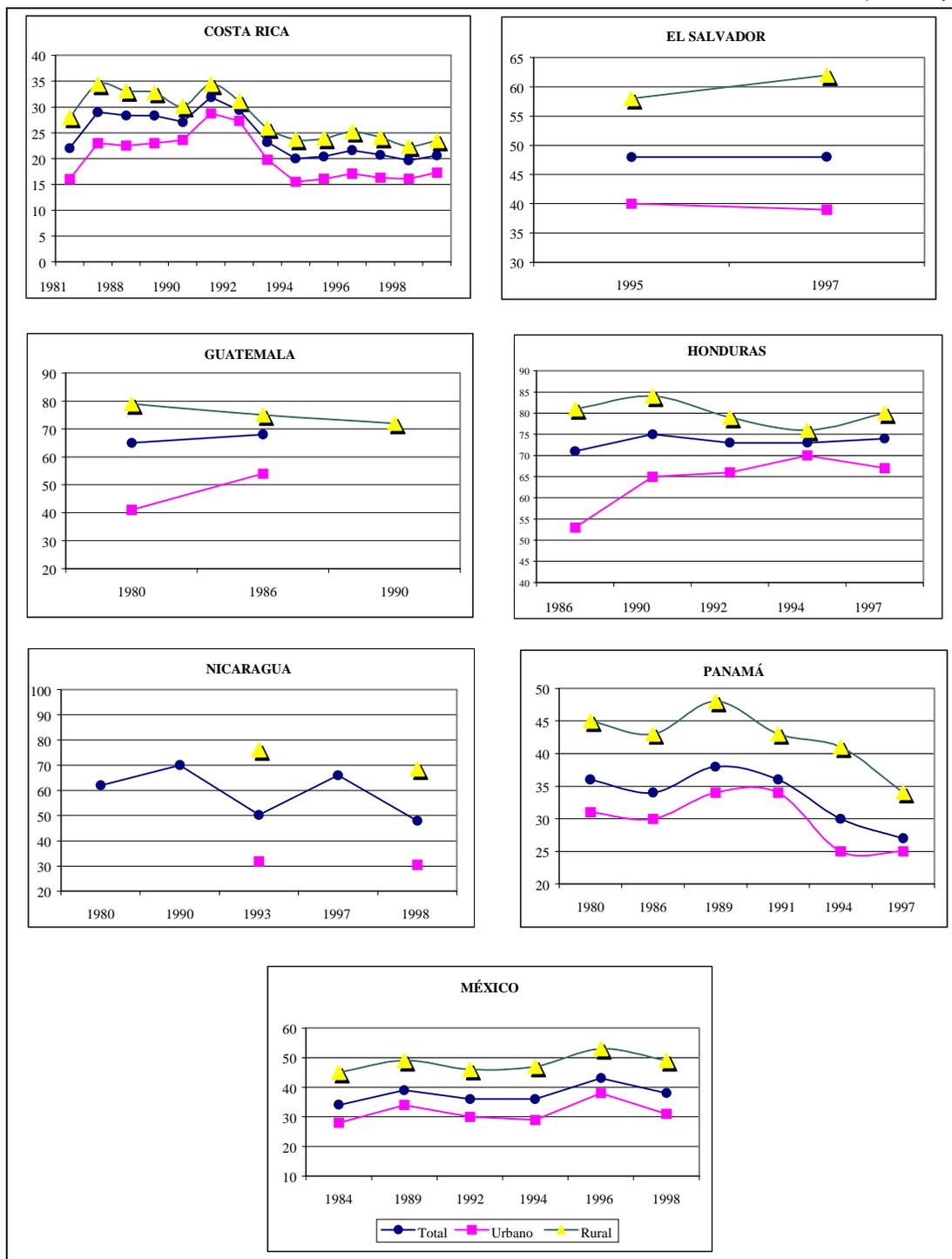


Fuente: CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (SES.28/3)), abril de 2000.

¹⁴ Cabría señalar que los cálculos de la pobreza de la CEPAL se basan en la estimación de una canasta básica alimentaria, la cual sirve para elaborar una línea de pobreza (Altimir, 1979). Un investigador ha criticado este cálculo argumentando la necesidad de contar con una canasta más amplia de satisfactores básicos (Boltvinik, 1999).

Gráfico 8

ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y URBANA a/
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2000), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, Edición del bienio 1998-1999* (LC/MEX/L.387), agosto de 1999 y *Panorama Social de América Latina, 1999-2000* (LG/G.2068-P), agosto; Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).

a/ Porcentaje de los hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de la canasta básica de alimentos. Incluye hogares en situación de indigencia.

II. Estrategias de las familias rurales pobres

1. La relevancia de los activos de las familias

El enfoque básico de este estudio consiste en colocar la iniciativa de los grupos y familias pobres como el eje central de todo programa de lucha contra la pobreza. En otras palabras, la capacidad de acción de los pobres da a entender las causas y la situación de la pobreza y ofrece pautas para diseñar programas sociales más efectivos para disminuirla. Al respecto, las preguntas que parecen más significativas son: ¿cómo hacen su vida los grupos rurales pobres?, ¿qué activos tienen a su disposición?, ¿cómo tratan de valorizarlos?, ¿cuáles son sus ocupaciones y sus fuentes de ingreso?, y ¿qué factores explican la mejoría o el empeoramiento del nivel de vida de los grupos pobres?

Las familias rurales tienen un conjunto de activos que están distribuidos muy desigualmente, lo que contribuye a explicar las causas de la pobreza. Sin embargo, ya sean pocos o muchos sus recursos, las familias tratan de obtener de ellos el máximo rendimiento posible empleándolos de las maneras que el contexto económico e institucional les permite. El rendimiento que pueden lograr de sus activos está asociado con sus libertades y capacidades. Por ejemplo, los propietarios o posesionarios de tierra podrían aprovecharla mejor si tienen libertad económica, acceso al crédito y un nivel de escolaridad y capacitación técnica alto, lo cual está relacionado con las instituciones y las políticas. A su vez, los recursos con que se

cuenta determinan la eficacia del uso de las libertades. En otras palabras, el ejercicio de la libertad y el aprovechamiento de las oportunidades requiere un mínimo de recursos como infraestructura, servicios de transporte, educación e información. Por tanto, las instituciones que regulan el acceso a los recursos influyen indirectamente sobre la libertad y la capacidad de aprovechar oportunidades.

Una forma de analizar el uso que las familias rurales dan a sus distintos activos es a través de sus estrategias de ingreso, es decir, mediante la venta de bienes y servicios en los diferentes mercados. Se reconoce de antemano que esta forma es incompleta, ya que existen otros bienes y servicios diferentes al ingreso monetario que esas familias valoran —por ejemplo el autoconsumo de alimentos, materiales y medicinas o la construcción comunitaria de bienes públicos, entre otros— y que tratan de asegurarse siguiendo caminos diferentes al de la obtención de ingresos en el mercado. No obstante, existen dos hechos que justifican esta decisión. El ingreso monetario es muy importante puesto que representa la mayor parte de los ingresos totales de las familias rurales. Además, existen encuestas de los ingresos y gastos de los hogares que ofrecen información estadística representativa del conjunto de los sectores rurales de varios países, la cual permite hacer comparaciones entre países y, por tanto, sacar conclusiones generales sobre hechos y tendencias en México y Centroamérica.

Los activos generadores de ingreso no son los únicos determinantes del ingreso familiar pues existen las transferencias y subsidios, pero si son los más importantes. Siguiendo a Attanasio y Székely (1999), se propone la siguiente forma de ver los determinantes del ingreso familiar:

$$Y = \left(\sum_{i=1}^j \sum_{\alpha=1}^e A_{\alpha,i} R_{\alpha,i} P_{\alpha} \right) + \sum_{i=1}^k T_i$$

donde Y es el ingreso total de una familia compuesta por sus diversos miembros (los que van de i a j) y que disponen de un acervo A_{α} compuesto por diferentes capitales (numerados de la α a la e); R_{α} es la tasa a la que el activo α (por ejemplo el trabajo) está siendo utilizado por la familia y P_{α} es el valor de mercado o el rendimiento por unidad del activo α (por ejemplo, el salario al cual se vende una unidad del trabajo familiar en el mercado laboral; k es la cantidad de personas en la familia que obtienen ingresos de transferencias y subsidios (T).

Para calcular el ingreso total de la familia se debería definir ecuaciones de ingreso proveniente de cada activo porque cada uno de ellos tiene diferentes mercados, precios y capacidad de generación de ingreso. Los programas de combate a la pobreza se concentran en aumentar T y no modifican los demás factores, en particular la escasez del acervo de capitales A, o sea, las causas de la pobreza. Su enfoque es meramente asistencial, aunque si el monto de T es sustancial y sostenido a lo largo del tiempo —cosa que casi nunca ocurre—, estos recursos adicionales podrían aumentar el acervo y las capacidades de la familia, por ejemplo si se invierten en educar mejor a los hijos.

Un programa antipobreza que cuestione sus causas tiene que plantearse las formas de aumentar el acervo de capitales (A) de las familias de escasos recursos, lo que equivale a incrementar sus capacidades y los recursos que las refuerzan. También es importante incrementar R y P, en particular la utilización de la capacidad de trabajo de los miembros de la familia y su retribución en los mercados laborales. Se volverán a analizar estos factores cuando se vean más adelante sus vínculos con las instituciones.

2. Las diversas fuentes del ingreso familiar

Para analizar las fuentes de empleo e ingresos de las familias rurales se han utilizado estudios basados en encuestas de los ingresos y gastos de los hogares en México (Davis y otros, 1999, De Janvry, Macours y Sadoulet, 2000 y Yúnez-Naude y Taylor, 2000), Honduras (Ruben y Van den Berg, 2000) y Nicaragua (Corral y otros, 2000). La información resumida de los ingresos por tipo de empleo u ocupación se encuentra resumida en los cuadros 3 al 5. A continuación se presentan las principales conclusiones que se desprende de esta información:

a) Las fuentes de ingreso de las familias rurales en los tres países señalados son muy variadas, un hecho que se encuentra presente en otros países latinoamericanos y africanos. (Reardon y otros, 2000, y FAO, 1997). Pocas de ellas se dedican únicamente a la agricultura o la ganadería, sino que combinan varias actividades a la vez. La cantidad y la diversidad de las actividades cubiertas por las familias dependen del número de miembros de las familias, de los recursos o activos a su disposición y, en general, de las capacidades y oportunidades de dichos miembros. El ingreso familiar total es una función de estos factores, como se verá más adelante.

Cuadro 3

NICARAGUA: FUENTES DE INGRESO DE FAMILIAS RURALES POR MONTO DE TIERRA E INGRESO, 1998

	Número de hogares	Ingreso agrícola	Salarios agrícolas	Salarios no agrícolas	Autoempleo	Otros ingresos	Total ingresos	
							Porcentajes	Córdobas
Todos	1 861	35	17	30	11	7	100	3 450
Tipo de tenencia								
0 manzanas	37.9	3	23	52	13	8	100	3 758
< 2 manzanas	12.7	39	24	21	8	6	100	2 897
2<5 manzanas	20.7	51	18	17	7	6	100	2 882
5<20 manzanas	14.6	64	9	11	9	6	100	3 364
20<50 manzanas	6.4	57	5	15	15	9	100	4 033
>50 manzanas	7.6	78	5	3	7	7	100	4 091
Estratos de ingreso								
Bajo	25	53	24	15	-1	9	100	439
2°	25	41	29	19	4	8	100	1 488
3°	25	35	24	26	6	9	100	3 099
Más alto	25	33	13	34	14	7	100	8 771

Fuente: Corral y Reardon (2001).

Cuadro 4

**HONDURAS: INGRESO TOTAL RURAL Y FUENTES DE INGRESO DE
DIFERENTES GRUPOS DE INGRESO**

	Sin tierra	Tipo de unidad familiar de acuerdo con su ingreso anual (lempiras)			
		<500	500-1000	1000-2000	>2000
Ingreso total por persona	2 206	254	700	1 389	6 787
Participación porcentual en el ingreso total					
Agricultura	-	52	42	36	41
Ganadería	3	-	4	10	18
Empleo asalariado agrícola	24	28	25	21	6
Empleo asalariado no agrícola	34	6	10	13	18
Actividades por cuenta propia	24	8	14	13	13
Otros ingresos a/	15	7	6	7	4

Fuente: Ruben y Van den Berg (2001).

a/ Pensiones, ayuda y remesas.

Cuadro 5

**MÉXICO: FUENTES DE INGRESO DE FAMILIAS EJIDALES POR TAMAÑO
DE PREDIO, 1997**

Tamaño de predio en hectáreas a/	Todos	<2	2-5	5-10	10-18	>=18
Número de hogares	928	131	244	239	179	135
Total ingresos en pesos	25 953	12 474	17 314	28 368	30 564	44 255
Total ingreso agrícola	11 697	2 855	4 869	11 856	15 377	27 454
Total del ingreso no agrícola	14 256	9 619	12 444	16 512	15 187	16 801
Salarios	6 397	5 022	6 393	8 620	5 568	4 898
Salario agrícola	1 235	1 245	1 300	1 197	1 732	515
Salario no agrícola	5 162	3 777	5 094	7 424	3 836	4 383
Autoempleo	2 442	2 138	2 464	1 312	3 707	3 020
Remesas	1 683	325	942	2 523	1 845	2 636
Otros	3 735	2 133	2 644	4 057	4 067	6 247
Participaciones porcentuales en el ingreso total						
Total ingreso agrícola	45.1	22.9	28.1	41.8	50.3	62.0
Total	54.9	77.1	71.9	58.2	49.7	38.0
Salarios	24.6	40.3	36.9	30.4	18.2	11.1
Salario agrícola	4.8	10.0	7.5	4.2	5.7	1.2
Salario no agrícola	19.9	30.3	29.4	26.2	12.5	9.9
Autoempleo	9.4	17.1	14.2	4.6	12.1	6.8
Remesas	6.5	2.6	5.4	8.9	6.0	6.0
Otros	14.4	17.1	15.3	14.3	13.3	14.1

Fuente: De Janvry y otros (2001).

a/ Se trata de hectáreas equivalente temporal.

b) El ingreso rural no agrícola (IRNA) ha crecido en el pasado más rápidamente que el agrícola y constituye en la actualidad la fuente principal de ingreso de las familias rurales. Proviene de empleos rurales no agrícolas (ERNA), es decir, de todas las actividades económicas con excepción de la agricultura, la ganadería o la explotación forestal. En promedio, para todos los tipos de familias rurales, la participación porcentual en el ingreso total del ingreso no-agrícola y del agrícola es de 55%-45% en México y 65%-35% en Nicaragua, respectivamente. Estas cifras indican que la mayoría de las familias rurales han dejado de vivir principalmente de la agricultura y obtienen la mayor parte de sus ingresos de actividades tales como el trabajo asalariado, el comercio, el autoempleo, las remesas de la emigración y las transferencias.

c) La composición del empleo y el ingreso de las familias depende de los activos que éstas poseen y de sus respectivas capacidades y oportunidades. Las familias minifundistas que tienen recursos naturales limitados viven de la agricultura pero sobre todo del ERNA, en particular del trabajo asalariado agrícola. Por ejemplo, en México los campesinos con menos de dos hectáreas derivan de la agricultura sólo el 23% de su ingreso total y el 77% restante del ERNA. (Véase de nuevo el cuadro 5.) En Nicaragua, los campesinos con menos de dos manzanas obtuvieron de la agricultura el 39% de su ingreso total y del ERNA el 61%. (Véase de nuevo el cuadro 3.) A medida que las familias carecen de activos generadores de ingreso como tierra y capital, crece la importancia del IRNA, en particular del ingreso por salarios.

En el otro polo, la importancia del ingreso agrícola crece en proporción a la extensión de tierra, la cantidad de animales y el capital que poseen las familias, lo que indica la presencia de una agricultura que brinda mayores rendimientos e ingresos a sus propietarios o usuarios. Sin embargo, los ingresos provenientes del ERNA no dejan de ser significativos en ningún caso, aun para los agricultores y ganaderos más grandes. Claro está que, al revés que los grupos pobres, el empleo rural no agrícola de éstos está constituido por actividades bien remuneradas, como la propiedad de establecimientos comerciales o empleos bien calificados en ciudades vecinas, como se verá más adelante.

d) Otro hecho digno de atención es que en la composición del IRNA son más importantes los ingresos provenientes de fuera de las actividades agropecuarias (salarios en otras actividades como las diferentes industrias o los servicios, comercio, micronegocios, etc.) que los ingresos por salarios agrícolas. Si se toma en cuenta que estas últimas actividades ocurren en pueblos y ciudades de tamaño medio, se podría concluir que el espacio de acción de las familias rurales no es sólo el sector agrícola o el mundo rural, sino también el mundo urbano y cada vez en mayor medida. Esto indica lo inadecuado que pueden ser los análisis del mundo rural basados exclusivamente en una perspectiva sectorial agrícola, y la necesidad de contar con un enfoque territorial que integre las relaciones entre lo rural y lo urbano, es decir, el espacio real de acción de los habitantes rurales, entre ellos los más pobres.

3. Las actividades económicas de los grupos rurales pobres

Un diagnóstico sobre las causas de la pobreza en el campo debe incluir un análisis de las actividades económicas de los grupos rurales, entre ellos los más pobres. La información de las investigaciones citadas muestra que los grupos pobres están en esta situación de desventaja porque sólo pueden dedicarse a actividades de baja remuneración y rendimiento económico.

Las fuentes de ingreso más importantes para las familias rurales pobres son la práctica de la agricultura y el trabajo en mercados laborales de baja remuneración. Por lo general, estos grupos se dedican a la agricultura de temporal y al cultivo de alimentos básicos en predios tan pequeños que no pueden asegurarles un ingreso de subsistencia, por lo que se ven forzados a acudir al mercado laboral en busca de un ingreso complementario. Se desempeñan como jornaleros agrícolas en

regiones aledañas o lejanas (como muestra la masiva emigración temporal de jornaleros nicaragüenses a Costa Rica o mexicanos a los Estados Unidos) y como trabajadores en la industria de la construcción u otras actividades de baja calificación y remuneración. Los exiguos salarios de estas actividades obedecen a la falta de políticas adecuadas de estímulo a la producción agropecuaria, precios relativos desfavorables y salarios reales a la baja.

En Nicaragua, el cuartil de la población rural con los ingresos más bajos obtuvo en 1998 el 77% de su ingreso total de la agricultura y el salario agrícola. La tercera fuente de ingreso en importancia fue el salario no agrícola en actividades con baja calificación. (Véase de nuevo el cuadro 3.) La misma tendencia se observa en Honduras: el estrato social más desfavorecido, con un ingreso anual inferior a 500 lempiras, obtuvo de la agricultura el 52% de su ingreso total y del salario agrícola el 28%. (Véase de nuevo el cuadro 4.) Los datos de México confirman este hecho, ya que las encuestas revelan que el nivel de pobreza de los ejidatarios está positiva y estrechamente asociado con la práctica de la agricultura y el trabajo como jornalero agrícola. En este caso, la información permite comparar la evolución del ingreso en el período 1994-1997 e indica que los grupos que perdieron ingreso real son los dedicados a estas dos actividades (Davis y otros, 1999).

El hecho de que la situación económica promedio de los campesinos sin tierra sea mejor que la de muchos pequeños productores agrícolas en Honduras y Nicaragua es algo sorprendente que contradice las visiones aceptadas sobre la pobreza rural en América Latina, basadas en la concepción de que los sin tierra han sido siempre los grupos más marginados y pobres del continente. La información indica que en Nicaragua los ingresos de los grupos rurales que no tienen acceso a la tierra son mayores que los estratos de minifundistas y de los productores con extensiones medias de tierra, y que es necesario tener más de 20 manzanas para obtener un ingreso superior al que reciben los grupos sin tierra. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En Honduras los ingresos de los grupos sin tierra son superiores a los de casi todos los demás estratos de ingreso, con excepción de los grupos con mayor ingreso. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

La explicación de este hecho es que la rentabilidad relativa de la agricultura con respecto a fuentes de ingreso no agrícolas disminuyó, y también que los grupos rurales sin tierra tienen más instrumentos para ingresar a los mercados laborales de remuneraciones medias y altas o bien para dedicarse a actividades por cuenta propia que, por lo general, tienen una rentabilidad superior a la de la agricultura (Corral y Reardon, 2000, y Rello y Morales, 1998).¹⁵ Esto no significa que no exista un grupo muy grande de familias rurales sin tierra que se encuentra entre los sectores más pobres del campo, porque sólo tienen acceso a los mercados laborales de baja remuneración. La situación de los grupos rurales sin tierra es muy heterogénea.

La composición de las fuentes de ingreso va cambiando conforme crece el ingreso familiar. Los grupos de ingresos medios y altos aprovechan su mayor dotación de recursos naturales para vivir de la agricultura comercial, frecuentemente de la exportación, y la ganadería y su mayor nivel de educación y capacitación para ocupar empleos no agrícolas bien remunerados y dedicarse a actividades por cuenta propia (comercio y agroindustria).

¹⁵ Los grupos sin tierra tienen mejores instrumentos que los pequeños campesinos para colocarse en empleos no agrícolas bien pagados: más educación y una mejor ubicación geográfica (en ciudades medias o pueblos mejor comunicados) desde la cual tienen un mayor acceso a estos empleos. En Nicaragua obtenían un ingreso tres veces mayor que el ingreso promedio de los pequeños agricultores (Corral y Reardon, 2000). El mismo fenómeno se observó en el estado de Querétaro, México, pero esta vez los ingresos superiores de los grupos no propietarios obedecían a que rentaban tierras y las dedicaban a actividades rentables como la ganadería (Rello y Morales, 1998).

4. Los principales determinantes del ingreso de las familias rurales

El análisis econométrico de los resultados de las encuestas de hogares permite identificar los principales factores que mejoran los ingresos de las familias rurales, y que aumentan las posibilidades de que una familia pueda salir de la pobreza (Davis y otros, 1999 y Corral y Reardon, 2000).¹⁶ Los principales entre estos factores son los siguientes:

a) Tierra irrigada y ganado. Se calcula que una hectárea adicional de tierra con riego incrementó el ingreso de las familias ejidales mexicanas en 819 pesos, lo que equivale a un aumento del 7% en el ingreso total (la tasa de cambio vigente en 2000 era de 9.5 pesos por dólar). La propiedad de una cabeza de ganado adicional en 1994 (año de la encuesta) agregó 160 pesos al ingreso de las familias.

b) Capital humano, medido por el número de adultos en edad de trabajar, el grado de escolaridad, la experiencia en mercados laborales no agrícolas y la capacidad de insertarse en los flujos migratorios hacia los Estados Unidos. En los hogares ejidales mexicanos, un año adicional de educación por miembro se tradujo en un aumento del ingreso de 741 pesos, un miembro adicional con experiencia en el mercado laboral no agrícola trajo un incremento de 1 296 pesos y un familiar más trabajando en los Estados Unidos aportó un aumento de 456 pesos en el ingreso total. En Nicaragua se encontró que los hogares con mayor educación tenían más ingreso, pero no más ingreso agrícola sino no agrícola, lo que sugiere que se transfirieron a este tipo de actividad mejor remunerada donde pueden aprovechar mejor su escolaridad más alta.

c) Infraestructura. Un ejido con camino pavimentado tiene una ventaja de ingreso con respecto a otro que carece de él, equivalente a 1 065 pesos por hogar. En Nicaragua, se halló que una mejor infraestructura aumenta el ingreso total, pero no así el ingreso agrícola, lo que indica que sus beneficios consisten en facilitar el acceso a empleos no agrícolas y otras actividades mejor remuneradas. Las implicaciones que esto tiene para un programa contra la pobreza son evidentes: es fundamental la construcción de caminos y otras vías de comunicación para favorecer a grupos marginados y abrirles nuevas oportunidades que ahora les están vedadas.

d) Dinamismo regional (o grado de marginación económica de la zona). En los tres países estudiados se encontró que existe una clara correlación entre el tipo de región y la probabilidad de ser pobre. Esto se explica porque en las regiones menos dinámicas, peor comunicadas, con menores recursos naturales y económicos y con carencia de instituciones, los precios relativos son desfavorables, las oportunidades de tener empleos bien remunerados son menores, los costos de transporte y transacción son mayores y los estímulos para fundar microempresas son débiles.

El ingreso de familias que viven en pueblos o ciudades pequeñas es mucho mayor que el de las familias que viven en zonas rurales (Ruben y Van den Berg, 2000).¹⁷ Esto obedece a que en los pueblos el acceso a ocupaciones bien remuneradas es mayor que en las zonas rurales y el costo del acceso a estas ocupaciones es menor. Por esta razón, el ingreso de las zonas rurales que reciben los influjos positivos de ciudades intermedias aledañas es mayor que el de zonas aisladas, carentes de estas oportunidades.

e) Etnicidad. Los diversos grupos indígenas, tan importantes en México y Guatemala pero existentes también en otros países de la región, tienen un menor acceso a la tierra, la educación, servicios y frecuentemente sufren injustas discriminaciones. Por esta razón, su peso

¹⁶ Los autores presentan modelos de regresiones para México y Nicaragua, respectivamente.

¹⁷ En Honduras, el ingreso de las familias que viven en pueblos obtuvieron (1994) en promedio un ingreso equivalente a 3 454 lempiras, mientras que las familias que viven en las regiones Norte y Oeste ganaron un promedio de 1 233 lempiras.

específico entre los pobres es desproporcionado. Tienen más probabilidades de caer en la pobreza que los no indígenas. En México se ha encontrado que si se fija un promedio arbitrario de pobreza de 50%, el 68% de las familias indígenas estarían en situación de pobreza en comparación con 37% de las familias no indígenas (De Janvry y Sadoulet, 2000).

5. Formas de reproducción económica y vías de salida de la pobreza

Las familias rurales siguen estrategias destinadas a maximizar su ingreso y bienestar empleando sus activos —principalmente tierra, fuerza de trabajo y educación— en las actividades más convenientes que les es posible, dada la calidad y cantidad de estos activos y las barreras a la entrada a dichas actividades. Los activos representan sus capacidades de lograr sus objetivos mientras que las barreras a la entrada, la disponibilidad de empleos o la presencia de incentivos, constituyen las restricciones o las oportunidades, determinadas por factores externos que la familia no puede controlar. Las instituciones están estrechamente asociadas con estas restricciones y oportunidades. Establecer estas asociaciones constituye uno de los objetivos prioritarios de este estudio.

Con el propósito de analizar dichas estrategias, utilizamos los resultados de encuestas de ingreso y gasto de hogares rurales y su procesamiento econométrico, así como estudios descriptivos del comportamiento de familias rurales.¹⁸ Con base en estos estudios es posible establecer las relaciones siguientes. En primer término, las familias con escasa cantidad de tierra y predios en laderas o con baja fertilidad, con toda seguridad participan también como trabajadores en los mercados laborales. El elemento importante de esta relación no es la extensión de la tierra sino la fertilidad de la misma, asociada con la presencia de riego. Se suele decir que el trabajo asalariado complementa el ingreso agrícola (incluyendo el autoconsumo), aunque por la importancia relativa del primero en el ingreso total, se podría decir lo contrario, sobre todo en el caso de los minifundistas. Las familias rurales que están en este caso pueden tener, además de la agricultura, otras fuentes de ingreso como las artesanías, el comercio u otras actividades informales, pero el trabajo asalariado constituye la más importante.

Hemos denominado a esta forma de reproducción económica y social la **vía de la diversidad o de la pluriactividad**, caracterizada por las distintas fuentes de empleo e ingreso de las familias. La importancia de cada fuente puede variar dependiendo de los activos de las familias pero el elemento definitorio es la diversidad de esas fuentes. Esta diversidad funciona como un seguro contra el riesgo y la inestabilidad de las crisis externas, los eventos climáticos y económicos, a los que frecuentemente están sometidos los productores rurales. Existe una división del trabajo dentro de la familia. El jefe de hogar se dedica principalmente a cultivar el predio y, de manera secundaria, al trabajo asalariado u otras actividades. La mujer tiene a su cargo el cuidado del hogar y los niños, la manutención de los animales domésticos y participa también en actividades fuera de su predio, más frecuentemente la artesanía, el comercio o pequeñas agroindustrias tradicionales que no exigen mucho capital ni capacitación. Las encuestas señalan que las actividades de los hijos en edad de trabajar son básicamente externas. Los jóvenes sin experiencia y con un bajo nivel educativo trabajan como jornaleros agrícolas. Éste es el tipo de actividad rural con menores barreras a la entrada, puesto que los requerimientos de educación, capacitación y recursos financieros (para desplazarse y obtener empleo) son mínimos. Las hijas adultas con bajo nivel de escolaridad suelen trabajar en el sector servicios, sobre todo como empleadas domésticas.

¹⁸ Los trabajos citados de Corral y Reardon, 2000, Ruben y Van den Berg, 2000 y de Janvry y Sadoulet, 2000, ofrecen modelos de regresión para estimar las probabilidades de que una familia o un individuo se involucren en diferentes actividades (agricultura, empleo agrícola, ERNA y autoempleo), probabilidades que son una función de las características productivas de la unidad familiar, de las características personales de sus miembros, como la edad, el sexo o la educación, y de otros factores como la ubicación geográfica o el acceso a crédito. Adicionalmente, para el caso mexicano puede consultarse Rello, 2000.

Cuando existen adultos con experiencia y un grado de escolaridad relativamente elevado, se observa que las familias optan por colocarlos en empleos no agrícolas de mayor remuneración, en los que la barrera del nivel educativo funciona como un riguroso filtro. Se puede afirmar que, como regla, los ingresos derivados del ERNA dependen del número de adultos con un nivel medio de educación. Cuando una familia tiene a uno o dos miembros trabajando en empleos no agrícolas, sus ingresos son relativamente altos. Por otra parte, los ingresos provenientes del trabajo migratorio dentro y fuera del país y las remesas que envían miembros de la familia constituyen otra fuente de ingreso muy importante. La participación en los flujos migratorios es una función de factores como la edad, el sexo, la educación, el capital inicial para iniciar la migración y la existencia de redes de trabajadores migrantes que abren paso a los siguientes. Las encuestas señalan que tienen más probabilidad de participar en estos flujos los jóvenes de sexo masculino, con un cierto nivel de escolaridad, con recursos líquidos y que tienen acceso a redes sociales de migrantes. Cabe señalar que existen compensaciones (*trade offs*) entre algunos de estos elementos. Por ejemplo, la existencia de un flujo importante de remesas o ingresos migratorios está asociada con una disminución del trabajo asalariado agrícola, considerado como una actividad desgastante y mal pagada, y también con un aumento en la inversión productiva en el predio, frecuentemente en ganado.

El elemento común de esta categoría denominada vía de la diversidad, y que forma parte de la tipología que se utiliza en este estudio, es la pluralidad de las ocupaciones y el hecho de que existe un equilibrio entre todas ellas, de tal modo que ninguna es con mucho la más importante, como sucede en la vía agrícola, en la cual también existe variedad pero el ingreso agropecuario es el más importante. Esta diversidad revela una estrategia familiar de invertir sus diferentes activos en terrenos diferentes, algunos de ellos remotos geográficamente y muy vinculados con actividades urbanas o rururbanas.¹⁹ Los estrechos límites de la agricultura de subsistencia dejaron de ser hace mucho tiempo los espacios de la reproducción económica y social de las familias rurales. Debe advertirse que las familias de este tipo son heterogéneas en cuanto a sus activos, ocupaciones y nivel de ingreso. (Véase el gráfico 9.) Pertenecen a este tipo desde las familias que la bibliografía antropológica definiría como campesinos tradicionales, con un alto nivel de autosubsistencia, hasta familias con escasísimos recursos naturales que viven de una raquítica milpa de subsistencia, la actividad artesanal de las mujeres y los ingresos migratorios del jefe de la familia o de algún hijo (Barrón y Rello, 2000).²⁰

Denominamos **vía agrícola** a la forma de reproducción económica familiar basada fundamentalmente en la explotación de recursos naturales. Siguen esta vía los productores agrícolas y ganaderos de los estratos que más tierra y riego poseen en los respectivos países. Se trata de productores capitalizados, con acceso a crédito, y que producen mercancías agropecuarias de alto valor, por lo común dirigidas a mercados externos. El ingreso agropecuario es elevado y supera con creces las necesidades de la familia, por lo que el excedente se ha podido invertir en otras actividades; así, su ingreso total proviene de varias fuentes y presenta cierta diversidad.

Las encuestas de ingreso muestran que los estratos de propietarios medianos y grandes tienen un IRNA importante proveniente de empleos no agrícolas y actividades por cuenta propia de alta remuneración. (Véanse nuevamente los cuadros 3 al 5.) Sorprende el hecho de que exista una correlación entre el tamaño del predio y el IRNA. La explicación podría estar en que una abundante cantidad de tierra, agua y maquinaria representa una base de acumulación a partir de la cual se pueden iniciar otras actividades y, además, que asegura un ingreso abundante con el cual se garantiza una buena educación a los hijos y, por ende, un empleo bien remunerado en actividades no agrícolas de alta calificación. Los productores que siguen esta vía son también heterogéneos en cuanto a la cantidad de activos, ocupaciones y nivel de ingreso. (Véase el gráfico 10.)

¹⁹ Este término alude a las actividades propias del encuentro y la intersección de los mundos rural y urbano.

²⁰ Este estudio contiene un análisis detallado del significado que tiene el ingreso migratorio para familias indígenas pobres del estado de Oaxaca, México.

Gráfico 9
VÍA DE PLURIACTIVIDAD: PRINCIPALES ACTIVIDADES

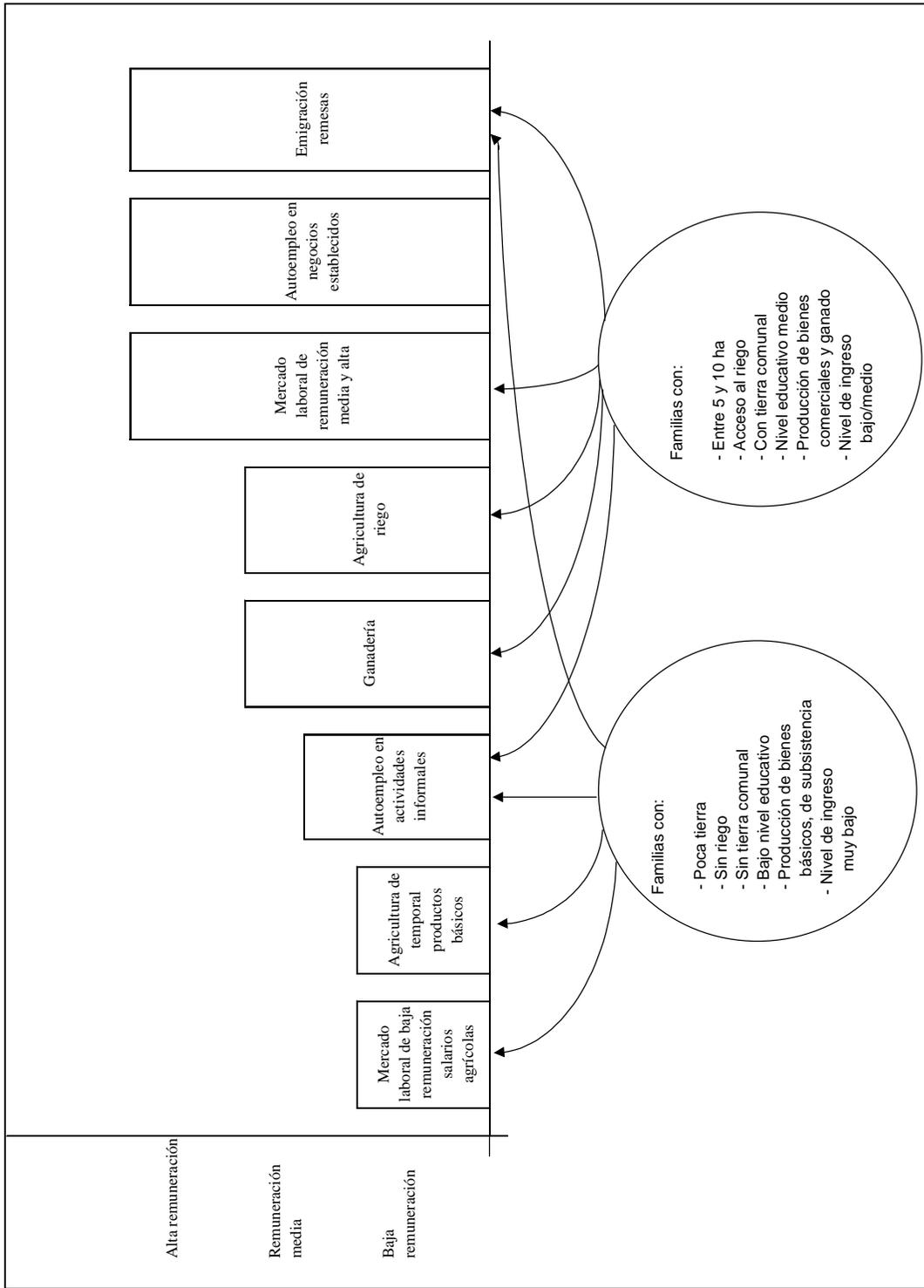
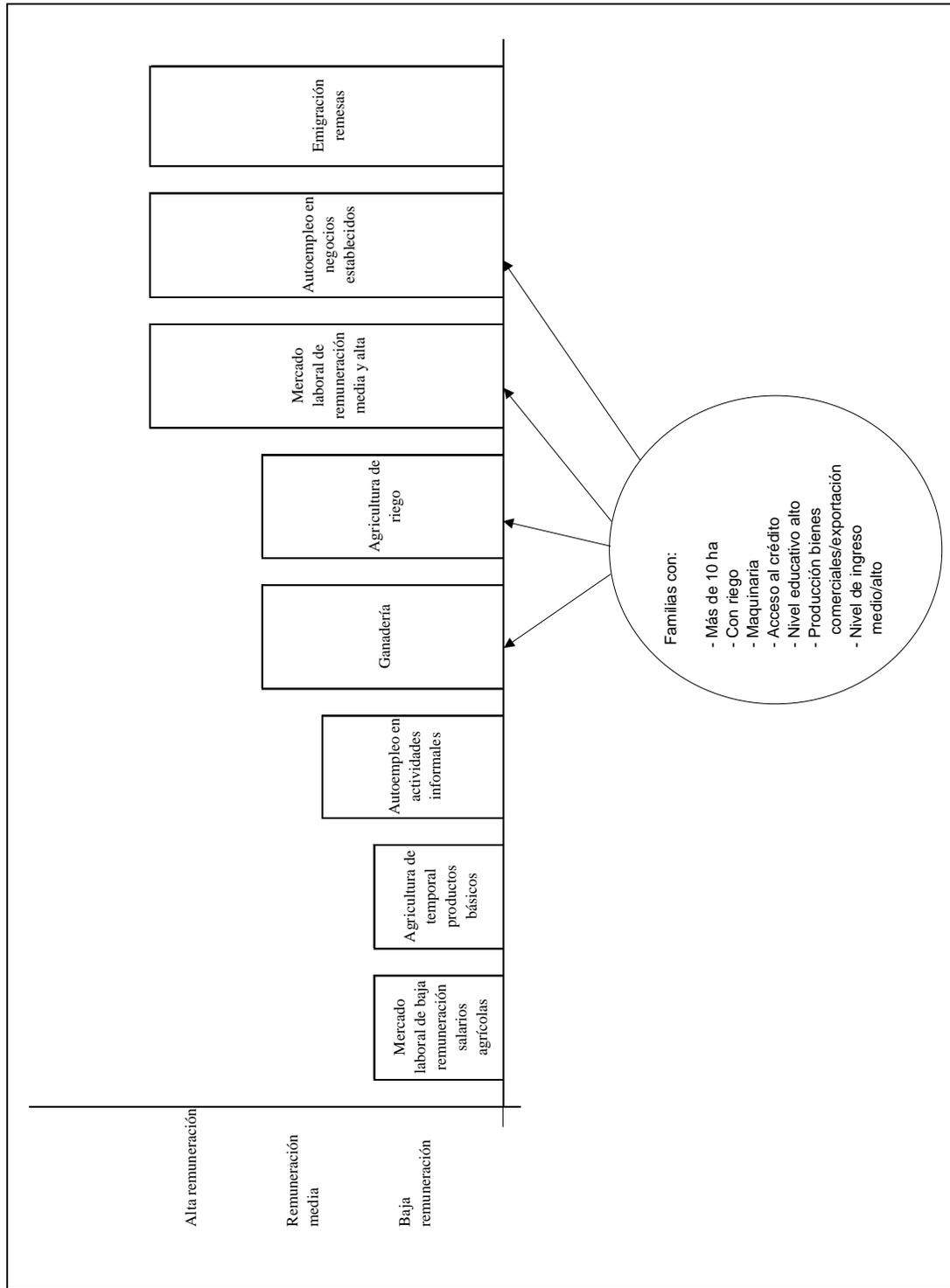


Gráfico 10
VÍA AGRÍCOLA: PRINCIPALES ACTIVIDADES



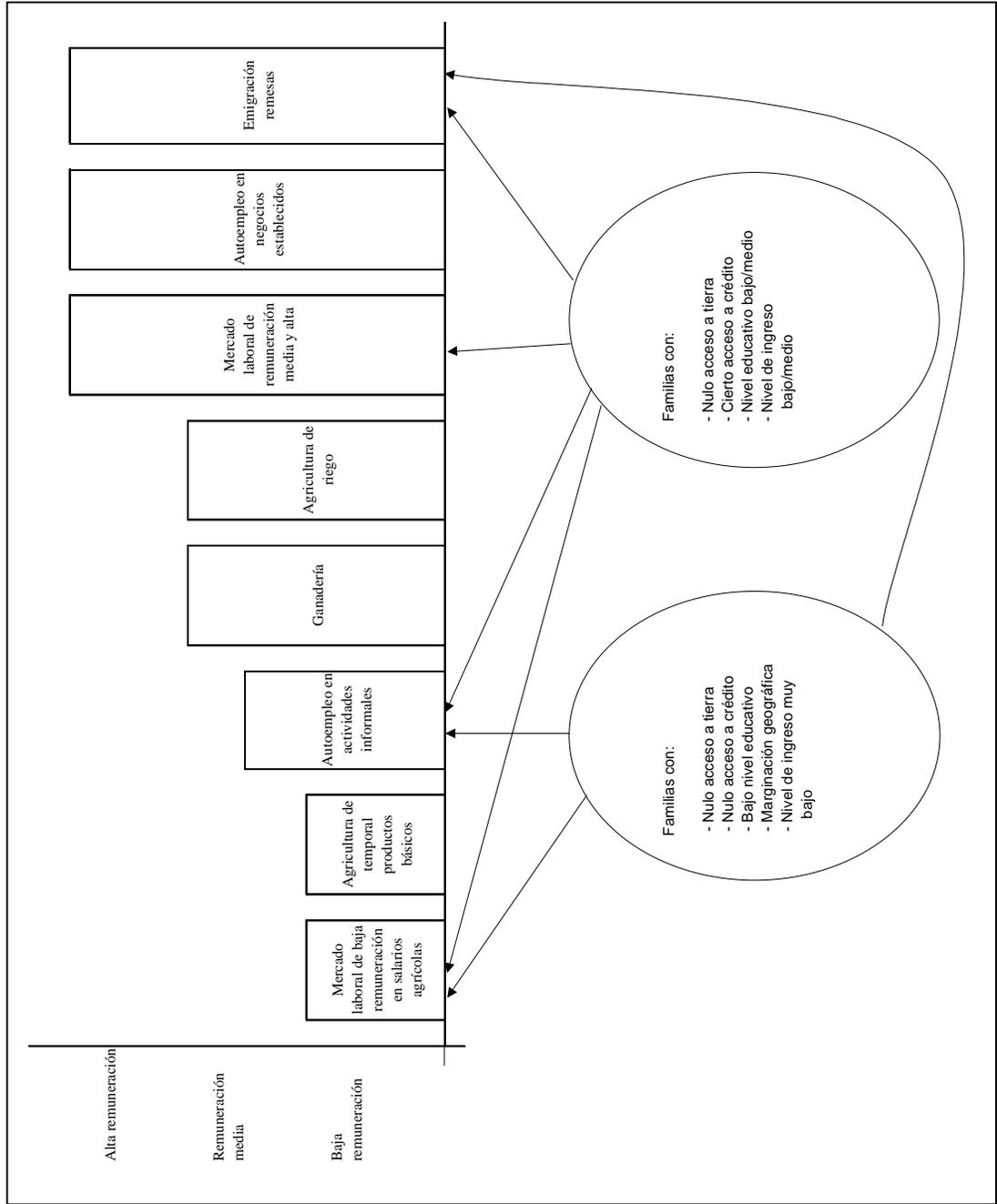
Finalmente, podemos hablar de una **vía laboral** seguida por familias sin tierra y que sólo poseen su fuerza de trabajo para vender en los diferentes mercados. En este caso los principales activos son la capacidad de trabajo, la educación, la capacitación y el capital de trabajo. Las familias rurales que siguen esta vía también son muy heterogéneas, ya que podemos encontrar algunas que están claramente en la pobreza y otras que tienen un ingreso relativamente elevado. El factor que más contribuye a forjar estas diferencias es el nivel de educación y capacitación profesional. Trabajadores sin educación y capacitación está condenados a tener sólo empleos mal remunerados y viceversa. Ya se vio que familias rurales sin tierra pero con educación y capacitación disponen de ingresos mucho mayores que el promedio del ingreso de los pequeños productores rurales. Las encuestas de ingreso indican que los ingresos provenientes del autoempleo ocupan un lugar significativo en los ingresos totales de las familias rurales sin tierra, lo cual representa otra fuente de desigualdad. Las familias con experiencia y capital de trabajo pueden incursionar en el terreno de la microempresa, mientras que otras carentes de estos elementos se dedican a actividades informales de baja remuneración o bien no tienen ingresos por este concepto. (Véase el gráfico 11.)

6. Conclusión

El principal objetivo de este capítulo ha sido analizar el ingreso de las familias rurales y sus determinantes, así como sus estrategias económicas. Podemos concluir que el ingreso rural se distribuye de manera muy inequitativa entre los diversos grupos sociales, como puede comprobarse en los cuadros 3 al 5. Las principales causas de esto son una distribución desigual de los activos generadores de ingreso pero también de las capacidades y oportunidades sociales de esos grupos.

Las familias rurales usan sus activos y capacidades de forma relativamente eficiente, dadas las restricciones y los estímulos que se les presentan. Sus empleos y fuentes de ingreso son tan distintos como sus activos, capacidades y restricciones. Estas diferencias justifican la elaboración de tipologías de familias de acuerdo con sus estrategias de ingreso, que permitirán identificar las instituciones más importantes para cada tipo de familias, tema que se aborda en el siguiente capítulo. Sin embargo, antes de abordarlo cabe destacar que los estudios más recientes señalan que el ingreso no agrícola está desempeñando el papel vital de ser una salida de la pobreza extrema para muchas familias rurales que de esta forma han logrado aumentar su nivel de ingreso y de vida. Algunos autores llegan a afirmar que, en el caso de México, el IRNA ha contribuido favorablemente a hacer menos inequitativa la distribución del ingreso en el sector ejidal (De Janvry y Sadoulet, 2000). Cabría preguntarse si esta tendencia es sustentable, lo cual dependerá en parte del dinamismo de la economía no-agrícola, y, particularmente, si el aumento del IRNA podrá incrementar las capacidades de las familias pobres, de tal manera que puedan ampliar el abanico de sus oportunidades y aprovecharlas mejor en el futuro.

Gráfico 11
VÍA LABORAL: PRINCIPALES ACTIVIDADES



Tercera parte

Instituciones y políticas contra la pobreza

I. Instituciones y estrategias de ingreso

El objetivo de este capítulo es analizar las relaciones entre las diferentes instituciones y las estrategias de ingreso de las familias rurales. Al respecto, las interrogantes principales son: ¿cuáles son las instituciones más importantes que determinan los resultados de las iniciativas de los grupos pobres?, y ¿de qué formas hacen uso estos grupos de las instituciones para perseguir sus propósitos? Las respuestas aportan elementos para formular recomendaciones o señalar los terrenos en los que podrían darse algunas reformas institucionales específicas cuyo objetivo es disminuir la pobreza y lograr una mayor equidad.

Dada la heterogeneidad de las familias rurales y sus estrategias de ingreso, así como la necesidad de contar con un diagnóstico más preciso sobre los posibles efectos de reformas a las instituciones u otras medidas, el análisis se ha dividido de acuerdo con las diversas vías para salir de la pobreza que ya han sido descritas. Éste es un ejercicio heurístico para facilitar y ordenar el análisis de los vínculos entre instituciones y las actividades económicas que componen cada vía. Cabe señalar que así como ciertas actividades familiares caen

dentro de más de una vía, existen instituciones o medidas de política que pueden englobar a todas las vías. Obviamente, una estrategia regional o local de combate a la pobreza debería incluir todas las vías. Tradicionalmente, la política rural se ha centrado en la vía agrícola, pero el empleo y las actividades no agrícolas en la región representan fuentes de ingreso muy importantes que no pueden quedar fuera del alcance de la política económica e institucional. Abordar así el problema no equivale a renunciar a una política de fomento agropecuario. Significa ampliar los ámbitos de las políticas rurales, incluyendo las iniciativas de las propias familias rurales. En el recuadro 1 se presenta un panorama de las vías y sus respectivas instituciones y políticas.

1. Vía agrícola

Quienes siguen esta vía no se encuentran entre los grupos más pobres del sector rural, ya que se requiere una mínima dotación de recursos naturales para ello. La gran desigualdad de la distribución de la tierra en México y Centroamérica deja fuera de esta vía a una parte importante de los habitantes de este sector (jornaleros sin tierra), y a otra parte —los minifundistas— los obliga a seguir la vía de la pluriactividad. Sin embargo, el fomento, a través de la política agrícola, de la vía agrícola tiene importancia no sólo para la economía nacional (incremento de la producción, seguridad alimentaria) sino también para el combate a la pobreza y la disminución de la desigualdad en el campo por las siguientes razones. La gran mayoría de los campesinos pobres que siguen la vía de la pluriactividad dedican una parte importante de su esfuerzo al cultivo de sus parcelas, así que un incremento en los rendimientos de la actividad agropecuaria (físicos y monetarios) elevaría su ingreso y su nivel de vida. Un aumento en la capacidad de generar ingresos de la agricultura crearía incentivos para que las familias dedicaran más tiempo a ella y menos a alquilar su fuerza de trabajo en los mercados laborales locales, lo cual podría incrementar los salarios reales agrícolas y beneficiar a los jornaleros, quienes son los más pobres.

Asimismo, la reactivación de la actividad agropecuaria y agroindustrial generaría efectos multiplicadores en las economías locales (incrementos directos e indirectos del empleo y el ingreso) y beneficiaría a los grupos rurales pobres. Estos efectos refuerzan la importancia de una política agrícola dentro de un programa más amplio de combate a la pobreza rural.

Es un requisito para avanzar en la vía agrícola que los agentes productivos y las familias rurales aumenten su acervo de activos, en particular sus recursos naturales, y tengan un mejor acceso a mercados e instituciones relacionados con la producción y venta de mercancías de origen primario. Es necesario para ellos aumentar su disponibilidad de tierra y agua, conseguir financiamiento en buenos términos, protegerse contra el riesgo, tan alto de las actividades agropecuarias, mediante esquemas de aseguramiento, recibir asistencia técnica de calidad e información de mercados y sobre nuevas tecnologías disponibles y participar en mercados de insumos y productos finales que funcionen con un mínimo de eficiencia. El problema de los pequeños productores es que los mercados rurales están incompletos o bien son casi inexistentes, como el de seguro agrícola. A estas fallas de los mercados se agrega la existencia de instituciones viejas e inadecuadas, así como la propia debilidad de los pequeños productores, derivada de su reducida escala.

Recuadro 1

**RUTAS PARA SALIR DE LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES
QUE LAS FACILITAN**

1. Vía agrícola	2. Vía de pluriactividad	3. Vía laboral
- Acceso a la tierra (mercado de tierras; titulación; definición de derechos de propiedad; mejores reglas de uso de tierras comunes)	- Políticas de fomento agrícola (reseñadas en la columna 1)	- Incremento del salario real y mejoramiento de condiciones de trabajo
- Mejoramiento de la tierra (irrigación en pequeña escala; transferencia de distritos de riego y organizaciones de usuarios)	- Programas de desarrollo regional y creación de empleos y eslabonamientos. Fomento de actividades estratégicas, intensivas en mano de obra	- Programas de desarrollo regional y creación de empleos y eslabonamientos. Fomento de actividades estratégicas, intensivas en mano de obra
- Acceso al crédito (nuevas instituciones de microfinanciamiento)	- Acceso al crédito agrícola y no agrícola	
- Minimización de riesgos (mejores instituciones de aseguramiento; fondos de autoseguro)	- Capacitación profesional	- Capacitación profesional
- Transferencia de tecnología adecuada e información de mercados	- Información sobre fuentes de empleo y otras oportunidades	- Información sobre fuentes de empleo y otras oportunidades
- Asistencia técnica y capacitación	- Programa de desarrollo de ciudades intermedias	- Programa de desarrollo de ciudades intermedias
- Organización para la comercialización (apoyos para formar nuevos esquemas institucionales)	- Mejoramiento de actividades de subsistencia (parcela y traspato)	- Mecanismos adecuados para invertir las remesas e ingresos migratorios
- Utilización sostenible de recursos naturales	- Utilización sostenible de recursos naturales	

Los campesinos han tratado de neutralizar esta debilidad mediante la organización y la acción colectiva. Han formado asociaciones agrarias para obtener la tierra, y cooperativas cuyo propósito es obtener crédito o comercializar sus productos conjuntamente para mejorar las condiciones de venta. La cantidad y la variedad tipológica de estas organizaciones es muy grande, lo que indica que los pequeños productores han tratado de fortalecer su capital social en los terrenos en los cuales su tamaño reducido les representa desventajas económicas y costos elevados de transacción. El robustecimiento de este capital social es una condición necesaria para que puedan transitar por esta vía hacia mejores condiciones de vida.

La formación y el fortalecimiento del capital social son procesos complejos, fruto de la acción de los agentes sociales. No obstante, la política pública puede participar de manera significativa en esta tarea mediante un ejercicio de imaginación y construcción institucional. Por

ejemplo, se podrían crear nuevos arreglos institucionales en los cuales participasen el gobierno, ONG, empresas privadas y organizaciones campesinas, para facilitar la transmisión de asistencia técnica, información y capacitación a los pequeños productores. Asimismo, podría emprenderse la reforma de los marcos legales vigentes sobre el uso de los recursos naturales y fomentar nuevos esquemas que faciliten la acción de las organizaciones comunales para llevar a cabo un aprovechamiento sostenible de sus bosques, con la asistencia técnica y asesoría del gobierno, ONG y empresas privadas. Existen varios ejemplos exitosos en Centroamérica y México de estos arreglos institucionales innovadores que han demostrado su importancia a la hora de fomentar convenios de colaboración y otras formas de enlaces entre los agentes económicos que pueden resultar benéficos para los pequeños productores. Ésta es una tarea promisoriosa de la política institucional de los gobiernos (Flores y Rello, 2001).

Los mercados locales de tierra, agua, capital, insumos, productos, entre otros, son formas institucionales que regulan, estimulan y limitan el comportamiento de los agentes económicos, entre ellos los pequeños productores. Asimismo, constituyen el contexto económico en el que operan otras formas institucionales y contribuyen a determinarlas. Por esta razón, es importante el análisis de estos mercados y su relación con otras instituciones. A modo de ejemplo, a continuación se ofrece un análisis de los mercados rurales de tierra y capitales, activos básicos para actividad económica en el campo.

2. Los mercados locales de tierra y crédito: obstáculos para los pequeños productores

Las probabilidades de salir de la pobreza y de incrementar el ingreso familiar mediante la vía agrícola dependen de las posibilidades que tengan las familias de mejorar su acervo de capital natural, principalmente tierra y agua, y de su acceso a mercados e instituciones y, sobre todo, a crédito. Los mercados locales —de tierra, crédito y trabajo— están entrelazados y sus efectos mutuos se suman o contrarrestan, pero en todos los casos ejercen una gran influencia sobre el comportamiento de los pequeños productores y los trabajadores rurales. De ahí que resulte tan relevante su análisis. Comenzaremos con el estudio del mercado de tierra.

La tierra cultivable está distribuida muy inequitativamente en la región de estudio, hecho muy importante para explicar el funcionamiento del mercado de tierra. Según los países, entre 30% y 60% de las fincas son minifundios que poseen tan sólo entre 2% y 7% de la tierra. En el otro extremo, las fincas grandes —que son entre 0.3% y 11% del total— concentran entre 30% y 60% de la tierra. (Véase el cuadro 6.) Esto es una causa importante de la pobreza y la desigualdad en el campo. La exclusión de los grupos rurales de la posesión de la tierra y el agua, o bien un acceso muy restringido a estos factores de producción, es un hecho estructural que representa una gran limitación para la eficacia de medidas y programas para combatir la pobreza rural. A mayor desigualdad, más grandes serán las limitaciones de dichos programas.

Por ello, facilitar el acceso a la tierra a quienes carecen de ella o la poseen en cantidad insuficiente es una forma de combatir la pobreza y la inequidad rural desde su raíz. Durante décadas, en América Latina, las formas principales de llegar a tener tierra fueron la aparcería, la reforma agraria, la compra y la herencia. La reforma agraria tradicional —expropiación con o sin indemnización— implica un difícil y costoso proceso político y sus resultados positivos han sido cuestionados, sobre todo porque tal proceso no fue acompañado por medidas adecuadas de apoyo y otras reformas. Consecuentemente, en las últimas dos décadas la reflexión sobre el acceso a tierra se ha centrado en los tratos agrarios, la renta y la compra, o sea, en el mercado de tierra.

Cuadro 6

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA POR ESTRATOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

Estratos	Promedio de tierras a/	Porcentajes	
		Productores	Superficie total
Costa Rica (1984) b/	30.1	100.0	100.0
Microfincas c/	1.7	44.4	2.5
Subfamiliares d/	10.3	24.8	8.5
Familiares e/	30.7	13.2	13.4
Medianas f/	90.3	9.5	28.5
Grandes g/	510.1	2.8	47.1
El Salvador (1987) h/	5.1	100.0	100.0
Microfincas i/	0.6	59.1	6.5
Subfamiliares j/	4.2	33.1	27.2
Familiares k/	20.9	4.9	20.1
Medianas l/	47.5	1.8	16.8
Grandes m/	133.8	1.1	29.3
Guatemala (1979)	7.7	100.0	100.0
Microfincas n/	0.3	31.4	1.3
Subfamiliares ñ/	2.1	56.8	15.2
Familiares o/	15.8	9.3	19.0
Medianas p/	104.2	2.3	31.2
Grandes q/	1 009.3	0.3	33.4
Honduras (1993)	10.3	100.0	100.0
Microfincas r/	1.3	62.1	7.8
Subfamiliares s/	6.4	24.1	14.9
Familiares t/	28.3	11.2	30.6
Medianas y grandes u/	185.3	2.6	46.6
Nicaragua (1997)		100.0	100.0
Microfincas v/		20.0	1.0
Subfamiliares w/		24.0	3.0
Familiares x/		29.0	14.0
Medianas y/		15.0	22.0
Grandes z/		11.0	60.0
Panamá (1981)		100.0	100.0
Microfincas aa/	0.9	64.6	4.0
Subfamiliares ab/	9.6	17.8	11.5
Familiares ac/	29.5	9.2	18.4
Medianas ad/	82.9	5.8	32.2
Grandes ae/	517.3	1.0	33.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ En hectáreas; b/ Incluye 5 396 explotaciones sin tierra; c/ De menos de 1 hectáreas; d/ De 1 a menos de 10 hectáreas; e/ De 10 a menos de 50 hectáreas; f/ De 50 a menos de 500 hectáreas; g/ De más de 500 hectáreas; h/ En 1987 se tenían registradas 40 000 explotaciones en arrendamiento; en su mayor parte se trata de unidades agropecuarias inferiores a 1.4 hectáreas; i/ De menos de 1.4 hectáreas; j/ De 1.4 a menos de 14 hectáreas; k/ De 14 a menos de 35 hectáreas; l/ De 35 a menos de 70 hectáreas; m/ De más de 70 hectáreas; n/ Menores de 0.7 hectáreas; ñ/ De 0.7 a menos de 7 hectáreas; o/ De 7 a menos de 45 hectáreas; p/ De 45 a menos de 450 hectáreas; q/ De más de 450 hectáreas; r/ De menos 1 a menos 5 hectáreas; s/ De 5 a menos 20 hectáreas; t/ De 20 a menos de 100 hectáreas; u/ De más de 100 hectáreas; v/ De menos de 1.4 hectáreas; w/ De 1.4 a menos a 3.5 hectáreas; x/ De 3.5 a menos de 14 hectáreas; y/ De 14 a menos de 35 hectáreas; z/ De más de 35 hectáreas; aa/ De menos de 1 a 5 hectáreas; ab/ De 5 a menos 20 hectáreas; ac/ De 20 a menos de 50 hectáreas; ad/ De 50 a menos de 200 hectáreas, y ae/ De más de 200 hectáreas.

El enfoque prevaleciente en gobiernos e instituciones internacionales es la llamada reforma agraria a través del mercado, la cual sostiene que la forma más adecuada de facilitar el acceso a la tierra es mediante la compra en los mercados de tierras. En particular, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sostenido esta posición y han apoyado programas de regularización de la propiedad de la tierra, titulación, catastros y otras medidas, cuyo propósito es crear certidumbre en las transacciones y los tratos con tierras, fortalecer el mercado de tierra y favorecer formas de transferencias de propiedad que redunden en un uso más eficiente y productivo de los recursos naturales, y contribuyan a la equidad al facilitar que los grupos pobres mejoren su acceso a estos recursos.

Parece conveniente, para los propósitos de este estudio, separar la eficiencia de la equidad, aunque se reconoce que ambas están relacionadas. Tanto la teoría como la evidencia empírica indican que los mercados de tierra favorecen la eficiencia económica porque transfieren los recursos naturales hacia los productores con mayores activos y hacen posible un uso más productivo. Sin embargo, ¿son los mercados de tierra los que favorecen la equidad o a la inversa?, ¿son las instituciones las que transfieren los recursos naturales de los productores menos favorecidos a los que más tienen o viceversa?, y ¿qué condiciones favorecen un resultado o el otro? No es posible ofrecer respuestas concluyentes a estas interrogantes debido a que las investigaciones sobre el tema están aún en una fase incipiente, pero se pueden lanzar algunas ideas preliminares.

La teoría señala que los mercados de tierras y de trabajo son instituciones que se hacen necesarios cuando existe una distribución desigual de la tierra. En una sociedad rural en la que todas las familias tuviesen cantidades parecidas de tierras habría pocas necesidades de intercambiar tierra y trabajo. En cambio, si existe un grupo desposeído de tierra, tendrá que buscar trabajo en la tierra de otros, obtener tierra mediante algún trato con algún terrateniente o bien buscar empleo en los mercados de trabajo rurales o urbanos. El terrateniente, a su vez, podrá optar entre hacer producir sus tierras directamente mediante el trabajo de jornaleros contratados en el mercado laboral o bien darlas en renta o llegar a algún arreglo de aparcería con quien carezca de tierra o las posea en cantidad insuficiente. Los tratos que los agentes productivos deciden entablar dependen del contexto económico e institucional.

Por ejemplo, en la India y México, dos países con una concentración de tierra bastante marcada, los terratenientes escogen la aparcería en el primer caso y el cultivo de grandes extensiones con trabajo asalariado, en el segundo. En México, los tratos agrarios de aparcería fueron totalmente desalentados por la existencia de leyes agrarias que institucionalizaron el derecho a la tierra de los campesinos que carecían de ella, y por los regímenes políticos que hicieron de la reforma agraria permanente una forma de control social. Los terratenientes optaron por el fraccionamiento de sus tierras entre familiares y el cultivo directo, aprovechando la existencia de mano de obra abundante y a bajo precio en los mercados de trabajo locales y regionales. En cambio, la estabilidad social de la India fomentó la multiplicación de la aparcería y la consolidación de un campesinado que, si bien estaba sometido a una clase terrateniente rentista, encontraba en la aparcería, en sus diferentes formas, una manera de compartir los riesgos con el propietario de la tierra. Privado no sólo de tierra, sino también de capital y acceso al crédito, al campesino le convenían los tratos de aparcería que incluían aportaciones de insumos y capital por parte del propietario. En suma, los mercados locales de tierra y trabajo ponen en contacto a los agentes productivos y cumplen la función de compensar sus carencias y de hacer más eficiente la utilización de los recursos.

Con la finalidad de evaluar el impacto que tienen los mercados de tierra y capital sobre los pequeños productores y los campesinos sin tierra, en lo que respecta a sus posibilidades de incrementar sus activos territoriales, se sugiere separar los mercados de venta de tierra de los tratos agrarios basados en la renta, la aparcería y otras formas locales de transferencia de la tierra. Se

aborda primeramente el mercado de ventas. La teoría del desarrollo rural ha postulado la conocida relación inversa entre tamaño del predio y la productividad.²¹ De ella se deriva la conclusión de que el mercado de tierras favorecería a los pequeños productores o a quienes carecen de ellas, quienes aprovecharían las ventajas de una mayor productividad y ganancias por unidad de tierra y trabajo, para demandar y comprar en el mercado porciones de terreno que les permitirían aprovechar al máximo estas ventajas y aumentar sus ingresos.

Si esta concepción fuese acertada, habría una participación activa de los campesinos en el mercado de tierras, cosa que no ocurre en la medida que la propia teoría predice, tal y como ha sido señalado en la bibliografía internacional sobre este tema. Existen dos explicaciones de este bajo dinamismo del mercado de ventas. Una de ellas señala que el incentivo de la propiedad de la tierra consiste, además de las ganancias potenciales de su cultivo, en la posibilidad de usarla como colateral en la obtención de crédito, pero que esta última no puede materializarse hasta que la tierra quede totalmente pagada, lo cual desincentiva a sus posibles compradores (Ray, 1998). Otra es que esta concepción no ha tomado en cuenta las fallas de los mercados de capital y de cobertura de riesgos, que contrarrestan y superan las supuestas ventajas competitivas de los pequeños productores (Ray, 1998, Carter 1990, y Weibe, 1990). Pese a su bajo dinamismo, no puede descartarse la importancia que tiene el mercado de ventas, en particular para los propietarios medianos y grandes, quienes operan con una lógica capitalista.

La teoría de las instituciones señala que si los mercados de ventas funcionan adecuadamente, las transacciones de tierras se llevarán a cabo sin tropiezos y fomentarán la eficiencia y el aumento de la producción. Para que estos mercados funcionen se requiere: a) que los derechos de propiedad estén claramente establecidos; b) que no haya impedimentos legales o culturales a la transferencia de tierras; c) que exista un suficiente número de vendedores y compradores; d) que los costos de transacción y titulación no sean demasiado altos, y e) que existan mercados de crédito para facilitar la compra. Lamentablemente, ninguna de estas condiciones se reúne cuando se trata de los pequeños campesinos, de tal forma que, salvo un caso,²² los estudios de terreno disponibles sobre este tema señalan que no tienen acceso a la compra de tierras, y cuando participan en este mercado es como vendedores, a menudo obligados por necesidades urgentes.

Conviene analizar más detenidamente algunas de estas condiciones no cumplidas y las políticas puestas en marcha para tratar de crearlas. La discusión y la toma de decisiones se ha centrado en la titulación y la definición de derechos de propiedad, basadas en la idea de que para que el mercado de tierras funcione los derechos de propiedad deben estar perfectamente definidos y la seguridad de la tenencia asegurada. Varios gobiernos de la región estudiada han iniciado programas de titulación, definición de linderos y sistemas de registro de la propiedad, apoyados por instituciones financieras internacionales.²³ Éste es un tema complejo que no se puede abordar aquí. Para los propósitos de este estudio basta con preguntarse sobre los resultados preliminares de estos programas, sobre todo para los más pobres. Los estudios disponibles señalan que los programas de titulación de tierras no han incrementado la inversión, la productividad, el acceso al crédito y ni siquiera las transacciones con tierras han aumentado de manera importante (Melmed-Sanjak y Lastarria-Cornhiel, 1998, hacen una revisión de la bibliografía sobre este punto).

Los programas de titulación benefician particularmente a los propietarios grandes y medianos, quienes participan en los mercados formales de tierra y sacan provecho de los menores

²¹ De acuerdo con esta concepción, los pequeños productores invierten trabajo familiar de manera intensiva en sus reducidas parcelas y obtienen rendimientos más elevados por unidad de tierra. Cabe advertir que no existe un acuerdo generalizado en torno a ella y que no pocas investigaciones han llegado a conclusiones contrarias.

²² Éste es el caso de los pequeños productores guatemaltecos que han ingresado exitosamente en la producción de hortalizas de exportación utilizando de manera intensiva el trabajo familiar y que han comenzado a participar en los mercados de tierra locales (Barhan, Carter y Sigelno, 1995).

²³ Como México y Honduras.

riesgos y bajos costos de transacción que trae consigo la titulación. En cambio, para los pequeños campesinos, que usualmente realizan tratos agrarios en los mercados informales de tierras, la titulación y la participación en el mercado formal pueden acarrear mayores costos de transacción con relación a sus magros recursos —debido a la existencia de instituciones de titulación y registro muy deficientes— y riesgos más altos. Los magros resultados de los programas de titulación obedecen al hecho de que la posesión de un título de propiedad, positivo en teoría para un campesino, proporciona muy pocas ventajas en el contexto de mercados incompletos. Por otra parte, es exagerado afirmar que la titulación facilita la venta, obligada por la necesidad y la quiebra económica, de las tierras de los pequeños productores y un rápido proceso de descampesinización.

La literatura sobre el tema coincide en señalar que es la falta de servicios financieros adecuados el factor más importante que impide participar en los mercados de venta de tierra a los pequeños productores y campesinos sin tierra. El acervo de capitales de los pequeños productores y el flujo de ingreso derivado de él son insuficientes para financiar con recursos propios la compra de tierra. El crédito es absolutamente indispensable porque de otra manera las familias rurales tendrían que financiar la compra disminuyendo su fondo de consumo, lo cual es inaceptable para ellos (Binswanger, 1999). No hay una oferta de crédito disponible para los pequeños productores rurales por parte de instituciones bancarias privadas, ni existen otras instituciones de crédito rural que financien la adquisición de tierra. En cambio, los propietarios medianos y grandes sí tienen acceso a instituciones financieras. Ésta es la principal razón de que ellos participen en los mercados de ventas como compradores y los pequeños productores como vendedores. Las limitaciones del mercado de capitales hace que el mercado de venta de tierras funcione en sentido opuesto a lo que la teoría sostiene: en lugar de favorecer la equidad, fomenta la concentración de la propiedad territorial. Aquí se tiene un claro ejemplo de cómo interactúan las fallas en los diferentes mercados para limitar su eficacia y la de los programas basados en ellos.

En América Latina los mercados de ventas de tierra parecen estar más activos que en Asia y África. De acuerdo con investigaciones de campo llevadas a cabo por la CEPAL en varios países de la región, los productores rurales, interrogados sobre el origen de sus tierras, manifestaron que la compra era el mecanismo más importante de acceso a la tierra; la herencia y la reforma agraria fueron mencionadas en segundo y tercer orden de importancia, respectivamente. En El Salvador, por ejemplo, 51% de los productores entrevistados dijo que la compra era el principal medio de acceso a la tierra.²⁴ Sin embargo, estos estudios indican que los mercados de ventas de tierras se caracterizan por su segmentación, lo que significa que los grandes y medianos propietarios de tipo empresarial realizan transacciones de tierras en un mercado y los pequeños productores y campesinos en otro diferente, y que existen pocos contactos entre ambos. Además, dichos estudios señalan que en este último mercado prevalecen las transacciones informales y de muy pequeña escala. En El Salvador existe un activo mercado de ventas en el cual los campesinos compran y venden pequeñas porciones de tierras. Estos mercados locales han sido muy poco estudiados y se requieren nuevos estudios que arrojen luz sobre su funcionamiento y sus implicaciones.

Se puede ahora abordar el mercado de renta de la tierra, que incluye la renta propiamente dicha, la aparcería en sus diversas variantes (*sharecropping*) y otras formas de traspaso temporal de la tierra, basadas en relaciones de confianza, como el préstamo. No se trata de un mercado estrictamente, porque no concurren numerosos vendedores y compradores, sino más bien de instituciones cuya finalidad es establecer tratos agrarios entre los diversos agentes rurales. Frecuentemente, estos arreglos obedecen a normas culturales arraigadas y a relaciones personales entre los agentes. De aquí en adelante se les llamará tratos agrarios, los cuales tienen un fuerte componente de informalidad: los tratos son verbales y, cuando son por escrito, no se registran ante

²⁴ Se trata de una investigación llevada a cabo por la CEPAL con apoyo financiero de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ). El caso de El Salvador fue estudiado por Ever y otros (2000). Una síntesis de los estudios de caso puede encontrarse en Tyler (2000).

notario ni ante las autoridades competentes. La importancia de los tratos agrarios en relación con los mercados de venta es que representan el tipo de transacciones más frecuentes para los pequeños productores y, por tanto, su funcionamiento tiene mayores implicaciones para la equidad y el combate a la pobreza.

En México, por ejemplo, la tercera parte de los ejidatarios —pequeños productores beneficiarios de la reforma agraria— realizan tratos que implican el traslado del usufructo de la tierra, un porcentaje elevado. Los tipos de tratos se dividen de la siguiente manera: aparcería (42% del total de los tratos), renta (38%) y préstamo (20%). El 80% de estos tratos son informales. La aparcería y el préstamo son enteramente tratos informales. La mitad de los arreglos de renta son verbales y la otra mitad se realizan por escrito, pero casi no se registran ante notario o autoridades competentes (Robles, 1999). La mayor parte de estos tratos se realizan entre campesinos con diversas dotaciones de recursos. Por ejemplo, los que más tienen son los que toman en renta, invierten y generan empleo, con lo cual ejercen una influencia positiva en la localidad (Escalante, 1999).

La teoría ha llegado a la conclusión de que la renta de la tierra mediante un canon fijo es el trato agrario más eficiente —maximiza la producción— y que la aparcería es un trato inferior en este aspecto. El argumento es sencillo: en el sistema de renta fija, el que toma en renta paga el canon al terrateniente y se embolsa el producto marginal de su esfuerzo, por lo que tiene incentivos para trabajar e invertir fuertemente. En cambio, en la aparcería, parte del producto va a dar a manos del terrateniente. El arrendatario tendrá incentivos para trabajar menos y el terrateniente no puede vigilarlo ni incrementar su eficiencia. En los países desarrollados en los que los mercados funcionan correctamente prevalece la renta. En cambio, en los países subdesarrollados la aparcería sigue siendo muy importante porque es un trato agrario que reparte el riesgo entre el arrendatario y el terrateniente cosa fundamental en un contexto en el que no existen instituciones de aseguramiento. Los arreglos de aparcería que incluyen la aportación de crédito e insumos por parte del terrateniente son convenientes para los arrendatarios porque no disponen de crédito y carecen de recursos para comprar insumos. En suma, la aparcería es un trato que persiste porque coadyuva a compensar los efectos negativos de los mercados incompletos (Ray, 1998).

La importancia relativa de los tratos agrarios en América Latina parece ser inferior a la que tienen en otras regiones. A esta conclusión preliminar han llegado algunos autores basándose en investigaciones realizadas en varios países, aunque Centroamérica es una región donde los tratos agrarios muestran un mayor dinamismo (De Janvry, Macours y Sadoulet 2000 y Tyler, 2000). En el primero de estos dos trabajos se sostiene que esta falta de dinamismo de la renta y la aparcería obedece a factores como la supervivencia de leyes de reforma agraria que desestimulan a los terratenientes a rentar sus tierras por temor a perderlas, la prohibición legal de la renta en algunos países, la existencia de un andamiaje jurídico que hace más costosa y engorrosa la celebración de contratos de renta, y la falta de mecanismos formales para exigir el cumplimiento de los contratos y zanjar disputas.

Estos argumentos son correctos, pero conviene tener en cuenta que la mayoría de los tratos agrarios son informales y se basan en relaciones personales. Existen normas locales informales para llegar a acuerdos y dirimir diferencias, en los que puede intervenir la comunidad y sus autoridades. Es habitual que estos tratos agrarios estén mal registrados en los censos y encuestas y no sería sorprendente que fuesen más abundantes de lo que los estudios disponibles sugieren, como indica el dato de que en México el 30% de los ejidatarios participa en ellos. La hipótesis es que los tratos agrarios, particularmente entre campesinos, son frecuentes y son importantes porque hacen más flexible la inversión de los activos de las familias pobres en los diferentes mercados y actividades. Sin embargo, son necesarias más investigaciones para llegar a conclusiones más sólidas.

En suma, la evidencia indica que parece poco probable que los mercados de tierra puedan contrarrestar de manera importante la distribución desigual de los recursos territoriales que prevalece en América Latina y que es una de las principales causas de la pobreza rural en la región. Esto no significa que no pueda haber en el futuro algunos avances en este campo, pero podría sugerirse que la reforma agraria a través del mercado de ventas no tendrá los efectos redistributivos rápidos y masivos de las reformas agrarias tradicionales. Éstas, impulsadas por amplios movimientos sociales, lograron transferir una parte significativa de la tierra de los terratenientes a los campesinos que carecían de ella. Si bien sus resultados esperados no se cristalizaron debido a un desconocimiento del funcionamiento de las instituciones rurales, a numerosas fallas de los mercados locales y a la ausencia de reformas institucionales y políticas públicas acompañantes, su impacto redistributivo fue inmediato y de grandes proporciones.

Los mercados de venta de tierras coadyuvarán al aumento de la eficiencia, pero no a disminuir las causas de la pobreza. Facilitarán la vía agrícola a los medianos y grandes propietarios, pero no a los pequeños productores ni los campesinos sin tierra, quienes tendrían que continuar por la vía de la pluriactividad, crecientemente sostenida por empleos e ingresos no agrícolas.

Por su repercusión en los niveles de eficiencia, los programas de regularización y titulación de tierras deberían continuarse, pero la fragmentación y las fallas de los mercados locales, particularmente el de crédito y el de seguros, limitan de manera importante su eficacia. La recomendación de rigor es ligar la política de tierras con nuevas instituciones de crédito y seguro. En el mismo sentido, se están comenzando a poner en marcha en algunos países (Guatemala, Honduras y El Salvador) los bancos o fondos de tierras, que buscan financiar la compra y facilitar el acceso a una oferta de tierra en condiciones adecuadas a la demanda de los pequeños campesinos, pero no existen aún evaluaciones de sus resultados. De manera preliminar se puede decir que son instrumentos costosos y que exigen cuantiosos recursos fiscales, una característica aplicable también a la reforma agraria a través del mercado.

La renta, la aparcería y otros tratos agrarios son instituciones que fomentan la eficiencia en el uso de los recursos y tienen más capacidad para favorecer a los grupos rurales más pobres. En este caso habría que fortalecer estos tratos y generalizarlos, llevándolos paulatinamente al terreno de la formalidad y las normas comunes. Ello implicaría eliminar la legislación agraria que desestimula estos tratos, reforzar instituciones para establecer contratos y convenios de manera expedita y barata y para asegurar su cumplimiento y, en su caso, establecer penas (De Janvry, Macours y Sadoulet, 2000). Asimismo, son necesarias políticas orientadas a aumentar los activos de las familias, condición imprescindible para incrementar su capacidad de aprovechar la tierra obtenida a través de los tratos. Entre ellas, cabe señalar la relevancia de crear nuevas instituciones financieras capaces de atender adecuadamente a las familias rurales pobres, tema que se abordará a continuación.

Las fallas del mercado de crédito rural son ampliamente conocidas, en particular en el subsector de la pequeña producción, y han provocado intervenciones públicas que generalmente han tenido poco éxito en sus intentos de elevar la capacidad de producción de los campesinos. El problema radica en que éstos carecen de un tipo de colateral aceptable para la banca comercial, pues es habitual que sus títulos de propiedad no existan o no estén debidamente registrados, y que carezcan de otros activos capaces de garantizar un préstamo. Asimismo, debido a su pequeña escala, los costos de transacción por unidad de préstamo —investigación de la solvencia del deudor, análisis de sus proyectos productivos y administración del crédito— son tan grandes para los bancos privados que éstos no tienen ningún interés en hacer transacciones con ellos. El resultado es que normalmente los campesinos no tienen acceso al crédito de la banca comercial.

Tradicionalmente, han recurrido a los prestamistas locales, que enfrentan los mismos problemas que los bancos pero tienen la ventaja de que conocen a sus clientes y es menor el costo

de obtener información sobre ellos. Aun así, sus costos de transacción son elevados y el riesgo de perder el dinero adelantado es real porque frecuentemente no exigen colateral. La forma de compensar estos costos y riesgos es elevar la tasa de interés. Para los campesinos esto representa créditos muy costosos.

En teoría, la fundación de los diversos bancos estatales de crédito rural se hizo para resolver este problema. Durante décadas canalizaron créditos subsidiados al sector rural. A la postre este tipo de organización financiera no dio los resultados esperados porque a los problemas de información incompleta sobre la capacidad e intenciones de pago de los clientes, la falta de colateral y los elevados costos de transacción, propios del mercado de crédito rural, se sumaron la burocracia, la falta de incentivos para realizar una administración eficiente y transparente y, frecuentemente, el manejo político de los créditos. Los resultados no son sorprendentes: ineficiencia, cartera vencida, subsidios inequitativos y poco impacto sobre los pequeños productores (Adams y Von Pischke, 1984). La crisis fiscal de los Estados de la región aceleró la reducción y la desaparición de estos bancos estatales de financiamiento rural. La cobertura del crédito subsidiado descendió de manera significativa, lo que agravó la falta de instituciones financieras formales accesibles para los pequeños productores.

La respuesta de éstos frente a su exclusión del mercado de crédito ha sido la formación de una serie de organizaciones financieras informales, que van desde las tandas hasta las más recientes organizaciones de microfinanciamiento. El común denominador de estas experiencias es que representan una respuesta colectiva de la gente y se basan en lazos de confianza mutuos. Implican la utilización de una organización social y son parte del capital social local.

Las tandas u organizaciones de ahorro y crédito rotativo son organizaciones muy sencillas que funcionan como un seguro contra el riesgo y permiten a sus miembros disponer de una suma de dinero para consumo o inversión, a la que no tendrían acceso como individuos aislados. Su eje central es la confianza mutua entre los socios. Su operación se mantiene porque los beneficios que brinda son mayores que los obtenidos por dejar de contribuir, una vez que se ha recibido un préstamo (Van Bastelaer, 1999). Existen con diferentes nombres en la mayor parte de los países, lo que indica la utilidad que tienen para la gente.

Existen otros tipos de arreglos entre agentes productivos que sustituyen a las organizaciones financieras formales. Entre ellas se encuentra el crédito que adelantan los terratenientes a sus arrendatarios y los comerciantes de granos a los productores a quienes suelen comprarles la cosecha. No son tratos sin costo para éstos, puesto que pagan intereses, a menudo en la forma de precios castigados a la compra. Finalmente, los pobres acaban pagando más por los servicios recibidos debido a la debilidad institucional prevaleciente en el campo.

De manera más reciente, y en particular en zonas agrícolas orientadas a la producción de frutas, hortalizas y otros cultivos comerciales, se observa la celebración de convenios entre agroindustrias y pequeños y medianos productores, en los cuales está incluido el financiamiento o la entrega de semilla y otros insumos. Los efectos sobre los pequeños productores son generalmente beneficiosos, pues de otra manera no podrían pagar los nuevos paquetes tecnológicos exigidos por los cultivos comerciales (Dirven y Ortega, 1996).

En las últimas dos décadas han surgido organizaciones financieras con grados variables de informalidad que suelen agruparse bajo el nombre de microfinanciamiento. Su situación jurídica es diversa (cooperativas, asociaciones civiles, entre otras) y siguen metodologías financieras que presentan ciertas variantes entre ellas, pero sus rasgos comunes son los siguientes: a) clientela de bajos ingresos; b) montos reducidos de crédito; c) crédito grupal, en la mayoría de los casos con responsabilidad compartida en caso de falta de pago individual (colateral “social”); d) grupos pequeños, de gentes que se conocen bien y se tienen confianza entre ellos, lo que reduce el riesgo

de daño moral y selección adversa; e) fomento del ahorro en pequeña escala; f) gestión transparente de los recursos y elevado grado de participación de los socios, y g) búsqueda de la sustentabilidad financiera mediante tasas de interés cercanas a las de mercado (se argumenta que lo importante no es subsidiar sino ofrecer un servicio financiero adecuado).²⁵

Existe un consenso entre los estudiosos del tema de que el microfinanciamiento representa un tipo de institución financiera mucho más apropiada que la banca privada y pública para ofrecer servicios a los campesinos de bajos ingresos y que viven en zonas marginadas. Entre estos servicios, los más importantes son: a) acceso al crédito para consumo o inversión; b) gestión del riesgo mediante préstamos para enfrentar contingencias que suelen ser fuentes de descapitalización de las familias rurales; c) menor dependencia del prestamista local y pago de menores tasas de interés; d) mecanismo accesible de ahorro en muy bajas cantidades, y e) otros servicios varios.

Estas ventajas y logros han llevado a muchos autores y organizaciones a ver con demasiado optimismo este tipo de instituciones y a soslayar algunos problemas. Más precisamente, cabría preguntarse si pueden solucionar el problema de los pobres rurales de estar excluidos del mercado de crédito y, al mismo tiempo, garantizar su propia sustentabilidad financiera. La respuesta es negativa, a juzgar por las experiencias que se tienen a la mano. Una encuesta de organizaciones de microfinanciamiento señala que los programas que han seleccionado a los pobres como su principal clientela generan ingresos que sólo cubren el 70% de sus gastos. El resto debe de ser financiado por transferencias diversas (MicroBanking Bulletin, 1998, citado por Morduch, 2000). Este mismo autor estima que el Grameen Bank tendría que duplicar su tasa de interés para tener un ingreso, descontando todo subsidio, que cubriese todos sus gastos. Una investigación sobre la red de Cajas Solidarias, en México, llegó a una conclusión idéntica (Escalante, y otros 2000).

Esto significa que los organismos de microfinanciamiento que trabajan con familias pobres tienen que recibir transferencias públicas o de organismos privados. Esto no debería sorprender a nadie ni representa un problema en sí mismo. Cualquier organización financiera que trabaje con familias rurales pobres necesita transferencias internas o externas, debido a que los costos de transacción y los riesgos en este caso son mayores. Desde un punto de vista social, estas transferencias estarían justificadas, si se mantienen dentro de ciertos rangos y, sobre todo, si los servicios recibidos por los pobres son adecuados y útiles. La ventaja del microfinanciamiento sobre la banca comercial o estatal es que puede realizar esta tarea de forma más eficiente y a un costo más bajo. Por esta razón, debería apoyarse con más recursos, al mismo tiempo que se va mejorando la institucionalidad que la rige, la cual adolece de problemas de falta de definición legal y ausencia de las garantías de que gozan los bancos y otras instituciones financieras formales.

Cabe advertir que, no obstante, no bastaría con el microfinanciamiento para resolver el problema de acceso al crédito de las familias rurales pobres. Habría que concebir soluciones más integrales en las cuales el sector público tiene que desempeñar un papel importante, sin repetir los errores del pasado. Por ejemplo, programas de la banca de segundo piso para apoyar programas de crédito instrumentados por organismos de microfinanciamiento y ONG ya existentes.

En suma, los mercados de tierra, crédito y seguro están conectados unos con otros, de tal forma que no basta con tomar medidas correctivas en uno de ellos para impulsar a los pequeños productores. Es necesario atacar simultáneamente las fallas de los principales mercados locales.

²⁵ La experiencia de microfinanciamiento más conocida es el Grameen Bank de Bangladesh pero existen organizaciones similares en muchos países del mundo. Un análisis general del tema puede hallarse en Hulme y Mosley (1996). Estudios de organizaciones latinoamericanas se encuentran en las páginas web del Banco Mundial (<http://www.bancomundial.org>) y el BID (<http://www.iadb.org>), instituciones que han financiado este tipo de experiencias.

3. Vías laboral y de la pluriactividad

El análisis del apartado anterior se aplica también a las familias rurales, que siguiendo una estrategia de diversificación de sus fuentes de ingreso, dedican una parte de su tiempo a las actividades primarias. A continuación se examinan las políticas e instituciones relacionadas con la gama de actividades no agrícolas de las familias rurales. Primeramente se hará referencia a la creación de **oportunidades** para elevar el ingreso y el bienestar familiar y posteriormente a las **capacidades** de los individuos y los grupos, necesarias para aprovechar esas oportunidades.

Las oportunidades están dadas por: a) los empleos generados en la economía nacional e internacional; b) los niveles de remuneración de los diferentes empleos, y c) las condiciones económicas que estimulan el florecimiento de las actividades informales de las familias rurales (como el pequeño comercio) y la microempresa (artesanías y pequeñas agroindustrias, entre otras). Es evidente que todos estos factores dependen del dinamismo de la economía internacional y nacional y de la política macroeconómica que siga un país. Se ha observado en las dos últimas décadas de inestabilidad macroeconómica que las crisis económicas son una de las principales causas de la caída del empleo, los salarios, el gasto en seguridad social y el aumento de la pobreza, como lo señalan los últimos informes disponibles de instituciones internacionales. Las familias pobres son las más vulnerables y, por tanto, los programas macroeconómicos anticíclicos son pieza fundamental de una estrategia contra la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2000b, Banco Mundial, 2000b y 2000c).

Pese a que en la década pasada se incrementaron las tasas de crecimiento de las economías de la región, el volumen del empleo generado no ha sido suficiente para absorber a la población que busca trabajo, los salarios reales han descendido y la brecha salarial se ha ampliado, debido a que los cambios tecnológicos y de organización de las empresas han premiado el trabajo calificado, con elevados niveles de educación y capacitación, y desvalorizado el trabajo poco especializado, suministrado por los grupos sociales pobres. La brecha entre salarios urbanos y rurales sigue siendo muy grande.

Para hacer frente a estos problemas no basta con una política macroeconómica adecuada, sino que son necesarios cambios institucionales que permitan que aumentos en la productividad del trabajo sean acompañados de una mayor participación de los trabajadores en los frutos del crecimiento. La CEPAL ha propuesto la creación de todo un marco legal de negociación y modernización productiva, basado en la idea de que la competitividad y la distribución de sus beneficios debe ser un resultado sistémico, producto de la acción consensuada de todos los agentes de una economía. Para que este diálogo sea posible los agentes deben estar en igualdad de condiciones, lo que implica contar con un marco normativo de concertación colectiva, de solución de conflictos y establecimiento de acuerdos (CEPAL, 2000b).

La suerte de las familias rurales pobres depende de manera particular del desarrollo de la economía regional, porque es el ámbito en el que se dan sus principales actividades. Una economía regional en crecimiento generará empleos con diferentes grados de remuneración, ingresos y demanda efectiva, lo cual estimulará las actividades económicas en la región y las localidades rurales.

Esto lleva directamente a la dimensión regional o espacial, un tema poco abordado en la reflexión sobre el desarrollo y, paradójicamente, en el diseño de políticas rurales. La concepción de espacio regional que aquí se maneja va más allá del territorio geográfico —población, recursos naturales e infraestructura— y comprende también las instituciones y las organizaciones locales. Su relevancia estriba en que representan un conjunto de relaciones sociales y recursos que determinan las oportunidades de las personas que ahí habitan y trabajan. Las regiones pobres y marginadas lo son no sólo por la falta de recursos e infraestructura, sino también por la ausencia de instituciones

que sirvan de puente entre las localidades y los polos de desarrollo nacional. En este espacio regional los efectos de las instituciones y políticas nacionales llegan de manera diluida y, en cambio, las instituciones locales cobran una gran importancia, pero al operar en un marco de mercados incompletos y de normatividad fragmentada —por ejemplo, los derechos civiles y políticos se incumplen frecuentemente—, estas instituciones locales funcionan de manera ineficiente o suelen favorecer a quienes tienen más recursos y poder, lo cual es una fuente de reproducción de las desigualdades.

En este contexto, es necesario crear nuevas instituciones que enlacen a las organizaciones locales existentes con programas gubernamentales y organizaciones y empresas de fuera, con métodos más constructivos. Lamentablemente, las familias más pobres no forman parte de organización alguna, lo cual es expresión y causa de su debilidad social, por lo que una tarea de la política pública debería ser alentar la organización de los grupos excluidos o fomentar que sean incluidos por organizaciones sociales ya existentes.

La formación de organizaciones e instituciones locales que incluyan y favorezcan a los excluidos es una tarea compleja, pero que puede y debe acometerse. Por ejemplo, es habitual que los programas de desarrollo rural o contra la pobreza no alcancen los resultados esperados debido a que carecen de mecanismos adecuados para que los grupos excluidos puedan participar en su instrumentación y evaluación. Se podrían crear espacios permanentes y debidamente reglamentados para que los grupos pobres pudiesen participar en el diseño, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo rural, de tal manera que éstos coincidiesen con las necesidades y las propias iniciativas de los excluidos. De esta forma éstos tendrían más oportunidades de escapar a su condición de pobreza.

La eficacia del desarrollo regional es una función de su capacidad de irradiación sobre las localidades que componen ese espacio. Será mayor si existen eslabonamientos productivos y mecanismos que multipliquen los efectos del empleo, el ingreso y la demanda. Por ello, es importante el fomento de actividades estratégicas, como aquellas que logren generar más empleo por unidad de inversión. El crecimiento de las ciudades intermedias es una fuente fundamental de oportunidades para los hijos de las familias rurales. En zonas marginadas, la construcción de vías y servicios de transporte y comunicación es indispensable para que la gente que vive en ellas pueda aprovechar las oportunidades de trabajo que se abren en esas ciudades y que vivifican las regiones rurales.

Ya se vio la gran relevancia que tienen los ingresos migratorios y las remesas en el ingreso total de las familias rurales. Si estos ingresos externos se invirtiesen productivamente en las localidades, generarían empleos y oportunidades nuevos. Sin embargo, los migrantes carecen de instituciones financieras que les permitan enviar sus remesas a costos razonables, y les falta información y asesoría sobre las actividades en las que podrían invertir sus ingresos. El gobierno y las ONG podrían iniciar programas de inversión local, complementando el ahorro del migrante con crédito público y apoyos en forma de información y asesoría técnica.

Entre las políticas e instituciones que inciden sobre las **capacidades** de las familias rurales, las relacionadas con la alimentación y la salud tienen una relevancia evidente, pero en aras de la brevedad no se tratarán aquí. Sen (1999) analiza este tema de manera sugerente. Se han seleccionado las educativas debido al gran impacto que tienen sobre las capacidades de las familias para aprovechar oportunidades en el mercado laboral y en las actividades productivas.

El propio Sen mostró en esta obra la relación circular y positiva existente entre gasto en educación, desarrollo y equidad. Ahora se trata de examinar la relación entre educación y capacidades de las familias. El análisis de las encuestas de hogares urbanas y rurales realizado por Attanasio y Székely (1999) muestra la clara conexión existente entre el grado de educación y el nivel de ingreso familiar. En todos los países de la región se observa que las familias del decil más

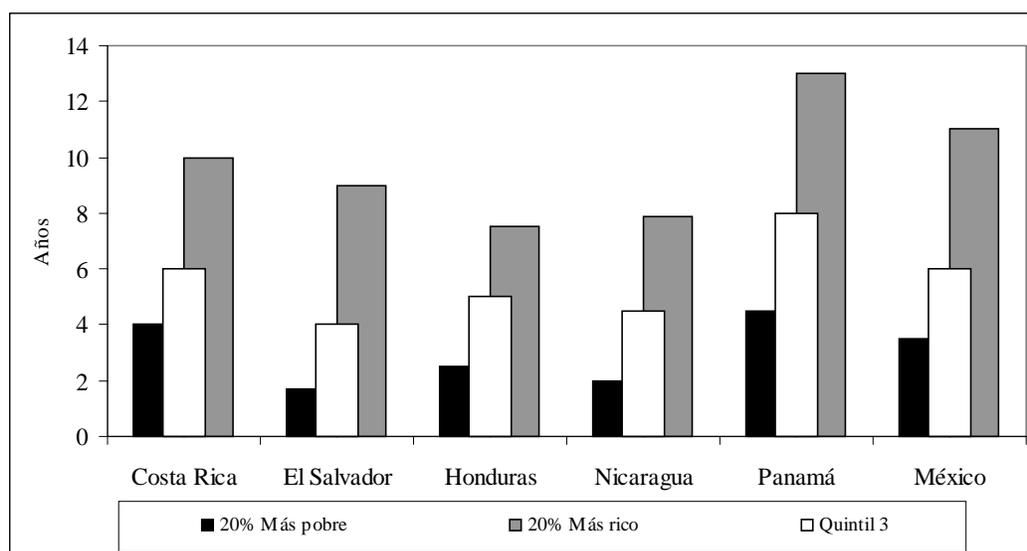
pobre tienen siempre un nivel educativo inferior —de dos a tres veces— al de las familias del decil más rico (véase el gráfico 12). Esto sugiere que la pobreza está relacionada con un nivel bajo de educación y que una manera de combatirla es aumentar el capital humano de las familias de menores ingresos.

La misma investigación citada anteriormente concluye que las familias correspondientes al último decil son pobres no sólo porque tienen un nivel de escolaridad bajo, sino también porque el tipo de educación que tienen es el que recibe la remuneración relativa más baja y, en cambio, los más ricos no sólo tienen más educación y obtienen por ello mayores ingresos, sino que tienen acceso a la educación superior y especializada, la cual consigue en el mercado una retribución relativa muy alta. La brecha salarial correspondiente a los empleos de baja y alta calificación se ha ensanchado y ha contribuido a hacer más inequitativa la distribución del ingreso.²⁶ Además, otro factor de desigualdad es la tasa de utilización del acervo de capital humano de que se dispone. En particular las mujeres —un grupo de suyo excluido— suelen aprovechar, en menor medida que los hombres, la escolaridad que han recibido.

Las diferencias salariales por tipo de trabajo, según su grado de educación, son grandes en Costa Rica. (Véase el gráfico 13.) En El Salvador se observan también estas diferencias, las cuales crecen a partir de los 13 años de educación. Además, es notable la disparidad creciente entre los ingresos de trabajadores urbanos y rurales de un mismo nivel de educación, sobre todo a partir de los 13 años de escolaridad, hecho indicador de que las oportunidades de empleos calificados y bien remunerados se concentran en las ciudades. (Véase el gráfico 14.) Esto demuestra cómo la división territorial campo-ciudad se convierte en un factor de exclusión y concentración.

Gráfico 12

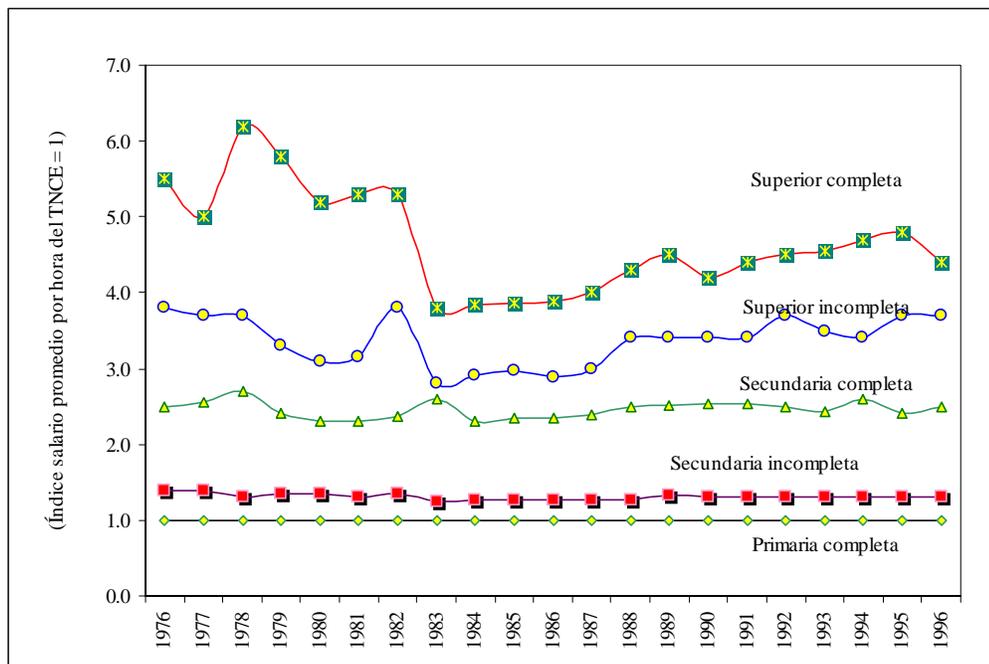
ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: PROMEDIOS DE AÑOS DE ESCOLARIDAD EN ADULTOS DE 25 A 65 AÑOS, POR QUINTIL



Fuente: Attansio, O. y Székely M. (1999), "Introducción: La pobreza en la América Latina. Análisis basado en los activos", *El trimestre Económico*, Vol. LXVI (3), No. 263, julio-septiembre.

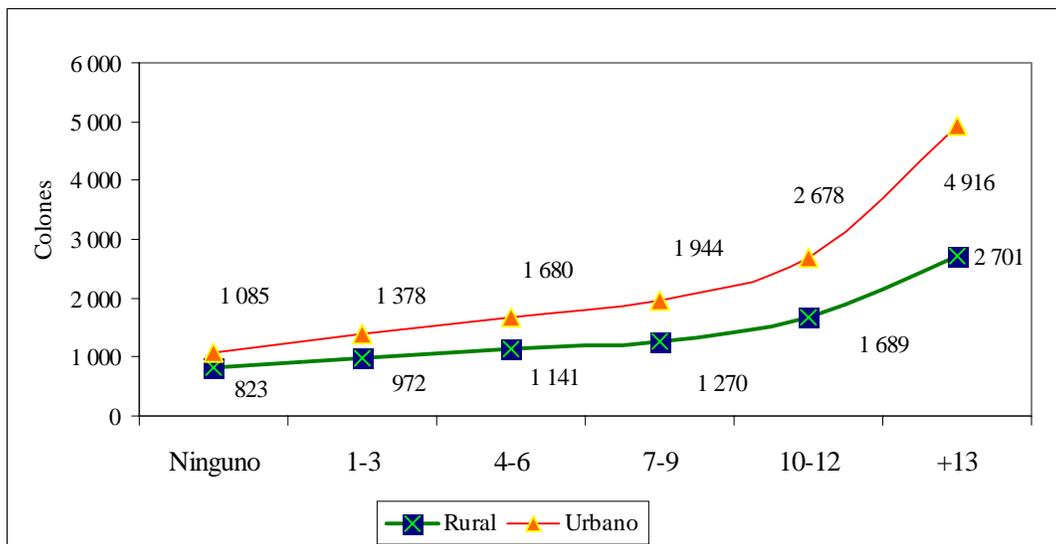
²⁶ Esto se debe a que el desarrollo tecnológico y productivo exige una mano de obra cada vez más especializada.

Gráfico 13
COSTA RICA: SALARIOS RELATIVOS DE LOS TRABAJADORES CALIFICADOS (KG) POR GRADO DE CALIFICACIÓN FORMAL



Fuente: CEPAL (1999), "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica", *Serie Reformas Económicas*, No. 37 (LC/L.1228), noviembre.

Gráfico 14
EL SALVADOR: INGRESOS MENSUALES PROMEDIO SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS, 1997



Fuente: PNUD (1999), *El Salvador: Estado de la Nación en Desarrollo Humano*.

En México, investigaciones sobre hogares rurales han conducido a las mismas conclusiones. El tipo de educación que se capitaliza mejor es aquella que permite a los ejidatarios trabajar en empleos no agrícolas, los cuales reciben una remuneración relativa más alta (De Janvry y Sadoulet, 2000). Basándose en encuestas a hogares en distintos pueblos, encontraron que la educación primaria y secundaria tienen efectos positivos sobre los ingresos de familias que se dedican al cultivo de bienes básicos, pero que el rendimiento monetario de la escolaridad es mayor en los empleos no agrícolas. En particular, encontraron que los mayores rendimientos de la educación preparatoria (media superior) y técnica especializada, obtenidos en los mercados laborales regionales de las ciudades medias de provincia, indican un aumento de la productividad del trabajo y su remuneración (Yúnez-Naude y Taylor, 2000).

En suma, la falta de acceso a la educación y, en particular, a la educación media y superior es una de las causas más importantes de la pobreza. Por ello, la educación rural debería ser una de las prioridades de un programa nacional de lucha contra la pobreza. Las instituciones educativas actuales adolecen de serias deficiencias y se han concentrado en la educación primaria rural. En el futuro habría que reforzar la educación media y la educación técnica, que podrían reforzar las capacidades de los jóvenes de familias pobres para aprovechar oportunidades de trabajos mejor remunerados en los mercados laborales no agrícolas.

Bibliografía

- Achong P., Andrés A. (1991), *Ajuste estructural, términos de intercambio internos y la pequeña producción de granos básicos: el caso de Panamá*, Programa Regional de Reforzamiento a la Investigación Agronómica sobre los Granos Básicos en Centroamérica (PRIAG), Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Universidad Libre de Amsterdam, Oficina Regional Centroamericana, marzo.
- Adams, D. y J. D. von Pischke (1984), *Undermining rural development with cheap credit*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- AGROGENET (1996), *Estudio Nacional sobre la Situación Actual y Perspectivas de los Granos Básicos en Honduras*, Programa Regional de Reforzamiento a la Investigación Agronómica sobre los Granos en Centroamérica (PRIAG) y Secretaría de Recursos Naturales (SRN), Tegucigalpa, Honduras.
- Altimir, Óscar (1979), “La dimensión de la pobreza en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, No. 27, Santiago de Chile.
- Appendini, Kirsten, Monique Nuijten y Vikas Rawal (1999), “Rural household income strategies and interactions with the local institutions environment: a methodological framework,” Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), División de Desarrollo Rural, Roma, mimeo.
- Attanasio, Orazio y Miguel Székely (1999), “Introducción: La pobreza en la América Latina. Análisis basado en los activos”, *El trimestre económico, pobreza y activos en América Latina*, Vol. LXVI (3), No. 263, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, julio-septiembre.
- Baas, Stephan (1997), “Participatory Institutional Development”, FAO, mimeo.
- Banco Mundial, (2000a), *Attacking poverty*, World Development Report 2000/1, Washington, D.C.

- ___ (2000b), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, varios autores, estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D. C.
- ___ (2000c), *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, Washington, D. C.
- ___ (2000d), *Can Anyone Hear Us?*, Washington, D. C.
- Barhan, B., M. Carter y W. Sigelko (1995), "Agro-export production and peasant land access. Examining the dynamics between adoption and accumulation", *Journal of Development Economics*, vol. 46.
- Barrón, M. A. y F. Rello (2000), "The impact of tomato agroindustry on the rural poor in Mexico", *Agricultural Economics*, 23, pp. 289-297.
- Bebington, A (1999), *Capitals and capabilities. A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty*, World Development, Vol. 27, No. 12.
- Boltvinik, Julio (2000), "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica", *Socialis*, Revista Latinoamericana de Política Social, No. 2.
- Carter, M. y K. Weibe (1990), "Access to capital and its impact on agrarian structure and productivity in Kenya", *American Journal of Agricultural Economics*, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991), *Centroamérica: Notas sobre pobreza y políticas de urgencia (LC/MEX/R.290)*, mayo.
- ___ (1993), *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz (LC/MEX/R.414/Rev.1)*, junio.
- ___ (1997a), *Género, pobreza y seguridad social en Centroamérica (LC/MEX/L.342)*, octubre.
- ___ (1997b), *Honduras: Seguridad Alimentaria (INT.64)*, noviembre.
- ___ (1999a), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1998-1999 (LC/MEX/L.387)*, agosto.
- ___ (1999b), *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua (LC/MEX/L.382)*, julio.
- ___ (1999c), *Centroamérica: Cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural (LC/MEX/L.406)*, octubre.
- ___ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3))*, Santiago de Chile, febrero.
- ___ (2000b), *Panorama social de América Latina, 1999-2000 (LC/G.2068-P)*, Santiago de Chile, agosto.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2000), *La situación demográfica de México*, México, julio.
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas (1999), *El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural*, Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México para la Oficina Regional de la FAO para América Latina. Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas, RIMISP, Santiago de Chile, junio.
- Corral, L. y T. Reardon (2001), "Rural Non-farm Incomes in Nicaragua", *World Development*.
- Davis, B., Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, y Todd Diehl (1999), "La pobreza en el sector ejidal mexicano", *Investigación Económica*, México, abril-junio, No. 232.
- De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *Mexico's Second Agrarian Reform. Household and Community Responses*. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- De Janvry, A., y Elisabeth Sadoulet (2000), "Income Strategies Among Rural Households in Mexico. The Role of Off-farm Activities", *World Development*.
- ___ (1999), *Making investment in the rural poor into good business: New perspectives for rural development in Latin America*, Memoria del Foro sobre Equidad Social, Reunión de Gobernadores, BID, Washington.
- De Janvry, A., K. Macours y E. Sadoulet (2000), *Access to land via rental markets in Latin America*. CEPAL, Seminario Regional sobre el mercado de tierras en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre de 2000.
- Dirven, Martín y Ortega, Luidmila (1996), *Agroindustria y pequeña agricultura. Síntesis comparativa de distintas experiencias*, CEPAL-FAO (RLC/96/18-RLCP-03).
- ___ (2000), "¿Qué es el capital social comunitario?", *Serie Políticas Sociales*, No. 38, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, Chile, julio.
- Easman, M. y N. Uphoff (1984) *Local organizations: Intermediaries in Rural Development*, Cornell University Press, Ithaca.
- Escalante, Roberto (1999), *Mercado de tierras en México*, Sección Agrícola CEPAL, México, mimeo.
- Escalante, R., L. M. Galindo, I. Perrotini y F. Rello (2000), *Evaluación del Programa Nacional de Cajas Solidarias*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

- Espíndola, Ernesto, Pascual Gerstenfeld y Arturo León (2000), “Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: Análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras”, *Serie Políticas Sociales*, No. 35, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, enero.
- Ever Amaya, Hermán, Melgar, Salvador A., Batres, Manuel Antonio y Sorto, Miriam (2000), “La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador”, *Serie Desarrollo Productivo*, No. 93, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo Empresarial CEPAL Santiago de Chile, diciembre.
- Falck, Mayra y Efraín Díaz (2000), *Equidad y pobreza rural en Honduras. Realidad y Propuestas* (primer borrador).
- Flores, Margarita y Fernando Rello (2001), *Instituciones rurales, capital social y organizaciones de pequeños productores en México y Centroamérica* (en edición).
- Food Agricultural Organization (FAO) (1998), *The State of food and agriculture. Special chapter: Rural non-farm income in Developing Countries*, Roma.
- Gobierno Nacional de la República de Panamá (2000), *Política y estrategia de desarrollo social, 2000-2004*, Panamá, marzo.
- Hernández Laos, E. (2000) “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, *Comercio Exterior*, México, D. F., octubre.
- Hirshman, A. (1984), *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Pergamon Press, Nueva York.
- Hulme, D. y P. Mosley (1996), *Finance against poverty*, Routledge, Londres.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2000a), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, D. F.
- (2000b), *Estadísticas sociodemográficas*, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Bienes y Servicios, México, D. F.
- Lipton, M. (1996), *Defining and measuring poverty: conceptual issues*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
- Lustig, Nora Claudia y Székely Miguel, (1997), “México: Evolución económica, pobreza y desigualdad”, diciembre, Proyecto Conjunto BID/PNUD/CEPAL, *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*, 1998.
- MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) (1999), *Plan Estratégico de Agroeducación Rural*, Guatemala, Guatemala.
- (2000), *Política agropecuaria 2000-2004*, Guatemala, Guatemala.
- Melmed-Sanjak, J. y S. Lastarria-Cornhiel (1998) “Land access, off-farm income and capital access in relation to the reduction of rural poverty”, *Land Reform*, FAO, Roma.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2000), *Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES)*.
- Morduch, J. (2000), “The Microfinance Schism”, *World Development*, vol. 28, No. 4.
- Naciones Unidas (2000a), “Análisis de la situación del país”, Common Country Assessment (<http://intra.onu.org.gt>), Guatemala.
- (2000b), “Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz”, *Informe de Verificación*, Guatemala, Guatemala, mayo.
- (1998), “Poverty Reduction Strategies: A Review, World Summit for Social Development, Nueva York.
- Norton, Roger D. y Amy L. Angel (1999), *La agricultura salvadoreña: Políticas económicas para un macro sector*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), San Salvador, El Salvador, abril.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000a), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York.
- (2000b), *El desarrollo humano en Nicaragua 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad*, Managua, Nicaragua.
- (2000c), *Panamá: Las causas de la pobreza* (http://www3.undp.org/mirrors/lc/pan/pobreza/causas_pobreza.html), Panamá
- (1999a), *Costa Rica: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 1998*, San José, Costa Rica.
- (1999b), *El Salvador: Estado de la Nación en desarrollo humano*, San Salvador, El Salvador.

- ___ (1999c), *Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano*, Guatemala, Guatemala.
- ___ (1999d), *Informe sobre desarrollo humano Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, noviembre.
- ___ (1999e), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. Informe 1.
- ___ (1998a), *Informe sobre desarrollo humano Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, noviembre.
- ___ (1998b), *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York.
- ___ (1997), *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York.
- ___ (1996), *Situación del desarrollo humano desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible en Panamá* (<http://aleph.onu.org.pa/pnudpanama/situación/html>), Panamá.
- PROGRESA (1999), *Más oportunidades para las familias pobres*, SEDESOL, México.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Nueva Jersey, p. 167.
- Ray, D. (1998), *Development economics*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Reardon, T. y Julio Berdegú (2001), “Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications”, *World Development*, Vol. 29, No. 3, marzo.
- Rello, Fernando (2000), “Estrategias campesinas frente al ajuste”, *Investigación Económica*, México, julio-septiembre, No. 233, México, D. F.
- Rello, F. y Marcel Morales (1998), *La economía rural no agrícola en una región de México: eslabonamientos productivos y empleo*, ponencia presentada al Taller sobre Nuevas Opciones No-agrícolas para el Desarrollo de Comunidades Rurales, organizada por RIMISP, Lima, Perú, agosto.
- Robles, H. (1999), “Tendencias del campo mexicano”, *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, No. 13, México, D. F.
- Ruben, R. y Marrit Van den Berg (2001), “Nonfarm Employment and Poverty Alleviation of Rural Farm Households in Honduras”, *World Development*, Vol. 29, No. 3, marzo.
- Sauma, Pablo y Leonardo Garnier (1996), “Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica”, Proyecto Conjunto BID/PNUD/CEPAL, *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*, 1998.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (1999), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, Primeros avances, México, D. F.
- Sen, A. K. (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, traducido al español por Editorial Planeta con el título de *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, España.
- Sen, A. K. (1984), *Poor relatively speaking, Resources, values and Development*, Basil Blackwell, Oxford.
- SETEC (Secretaría Técnica de la Presidencia) (2000), *Estrategia de reducción de la pobreza. Primera parte: Diagnóstico y Lineamientos*, Managua, Nicaragua, enero.
- Streeten, P. (1981), *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Townsend, P. (1962), “The meaning of poverty”, *British Journal of Sociology*, No. 8.
- ___ (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Londres.
- Tyler, W. (2000), *Rural land markets in Latin America: Issues and perspectives*, Seminario Regional sobre Mercados de Tierras en América Latina y el Caribe, CEPAL Santiago de Chile, noviembre.
- Van Bastelaer, T. (1999), “Does social capital facilitate the poor’s access to credit? A review of the economic literature”, Banco Mundial, Social Capital Initiative, *Working Paper No. 8*.
- Woolcock, M. (1998) “Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, No. 27, pág.155.
- Yúnez-Naude, A., y J. Edward Taylor (2001), “The Determinants of Nonfarm Activities and Incomes of Rural Households”, *World Development*, Vol. 29, No. 3.



Serie

estudios y perspectivas

OFICINA
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN
MÉXICO

Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir en Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel (LC/L.1520-P (LC/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)

-
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° Piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: