

# **Cómo Transformar en un Buen Negocio la Inversión en el Campesinado Pobre: Nuevas Perspectivas de Desarrollo Rural en América Latina**

**Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet**

Si bien se ha avanzado en la reducción de la incidencia de la pobreza rural en muchos países de América Latina en los últimos 30 años, la pobreza rural sigue siendo generalizada y un factor preponderante en la pobreza urbana por la vía de la migración. Sin embargo, existe un conjunto de condiciones que se han revelado en los últimos diez años y que redefinen sustancialmente el desarrollo rural, a la vez que permiten mayores probabilidades de éxito en la reducción de la pobreza en el campo. En el presente trabajo analizaremos estas condiciones y demostraremos que la inversión en el activo del campesinado pobre puede ayudarlo a salir de la pobreza por una multiplicidad de caminos: la emigración, la vía agrícola, la pluriactividad y la vía asistencial. El rendimiento de estas inversiones depende de un conjunto de condiciones que deben crearse y que incluyen: la coordinación entre las políticas macroeconómicas, sectoriales y de desarrollo rural; un criterio regional de desarrollo rural descentralizado y la reconstrucción de una serie de instituciones de apoyo a actividades generadoras de ingreso en el medio rural. Demostraremos que estas condiciones ayudan a convertir las inversiones en el campesinado pobre en un buen negocio.

Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, a realizarse en Nueva Orleans el día 24 de marzo de 2000, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta Conferencia es convocada por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco y patrocinada por el Gobierno de Dinamarca. Los documentos presentados en la Conferencia están disponibles en [www.iadb.org/departamentos.sds.desarrollorural](http://www.iadb.org/departamentos.sds.desarrollorural). Las opiniones y conclusiones son de los autores y no representan las políticas de las organizaciones mencionadas en el documento, ni la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los autores son profesores del Departamento de Agricultura y Recursos Económicos de la Universidad de California, e-mail: [alain@are.berkeley.edu](mailto:alain@are.berkeley.edu) y [sadoulet@are.berkeley.edu](mailto:sadoulet@are.berkeley.edu), respectivamente.

Esta es una versión traducida. El documento original fue escrito en inglés.

## Introducción

En la década de 1990, América Latina ha sido testigo de cambios importantes en la manera en que los gobiernos y los organismos de desarrollo han emprendido el desarrollo rural y el combate de la pobreza rural. El propósito de este trabajo es documentar estos cambios y recoger experiencias de los criterios que van surgiendo para tornarlos más eficientes y generalizables en el futuro. Pese a la considerable heterogeneidad de los emprendimientos y de los resultados, demostraremos que:

- Se han abierto nuevas oportunidades para combatir la pobreza rural mediante políticas de ajuste exitosas, la dinamización selectiva de la agricultura, la continua descentralización de la actividad económica hacia las zonas rurales y el mayor desdibujamiento de la separación rural-urbana, el creciente papel del sector privado en la prestación de servicios en zonas rurales, la proliferación de organizaciones de la sociedad civil, formas más participativas de gobierno y un mayor reconocimiento por parte de los gobiernos de las ineficiencias creadas por la desigualdad y la subinversión en el campesinado pobre.
- Se han estado creando en forma gradual pero sistemática cinco condiciones contextuales fundamentales para el éxito del desarrollo rural, a saber:
  - Los intentos por establecer políticas de desarrollo macroeconómico, sectorial, regional y rural mejor coordinadas a nivel nacional
  - Un enfoque más dinámico de la gestión del desarrollo regional para fomentar el crecimiento en las zonas rurales, aportando inversiones y oportunidades de empleo en respaldo del desarrollo rural, e imprimiendo coherencia a un enfoque orientado por la demanda de la inversión pública local.
  - La descentralización municipal con devolución de la administración de los fondos públicos y la coordinación de los programas a ese nivel de gobierno.
  - La reconstrucción de las instituciones rurales sobre la base de la creciente incidencia de organizaciones privadas y civiles y la complementariedad de los sectores público y privado.
  - La proliferación de organizaciones locales para la acción colectiva en una amplia gama de iniciativa para fomentar la prestación de servicios e incrementar la representación política. El establecimiento de estas condiciones contextuales exige inversiones que requieren no sólo efectivo (por ejemplo, para el desarrollo infraestructural y para proyectos de inversión orientados por la demanda) sino “inversiones blandas” para respaldar los cambios institucionales, orgánicos, administrativos, gerenciales y de comportamiento.
- En estas condiciones, la inversión para incrementar el control del activo por parte de un gran subconjunto del campesinado puede ser un buen negocio para el gobierno y para el sector privado. Estas inversiones pueden ayudar a los hogares rurales a escapar de la pobreza por una serie de caminos distintos: de salida (migración), agrícolas, pluriactivos y, como opción residual que habrá de reducirse al mínimo, la vía asistencial.

Como fundamento de nuestra propuesta, examinaremos primero la historia de la evolución de la pobreza rural en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas. Luego, analizaremos los determinantes de la pobreza, subrayando el alto grado de heterogeneidad que caracteriza al

campesinado pobre y, por ende, la multiplicidad de caminos que se les puede abrir para salir de la pobreza. Examinaremos luego la manera de establecer las cinco condiciones contextuales para el diseño de las intervenciones de desarrollo rural que mencionamos. Por último, demostraremos que, en estas condiciones, se abren numerosas oportunidades de inversión redituables en el activo del campesinado pobre, con posibilidades de lograr una mayor eficiencia y la reducción de la pobreza. De manera que el alto rendimiento de la inversión en la posición acreedora de los pobres requiere, pues, también inversiones para establecer el contexto de desarrollo rural, y ambas son complementarias. El rendimiento de la inversión en desarrollo rural medido a través del mejoramiento de los indicadores del bienestar debe, por tanto, evaluarse en relación con estas dos categorías de gasto.

En última instancia, el mensaje más importante es que estas nuevas ideas de desarrollo rural pueden ser eficaces en la reducción de la pobreza rural pero requieren importantes compromisos de parte de los gobiernos y de los organismos internacionales de desarrollo para que esa reducción sea significativa. Dado que muchos de los cambios son de carácter “blando”, los obstáculos principales son la falta de voluntad política, de capacidad gerencial y de movilización social, y no tanto la disponibilidad de recursos financieros. Es necesario analizar sistemáticamente experiencias dispersas y diseñar otros esquemas institucionales y orgánicos para establecer prácticas óptimas en condiciones sumamente heterogéneas.

### **¿Cuál es la situación de la pobreza rural en América Latina? Análisis histórico**

Al igual que en otras regiones, los datos sobre pobreza en América Latina no dejan de plantear controversias (Lustig, 1994). En este trabajo utilizaremos datos recopilados por la CEPAL, que tienen el mérito de ser comparables entre los países y en distintos períodos (CEPAL, 1999). La historia de la pobreza en esta región ofrece la siguiente perspectiva.

- La pobreza aumentó con la recesión de los ochenta y disminuyó con la recuperación de los noventa. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales seguía siendo en 1997 del mismo nivel que en 1980 (54%), en tanto la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas aumentó un 25 o un 30% en el mismo período. Con el crecimiento demográfico, esto implica que aun en cifras absolutas aumentó el número de pobres en las zonas rurales, que pasó de 73 a 78 millones.
- Las poblaciones se han urbanizado rápidamente, registrándose un 64% de población urbana en 1980 y un 78% en 1997. Combinada con las crecientes tasas de pobreza humana, la proporción de la pobreza rural en total ha disminuido consiguientemente en forma marcada, pasando del 54% en 1980 a sólo el 38% en 1997.
- La incidencia de la pobreza rural sigue siendo sumamente elevada (54%) en comparación con la pobreza urbana (30%). La brecha es aún mayor en la pobreza extrema, que afecta al 31% de la población rural, en comparación con sólo el 10% en las zonas urbanas. De ahí que persista una enorme brecha en la incidencia de la pobreza entre los sectores, particularmente en el caso de la pobreza extrema.

- El cambio en la pobreza rural ha sido considerablemente heterogéneo entre los países a lo largo de los últimos 17 años. La incidencia aumentó en México y en Venezuela pero permaneció constante en Honduras y disminuyó en Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú.<sup>1</sup> Por lo tanto, las tendencias globales ocultan una heterogeneidad considerable e inclusive disminuciones importantes.
- La pobreza es multidimensional y no sólo incluye la escasez e incertidumbre del ingreso, sino también las frágiles condiciones de salud y educación. Sin embargo, no sólo la incidencia del bajo ingreso es mayor en las poblaciones rurales, sino también las necesidades básicas cuantificadas por los niveles de salud y educación. De manera que, en promedio, un niño de 15 años de las zonas rurales tiene 25% menos años de educación que en las zonas urbanas (BID, 1998).
- Los diferenciales de pobreza afectan a las poblaciones étnicas y a los hogares encabezados mujeres. En el sector del ejido mexicano, por ejemplo, la incidencia de la pobreza es del 68% en los hogares indígenas, en comparación con el 37% de los hogares no indígenas (de Janvry, Gordillo, y Sadoulet, 1997).
- Finalmente, la disminución en la proporción del sector rural en la pobreza total no se debe en términos generales a una exitosa reducción de la incidencia de la pobreza rural sino a la migración rural-urbana (de Janvry y Sadoulet, 1999). En el período de crecimiento de 1990-97, el 32% de disminución de esta proporción se debió a la menor incidencia de la pobreza rural, en tanto el 68% se debió a la emigración. De ahí que la migración incida substancialmente en la explicación de la disminución relativa de la pobreza rural. Sin embargo, dado que la migración contribuye a la pobreza urbana, la aparente disminución de campesinos pobres en relación con el número de pobladores urbanos pobres es engañosa pues se debe a una reubicación de la pobreza en las zonas urbanas, una victoria a lo Pirro que no resuelve el problema global de la pobreza.

Por lo tanto, es necesario llegar a la conclusión de que la pobreza rural en América Latina constituye un enorme desperdicio de recursos productivos, un grave problema de sustento y una fuente de externalidades negativas para el resto de la sociedad a través de la migración que desplaza a la pobreza al sector urbano, la desestabilización política en varias regiones del continente y, en muchos casos, el deterioro del medio ambiente. De manera que queda mucho por hacer para combatir con eficacia la pobreza rural. Esto no debe procurarse mediante la migración de familias no preparadas para ser absorbidas con éxito en la fuerza de trabajo urbana ni por la vía de costosas transferencias asistenciales. Por el contrario, debe procurarse mediante instrumentos que mejoren la capacidad de generación de ingreso de la mayoría de los residentes rurales o prepare a los emigrantes para insertarse con buenos resultados en la fuerza de trabajo de los lugares de destino.

---

<sup>1</sup> Los datos sobre Colombia no son comparables temporalmente debido a una modificación en la definición de la población sobre la que se cuantifica la pobreza.

### **¿Cuáles son las causas de la pobreza rural?**

Para diseñar estrategias de desarrollo rural efectivas que permitan reducir la pobreza tenemos que comprender primero cuáles son las causas de la pobreza y cuáles de estas causas pueden ser alteradas mediante reformas de política e intervenciones programáticas. Para ello, examinaremos las determinantes de la pobreza a nivel agregado y a nivel microeconómico.

### ***¿Es efectivo el crecimiento económico agregado para reducir la pobreza y la desigualdad?***

El crecimiento agregado del PNB per cápita ha sido señalado como el principal instrumento para reducir la pobreza (Banco Mundial, 1990). Sin duda resulta claro que reducir la pobreza sin crecimiento económico sería prácticamente imposible. La pregunta es si éste es un instrumento suficiente y qué intervenciones complementarias se requieren para hacerlo más efectivo.

Los datos respaldan claramente el postulado de que la incidencia de la pobreza rural es anticíclica con el PNB per cápita: Las cifras correspondientes a las zonas rurales aumentaron con la recesión y disminuyeron con el crecimiento. Por ende, el crecimiento es, en el agregado de América Latina, efectivo para la reducción de la pobreza (Morley, 1995). Sin embargo, demostraremos que el crecimiento es sólo efectivo para la reducción de la pobreza si se dan dos condiciones (de Janvry y Sadoulet, 1999): que el nivel de desigualdad no sea demasiado elevado y que el nivel de educación secundaria sea suficientemente elevado. Por ende, el crecimiento es un débil instrumento para reducir la pobreza en países con gran desigualdad (por ejemplo, Brasil, Guatemala, México, Chile, Venezuela y Honduras) o con bajo nivel de instrucción secundaria en la población adulta (por ejemplo, Colombia, El Salvador, Brasil, República Dominicana, Panamá y México). Los efectos de la recesión en la pobreza, sin embargo, no disminuyen con el nivel de desigualdad o el nivel de educación.

Los datos también tienden a respaldar el postulado de que la desigualdad aumenta con variaciones abruptas del ingreso, pero no parece disminuir con el crecimiento. De manera que las crisis sucesivas exacerbaban los efectos en el grado de desigualdad. No obstante, se ha demostrado que la desigualdad reduce el crecimiento económico (véase el examen de las relaciones causales de Kanbur y Lustig, 1999). De manera que existe una relación asimétrica entre el crecimiento y la igualdad, conforme al cual una mayor desigualdad reduce el crecimiento pero el crecimiento tiene un efecto neutro en el grado de desigualdad. Por lo tanto, la reducción de la desigualdad debe generar un rendimiento social neto. Sin embargo, dado que la desigualdad no merma con el crecimiento, debe ser atacada con otros instrumentos, sea por programas de distribución del activo que permitan que los pobres generen mayores niveles de ingreso o mediante transferencias que compensen el bajo ingreso de los pobres.

Con esto llegamos a la conclusión de que el crecimiento es necesario para la reducir la pobreza, pero no es suficiente; tiene que ser complementado por intervenciones que permitan una mayor participación de los pobres en los beneficios del crecimiento mejorando, su posición acreedora, en particular a través de la difusión de la educación secundaria. Las intervenciones directas para reducir la desigualdad no sólo pueden mejorar los efectos del crecimiento en materia de reducción de la pobreza, sino que pueden también fomentar el crecimiento económico. La inestabilidad económica también tiene un alto costo para los pobres, tanto por los efectos directos en la pobreza como por los efectos indirectos de una mayor desigualdad. Por ende, se pueden obtener importantes beneficios de

bienestar para los pobres reduciendo el riesgo de los países a las crisis económicas, sean éstas inducidas por políticas económicas o derivadas de variaciones externas adversas (Lustig, 1999).

### ***Los hogares y la comunidad – determinantes del nivel de pobreza: incidencia de la heterogeneidad***

¿Cuáles son las causas de la pobreza a nivel de los hogares? Para responder a esta interrogante analizaremos los datos de las encuestas de hogares. De este análisis derivan cuatro observaciones.

#### *Falta de acceso al activo y heterogeneidad en el control del activo*

El control del activo es un factor clave que explica el ingreso de los hogares. El activo incluye el capital natural, el capital físico, el capital financiero, el capital humano y el capital social. Los hogares rurales revelan una enorme heterogeneidad en sus activos y existen pros y contras en la manera en que se combinan estos activos para generar ingreso. En las condiciones correctas, la inversión en cubrir el déficit de la dotación de activo del campesinado pobre para que pueda escapar de la pobreza puede tener una alta tasa de rendimiento social. Examinaremos más adelante cómo establecer las condiciones para que esto ocurra y daremos ejemplos de inversiones redituables en el activo de los pobres.

#### *El contexto en el que se use el activo es también determinante de la pobreza*

El valor de los activos para generar ingreso y la variabilidad de este ingreso dependen del contexto en el que son utilizados. Este contexto se caracteriza por mercados, instituciones y bienes públicos. Para muchos de los que se encuentran en estado de pobreza, el mercado falla por el alto costo de transacción y pueden no existir los arreglos institucionales que podrían reducir las fallas del mercado. Además, el acceso a los bienes públicos tiende a ser idiosincrásico: muchos de los pobres se encuentran ante bienes públicos que no han sido diseñados para sus necesidades o no tienen acceso a los bienes públicos que necesitan. El acceso al activo es, pues, necesario pero no suficiente para escapar de la pobreza si quienes poseen el activo se encuentran ante fallas del mercado, vacíos institucionales y excluidos del acceso a los bienes públicos. La falta de igualdad de condiciones en la utilización de los activos es pues parte importante en la explicación de las causas de la pobreza (Barham y Carter, 1996). La inversión en el contexto para permitir que el campesinado pobre valore el activo que posee debe ser, por tanto, parte integral de las iniciativas de desarrollo rural.

#### *Las actividades extragrícolas constituyen una importante fuente de ingresos*

El análisis de las fuentes de ingreso del campesinado pobre demuestra la importancia general del ingreso extragrícola. En el ejido mexicano, por ejemplo, el ingreso extragrícola representa el 55% del ingreso total del ejido y cerca del 73% de los hogares de ese sector derivan más de la mitad de su ingreso de actividades extragrícolas (de Janvry y Sadoulet, 1999). Los hogares agrícolas con escaso activo obtienen el 61% de su ingreso de actividades extragrícolas en Nicaragua (Davis et al., 1998), el 61% en Panamá (Banco Mundial LSMS, 1998), y el 67% en Chile (López y Valdés, 1997). El 60% de los hogares rurales más pobres derivan el 80% de su ingreso de actividades extragrícolas en El Salvador (López y Valdés, 1997) y el 86% en Ecuador (Lanjouw, 1996). Entre las actividades extragrícolas, el empleo agrícola es una actividad de fácil ingreso que sustituye la falta de tierra pero difícilmente ayude a los participantes a superar la pobreza. En contraste con ello, el empleo no

agrícola ofrece una vía importante para salir de la pobreza (Reardon, Cruz, y Berdegúé, 1998). Sin embargo, el acceso al empleo no agrícola depende sustancialmente de la educación secundaria, de la proximidad de centros urbanos, de la calidad de la infraestructura y de la descentralización de las actividades económicas hacia poblaciones secundarias (Rello, 1996). En México, la difusión de las maquiladoras en todo el país luego del TLCAN ha creado un auge de empleo rural en regiones como la del Golfo, con beneficios directos importantes para el campesinado pobre. Estas maquiladoras son a su vez fuente de enlace local para los servicios y la producción de bienes no comercializables regionales, lo que suma un efecto indirecto a los efectos directos en el empleo. Las comunidades y las regiones pueden tener una participación sumamente activa en la atracción de estas inversiones y en la maximización de los efectos de enlace local. Por tanto, es imposible comprender la pobreza rural sin considerar el componente extragrícola y especialmente los componentes no agrarios del ingreso de los hogares.

Lo que implican estas observaciones es que la división rural-urbana se desdibuja cada vez más en lo que atañe a las fuentes de ingreso del campesinado pobre y, por tanto, a las estrategias de desarrollo rural. Los mercados de trabajo rural y urbano se han integrado cada vez más, y los hogares rurales obtienen ingresos extragrícolas en pueblos y ciudades rurales y a través de la migración; y los residentes urbanos participan en la agricultura periurbana y en los mercados de trabajo rurales (los *boias-frias* en Brasil y los trabajadores agrícolas urbanos en Chile). La descentralización (por ejemplo, las maquiladoras en México y la República Dominicana) ha llevado empleo industrial a las zonas rurales. Están surgiendo industrias vinculadas a la agricultura en zonas rurales donde se producen cosechas de alto valor. En el Valle San Francisco de Brasil, se crean tres empleos en actividades vinculadas a la agricultura por cada nuevo empleo en el campo para cosechas de exportación.

La conclusión es que el combate de la pobreza urbana debe abarcar una multiplicidad de fuentes de ingreso del campesinado pobre. El ingreso derivado del trabajo por cuenta propia en la agricultura es sólo un elemento en la estrategia contra la pobreza. En consecuencia, el desarrollo rural tiene que impulsar simultáneamente todas las dimensiones que componen el ingreso del campesinado pobre. La creación de empleo en actividades no agrarias ubicadas en zonas rurales y habitualmente administradas por ciudadanos no pobres, es, pues, parte importante en la solución del problema de la pobreza rural. Por esta razón, a medida que avancemos en nuestro análisis, veremos que las intervenciones en desarrollo rural deben tener un criterio territorial que coordine e integre las determinantes de esta multiplicidad de fuentes de ingreso a nivel de las regiones donde existen economías de escala y las externalidades puedan internalizarse.

#### *Existen múltiples caminos para salir de la pobreza*

A la heterogeneidad de las posiciones acreedoras, a los contextos idiosincrásicos caracterizados por fallas del mercado, vacíos institucionales y sesgo de los bienes públicos, y a la resultante multiplicidad de estrategias de ingreso de los hogares, corresponde una multiplicidad de caminos para salir de la pobreza. Esta es la parte feliz de la historia. Sin embargo, también es fuente de dificultades para la organización de las intervenciones en desarrollo rural, en las que se tiene que reconocer la heterogeneidad de las posibles soluciones. Básicamente, existen cuatro posibles caminos para salir de la pobreza:

*El camino de la emigración.* Como hemos visto en los antecedentes de la situación, la migración como forma de abandonar las zonas rurales ha predominado como forma de reducción de la pobreza rural en América Latina. Sin embargo, esta migración ha sido espontánea, no ha contado con asistencia y en general ha dado lugar a la mera transferencia de la pobreza al medio urbano, en lugar de contribuir positivamente a la reducción de la pobreza agregada (Ravallion, 2000).

*El camino agrícola.* Este camino rige sólo para los que cuentan con un suficiente capital natural y en contextos de mercado, institucionales y de política que permitan un uso redituable del activo. Este ha sido el criterio tradicional de las inversiones en desarrollo rural integrado (DRI) (Banco Mundial, 1987). Sin embargo, el esfuerzo por integrar los componentes del conjunto de medidas de desarrollo rural ha sido hasta hace poco emprendido a niveles administrativos muy alejados de los agentes finales del desarrollo rural, a saber, el campesinado pobre. El resultado ha sido un éxito desigual en la reducción de la pobreza y una falta general de sostenibilidad de los avances (Banco Mundial, 1997).

*El camino de la pluriactividad.* Como lo demuestran los datos sobre fuentes de ingreso del campesinado pobre, este camino ha predominado entre los hogares rurales de América Latina, aunque en general no ha sido reconocido ni asistido, excepto en intervenciones localizadas, con escaso éxito en cuanto se refiere al aumento de escala. Institucionalmente, la asistencia a esta solución ha quedado atrapada en la estructura burocrática, transformándose en un huérfano administrativo. Es necesario repensar sustancialmente el diseño institucional del desarrollo rural para incorporar la dimensión del ingreso extragrícola en las estrategias de desarrollo rural. También debe quedar claro que la parte agrícola del camino de las pluriactividades no es el mismo que el camino agrícola. Para los agricultores pluriactivos, la agricultura se produce en condiciones especiales de presencia parcial pero también con la posibilidad de generar liquidez en actividades extra agrarias que emprende la familia y que pueden utilizarse para gastos de la agricultura. La parte extragrícola del camino pluriactivo no es la misma que la de los hogares que no poseen tierra alguna y que tienen más flexibilidad en el mercado de trabajo y con frecuencia mejor ubicación en relación con las fuentes de demanda efectivas, en comparación con los que son agricultores a tiempo parcial. Una observación típica es que los agricultores a tiempo parcial obtienen niveles medios de ingreso familiar inferiores a los de los trabajadores que no poseen tierra alguna (López y Valdés, 1997).

*El camino asistencial.* Este camino ha sido bien atendido en el sector urbano pero profundamente abandonado en las zonas rurales. El mismo se aplica al pobre estructural, atrapado por la pobreza, que requiere permanentes transferencias de ingreso para alcanzar el umbral de pobreza, y a hogares en pobreza transitoria que necesitan acceder a redes de seguridad social para evitar la descapitalización de los activos productivos y los ajustes irreversibles a las variaciones abruptas (por ejemplo, sacar a los hijos de la escuela, reducir la ingesta, amenazando el desarrollo físico normal futuro de sus hijos, y la venta forzada de ganado y tierras).

Si bien estos caminos obviamente no son excluyentes, los hogares que salen de la pobreza pueden identificarse con uno u otro de ellos. Y, para el hogar pobre, identificar qué camino es más prometedor para salir de la pobreza constituye una herramienta funcional para el diseño de intervenciones de desarrollo rural diferenciadas (véase, por ejemplo, de Janvry y Glickman, 1991, para Ecuador).

## **Implicaciones en el diseño de intervenciones de desarrollo rural: cinco condiciones fundamentales**

Como se indicó, el contexto económico, político e institucional del desarrollo rural ha cambiado notoriamente en los últimos diez años. Este contexto crea una nueva urgencia de abordar el problema de la pobreza rural y nuevas oportunidades para implementar programas exitosos de desarrollo rural. Sin duda, ha habido una experimentación considerable con nuevos criterios participativos y descentralizados en el desarrollo rural, basados en la incidencia de organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local, que se apartan radicalmente de los criterios integrados orientados por el Estado para el desarrollo rural. Estas experiencias han sido emprendidas en forma dispersa y con frecuencia poco racionalizadas por parte de gobiernos, innumerables ONG y organizaciones internacionales, con el liderazgo inicial del FIDA.

Si bien todos los países y, de hecho, todo grupo social particular necesita programas específicos (debido a la heterogeneidad de las dotaciones, las oportunidades y las limitaciones), pueden derivarse de estas experiencias una serie de principios generales. Advirtiendo el peligro de las generalizaciones erróneas y subrayando desde el principio la necesidad de adaptarse a cada situación particular, se pueden postular una serie de principios generales para garantizar el éxito de estas iniciativas.

Utilizaremos el marco lógico presentado en la figura 1. El rendimiento del activo familiar está determinado por el contexto en el que se utiliza. Este contexto es multidimensional y sus características corresponden a la incidencia del mercado, el Estado y las instituciones civiles. El comportamiento de la familia y la comunidad, dados el activo y el contexto, puede ayudar a las familias a salir de la pobreza por los caminos de la emigración, la agricultura, la pluralidad de actividades y la asistencia. Los resultados son las distintas dimensiones que caracterizan el sustento (Ashley y Carney, 1999). Existen cinco dimensiones del contexto que pueden gestionarse para mejorar los resultados:

### ***Coordinación nacional***

Las actividades extra agrarias ofrecen importantes fuentes de ingreso para el campesinado pobre. Estas actividades requieren un motor de crecimiento. En algunos casos, este motor puede ser el turismo campestre (por ejemplo, Costa Rica) o las industrias de zona franca ubicadas en el medio rural (por ejemplo, México y la República Dominicana). Sin embargo, en la gran mayoría de las zonas rurales, el motor de crecimiento es la agricultura, que indirectamente crea empleo en actividades no agrarias mediante efectos de enlace (Echeverría, 1999). Por tanto, es condición previa del éxito del desarrollo rural una sólida política macroeconómica y sectorial para dinamizar la agricultura.

Las políticas de ajuste y de recuperación económica global en general han sido favorables a la agricultura, la cual se ha beneficiado de una mayor macroestabilidad y del mejoramiento de los términos de intercambio de bienes comerciables (IICA, 1999). Los productores que se han beneficiado son los que producen bienes comercializables (particularmente derivados del petróleo, hortalizas, frutas, flores, carnes y productos de la madera) y tienen capacidad de oferta. Estos productores con frecuencia están conectados con la agroindustria y con agroexportadores a través de la agricultura por contrato. Sin embargo, con demasiada frecuencia, la política macroeconómica está

en contradicción con las necesidades agrícolas y la política agrícola se ha transformado en un apéndice pasivo de la política macroeconómica. Esto a menudo se refleja en la apreciación del tipo de cambio real, pese a la liberalización del comercio, en excesivas tasas de interés real por la perpetuación de políticas de estabilización, la perpetuación de los gravámenes a la exportación agrícola para garantizar un ingreso fiscal cuando las reformas fiscales son insuficientes, y parcialidad urbana en la asignación de los bienes públicos debido a desequilibrios de la economía política. La agricultura latinoamericana también se ve gravemente afectada por una incompleta liberalización del comercio en los países industrializados que deprime los precios del mercado mundial y limita la exportación de bienes agrarios elaborados (Binswanger y Lutz, 1999). Y las políticas macroeconómicas y agrícolas rara vez están coordinadas con una perspectiva regional del desarrollo rural. En particular, la velocidad de la liberalización a nivel macro en general ha superado la capacidad de respuesta a nivel micro, lo que amenaza la competitividad de los pequeños establecimientos. Cuando los ajustes macroeconómicos son tan acelerados que comprometen la capacidad de respuesta a nivel micro, se pueden utilizar programas de subsidio para ganar tiempo y evitar las consecuencias sociales negativas. El programa Procampo de México ha sido efectivo en el alivio de los efectos negativos de la liberalización del comercio en el ingreso agrario a través de transferencias temporarias de efectivo. Sin embargo, sería más útil ayudar a la reconversión de la agricultura para adaptarla a la nueva serie de ventajas comparativas, si esa asistencia se coordinara con asistencia técnica y crédito a la inversión.

En consecuencia, existe una necesidad imperiosa de retornar a una política agrícola dinámica coordinada con la política macroeconómica, para que aquella no sea un mero apéndice de ésta. Uno de los objetivos de esta política sería conectar a los pequeños establecimientos con los sectores dinámicos de la agricultura a través de iniciativas de desarrollo rural, para contrarrestar la marginación que en general han sufrido como consecuencia de la disminución de los subsidios y de los servicios públicos de apoyo. Sin embargo, no se está proponiendo retornar a un desarrollo rural centralmente integrado. Por el contrario, las intervenciones en desarrollo rural se han tornado cada vez más descentralizadas y orientadas por la demanda. Pero los países deben contar con direcciones de coordinación intersectorial para considerar conjuntamente las reformas de política macroeconómica, agrícola, regional y de desarrollo rural. Políticamente, ha llegado la hora de adoptar este tipo de iniciativas dado que los gobiernos están menos preocupados por la estabilización y las políticas de ajuste y más orientados a corregir las desigualdades, a lograr la sostenibilidad del medio ambiente, superar la vulnerabilidad a las variaciones externas y naturales, a corregir los problemas de género y a la defensa de los valores sociales. Estas nuevas preocupaciones compensan el menor peso político de la agricultura para impulsar una preocupación por el desarrollo rural. Sin embargo, rara vez se logra la coordinación. Por el contrario, el desarrollo rural ha sido institucionalizado en la agricultura (México), el bienestar social (Ecuador), los organismos de medio ambiente, los organismos especializados directamente adjuntos al ejecutivo (Colombia y Nicaragua), o descentralizados a nivel de municipios (Bolivia). En todos estos casos, no se ha establecido una coordinación efectiva entre la política macroeconómica, sectorial, regional y de desarrollo rural.

Para esta coordinación, los países tienen que establecer a nivel nacional direcciones de coordinación del desarrollo rural a las que concurran los distintos ministerios preocupados por el desarrollo rural visto desde la perspectiva amplia del ingreso y el bienestar familiar. Los ministros de agricultura pueden cumplir una función catalítica sustancial en el fomento de la creación de estas direcciones coordinadoras y en el impulso de sus operaciones, pero no internamente, a nivel del propio ministerio.

Las direcciones de coordinación deben también procurar la participación del sector privado, los organismos internacionales de desarrollo activos en la región (IICA, FAO, BID, etc.), la sociedad civil y las universidades. Pocos países cuentan con una institución de este tipo, pero varios han emprendido esta iniciativa. Costa Rica, por ejemplo, está creando el Consejo de Desarrollo Rural, integrado por el Presidente y sus ministros y asistido por un instituto nacional de desarrollo rural supervisado por integrantes del gobierno, organizaciones empresariales y la sociedad civil. Chile ha creado la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, asistida por un Comité Asesor Técnico que incluye a ONG y federaciones campesinas (Arancibia, 1995). Inclusive la coordinación entre la agricultura y el desarrollo rural sólo está estructurada en unos pocos países (por ejemplo, México). En consecuencia, iniciativas que podrían tener un éxito sustancial en el desarrollo rural con frecuencia se contradicen con iniciativas de política macroeconómica y sectorial. Y los donantes extranjeros interesados en contribuir a la inversión en el desarrollo rural no encuentran una contraparte institucional nacional creíble con la que negociar.

### ***Desarrollo regional***

Dada la multiplicidad de fuentes de ingreso que caracteriza a los hogares rurales, todo criterio de desarrollo rural que pretenda contribuir al ingreso rural tiene que ir más allá del enfoque agrícola o sectorial. Por el contrario, el desarrollo rural debe abordarse desde una perspectiva territorial, como parte de un enfoque de desarrollo regional completo. Para ello, es necesario organizar consejos de desarrollo nacional que puedan garantizar la coordinación entre los diversos agentes que actúan en la región y vincular el desarrollo rural con el desarrollo regional.

La necesidad de establecer la coordinación regional se ha vuelto mucho más imperiosa por el afianzamiento de la democracia, la mayor descentralización gubernamental y la liberalización económica. La descentralización implica gobiernos provinciales y municipales más autónomos. La democracia da mayor incidencia a la acción colectiva y a la necesidad de que los gobiernos elegidos localmente procuren su legitimación ante el electorado. Y la liberalización económica y la reducción de la incidencia del Estado otorgan mayor preponderancia al sector privado. Por estas razones, muchos países se están orientando al desarrollo regional para lograr la coordinación de los servicios gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado a nivel regional. Si bien en general prevalece el principio de la subsidiariedad, delegándose la responsabilidad a los niveles más bajos posibles del gobierno, existen importantes fundamentos para la introducción de un nivel de gobierno intermedio entre las provincias y los municipios. El objetivo es alcanzar una mayor homogeneidad económica, social y ambiental a nivel nacional o de provincia, captando al mismo tiempo los beneficios de las externalidades y las economías de escala intermunicipales en la producción, la gestión ambiental y el suministro de bienes públicos.

Estos agentes locales habitualmente incluyen representantes de organismos desconcentrados del gobierno central o estadual, gobiernos locales, el sector privado, organizaciones empresariales, ONG, organizaciones comunitarias y de base y estructuras dirigentes tradicionales locales (Banco Mundial, 1999). Estas entidades están encargadas de definir en forma consultiva la estrategia de desarrollo para garantizar un robusto crecimiento regional que cree, entre otras cosas, oportunidades de inversión y empleo para el desarrollo rural. Estas entidades pueden administrar a través de una ventanilla regional única el desembolso de fondos públicos en respuesta a la demanda de familias y comunidades organizadas para financiar proyectos, tanto en forma de donaciones como de préstamos

(claramente separados), en forma competitiva, pueden formular ideas para y con el sector privado en materia de inversiones de escala regional y pueden estar a cargo de la coordinación de la programación y presupuestación de los organismos desconcentrados que suministran bienes públicos a clientelas que compiten entre sí, con diferentes preferencias. Un mayor acceso a la información local por parte de estos organismos regionales puede ayudarlos a canalizar recursos a iniciativas de proyectos para los pobres, mitigando los problemas de selección adversa y riesgo moral. Las intervenciones en desarrollo rural deben ser, pues, parte integral de los programas de desarrollo regional. Algunos programas regionales verdaderamente exitosos han estado administrados por ONG a las que el gobierno derogó autoridad por los servicios públicos locales (por ejemplo, el Plan Sierra en la República Dominicana).

Por supuesto que el desarrollo regional no está libre de obstáculos políticos y administrativos. Los Estados pueden considerar que los consejos regionales debilitan su propia política regional y adicionan una costosa instancia burocrática; las autoridades municipales pueden ver pocos beneficios en la participación en consejos regionales y los ministerios nacionales tienen clientelas sectoriales bien establecidas y un control sobre los presupuestos y sobre su ejecución, que no quieren perderlo. En consecuencia, habitualmente el avance hacia el desarrollo regional ha sido lento, pese a encerrar la promesa de importantes beneficios en materia de eficiencia. Sin embargo, un enfoque regional del desarrollo rural es un complemento fundamental de un criterio orientado por la demanda para generar oportunidades de inversión y empleo y para evitar la dispersión intrínseca del criterio orientado por la demanda.

### *Descentralización municipal*

Se ha producido una rápida descentralización en los niveles municipales de gobierno en toda América Latina (Burki, Perry y Dillinger, 1999). El principio de la descentralización descansa en la observación de que las autoridades locales están en mejores condiciones de recabar información sobre las necesidades y capacidades de la población local, de controlar a los agentes y de hacer cumplir los contratos que los gobiernos centrales (Stiglitz, 1999). Los gobiernos municipales pueden participar en la planificación del desarrollo para hacer más compatibles los programas de las distintas ramas del gobierno y coordinar la acción con los sectores privado y civil. El suministro local de bienes públicos puede adaptarse mejor a la demanda de una población local heterogénea y con frecuencia permite identificar fuentes menos costosas de suministros que las ofrecidas a nivel central. Esto incluye la salud, la educación, la infraestructura (mantenimiento vial y abastecimiento de agua) y la gestión de los espacios públicos. Y los gobiernos municipales pueden participar en la promoción del desarrollo, estimulando la inversión privada y la participación de los segmentos pobres. Para que estas funciones se cumplan eficazmente, la descentralización debe incluir no sólo la devolución de los derechos políticos y administrativos para gobernar, sino también el control fiscal de los presupuestos locales y un mayor acceso a los recursos (Binswanger, 1999). Esto se logró en Bolivia mediante la Ley de Participación Popular (Cossío, 1999) y en México en virtud del Ramo 33. Huther y Shah (1998) llegan a la conclusión de que la calidad del gobierno local está en estrecha correlación con el nivel de descentralización fiscal. Por último, la descentralización puede ayudar a una mayor responsabilización, al colocar el poder decisorio en manos de funcionarios locales que son más directamente controlables por su electorado.

Pese a ser prometedoras, las condiciones que requiere el éxito de la descentralización son considerablemente exigentes, razón por la cual los resultados han sido heterogéneos entre las distintas comunidades. Las condiciones para el éxito incluyen formas democráticas de gobierno a nivel local – y, por ende, suficiente competencia electoral- una representación efectiva de los intereses de los pobres -y, por tanto, el fortalecimiento de las organizaciones locales- y la capacitación de los burócratas locales para cumplir funciones técnicas de apoyo al desarrollo local participativo. De lo contrario, la descentralización puede dar lugar a una mayor corrupción, a la desviación del gasto hacia sectores no pobres, a su captación por grupos de intereses estrechos con control del gobierno municipal y a una menor responsabilización ante el público en general (Dethier, 1999). Los posibles beneficios de la información local se pierden y son captados localmente. La excesiva descentralización, sin la correspondiente integración regional, también puede dar lugar a que se pierdan las economías de escala, a la incapacidad de internalizar las externalidades regionales (por ejemplo, en la gestión de cuencas), la pérdida de la coherencia nacional en las iniciativas del gobierno, lo que provoca una incorrecta asignación general de los fondos (como ocurrió en Bolivia; véase Cossio, 1996), y un creciente aislamiento frente a las fuerzas de la globalización. La descentralización también puede ser efectiva para unas funciones y no para otras. En la enseñanza, el control del ausentismo docente puede cumplirse con eficacia a nivel local debido al carácter disperso de la información; sin embargo, la fijación de los planes de estudio, la administración de exámenes y el control de la calidad de la educación se cumplen mejor a nivel central. La descentralización puede haber socavado la calidad del servicio de prestación de asistencia a la salud, aunque haya mejorado su infraestructura (Burki, Perry y Dillinger, 1999).

La descentralización municipal ofrece, pues, un instrumento potencialmente efectivo para una inversión redituable en el campesinado pobre y algunos de los programas de desarrollo rural más importantes de América Latina se han organizado para captar este potencial. El programa de Apoyo Comunitario (PAC) y el Fondo Municipal de Apoyo Comunitario (FUMAC) en el noreste brasileño, el Fondo de Solidaridad Municipal de México y el Fondo DRI de Colombia todos ellos canalizan recursos a las comunidades a través de los municipios. Dentro de este criterio, el gobierno apunta a las comunidades pobres e incide en las prioridades de los proyectos, ya sea restringiendo el alcance de los proyectos elegibles u ofreciendo fórmulas de distribución del costo por tipo de proyecto. Las comunidades identifican los proyectos y presentan propuestas de financiamiento a los fondos de inversión municipal. El alcance de la participación de los segmentos pobres ha variado considerablemente, al igual que las prioridades de los proyectos y la calidad y sostenibilidad (mantenimiento) de los proyectos emprendidos (Wiens y Guadagni, 1998). Sin embargo, estas experiencias demuestran con claridad que el gobierno central y las ONG son factores preponderantes para la materialización del potencial de los municipios. Lo más importante es ayudar a los sectores pobres locales a mejorar su capacidad para emprender una acción colectiva al servicio de proyectos orientados por la demanda para incidir efectivamente en la reducción de la pobreza. Analizando el programa de fondos municipales de Oaxaca, Fox y Aranda (1996) comprueban que la eficacia de la descentralización en la reducción de la pobreza depende del estado en que se encontraban los gobiernos locales representativos antes de recibir nuevos fondos. En un análisis detallado del desempeño de los municipios en el marco de la descentralización, Faguet (1997) llega a la conclusión de que la devolución de recursos y facultades a los gobiernos locales ha incrementado la eficacia de la asignación del sector público y creado una asignación de recursos más orientada por las necesidades (en particular en la salud, la educación y las obras públicas), particularmente en los municipios más pequeños, más pobres y más alejados. De manera que, no tanto la capacidad local, sino una

representación democrática efectiva para establecer una responsabilización y responsabilidad públicas son determinantes fundamentales del éxito del criterio de descentralización.

### ***Reconstrucción institucional***

La implementación de políticas de estabilización y ajuste ha dado lugar a la austeridad fiscal y a la reducción de la incidencia directa del Estado en la economía. En el caso del desarrollo rural, esto ha comportado la contracción y exclusión de numerosas instituciones públicas tales como los bancos de desarrollo, los organismos paraestatales de comercialización y los servicios de extensión que brindaban servicios a la agricultura, la reducción de los subsidios que con frecuencia se habían incorporado para compensar a la agricultura por la apreciación del tipo de cambio real y el proteccionismo industrial, y la privatización de muchos servicios a la agricultura. Este cambio institucional generalizado ha inducido reacciones diferenciadas en los distintos sectores que conforman la agricultura. Los sectores más comerciales en general han obtenido beneficios, al acceder a nuevas fuentes de apoyo institucional a través de bancos comerciales, comerciantes privados, contratos con la agroindustria y organizaciones profesionales o empresas consultoras particulares que brindan asesoramiento técnico. Los sectores de extrema pobreza a veces se han beneficiado del acceso a redes de seguridad transitorias creadas por los fondos sociales. En contraste con ello, el sector intermedio de pequeños propietarios de tierras, la clientela principal del componente agrícola de los programas de desarrollo rural, con demasiada frecuencia ha quedado al margen del acceso a las instituciones que ofrecen servicios financieros, de comercialización e información sobre oportunidades tecnológicas y de mercado, creando un grave vacío institucional que amenaza la existencia misma de este grupo social, al comprometer su competitividad frente al sector comercial de la agricultura. Al liberalizarse los mercados inmobiliarios en el contexto de un vacío institucional generalizado para los minifundistas, la tierra puede concentrarse fácilmente en manos de una minoría de agricultores comerciales y se crea así una gran masa migratoria de pequeños hacendados desplazados, sin que se les haya dado la oportunidad de alcanzar una posición competitiva. Los productores con mayores posibilidades de alcanzar la eficiencia se verían así desplazados por otros que se vieron menos afectados por las fallas institucionales.

De manera que, para que el desarrollo rural arroje resultados, es preciso encarar la reconstrucción de las instituciones privadas y civiles en apoyo de una economía eficaz de pequeños establecimientos agropecuarios (Gordillo, 1999). Esto incluye una amplia gama de instituciones que han sido eliminadas por la preponderancia del Estado o que, por esta misma razón, no han surgido: cooperativas de crédito, asociaciones de ahorro y préstamo y ONG financieras; cooperativas de comercialización y asociaciones de almacenaje comunitarias; organizaciones para la coproducción con el gobierno de bienes y servicios públicos, por ejemplo para la infraestructura y su mantenimiento, o para la investigación y desarrollo; asociaciones de usuarios del agua, que pueden asumir la gestión directa de distritos de abastecimiento de agua recuperados, y organizaciones comunitarias que pueden aplicar la cooperación a la gestión y el mejoramiento de recursos de propiedad común como las pasturas, los bosques y los pesqueros. Los ministerios de agricultura, desarrollo rural y medio ambiente tienen una importante función que cumplir en la promoción de estas instituciones, pero es preciso procurar amplios esquemas cooperativos y de complementariedad en el espectro de organismos públicos. Los proveedores de asistencia técnica y los servicios de consultoría privados, que fueron desplazados por los servicios públicos subsidiados, están desplazando cada vez más a las ONG, pues pueden ofrecer servicios técnicamente superiores y con

mayor responsabilización. Los subsidios a los pobres para acceder a estos servicios en forma competitiva pueden suministrarse en formas de vales (por ejemplo, INDAP, para la asistencia técnica a pequeños hacendados en Chile). Los costos del establecimiento de estas instituciones habitualmente requieren subsidios, lo que exige una actitud dinámica del Estado en apoyo a la reconstrucción institucional en la sociedad civil. Estas instituciones son fundamentales para permitir que los pequeños hacendados reduzcan los costos de transacción de acceso a los mercados, flexibilicen las restricciones a la inversión y el uso de los factores y garanticen una gestión efectiva de los recursos productivos, por ejemplo, incrementando la elasticidad de la respuesta de oferta de los pequeños hacendados y garantizando su competitividad.

En todos los casos, el principio clave para la reconstrucción de instituciones civiles que puedan sustituir con eficacia los antiguos organismos de servicio del gobierno es capitalizar las ventajas comparativas singulares de información y ejecución que tienen las instituciones locales (a menudo, tradicionales). La mayor capacidad de las instituciones locales para captar información local les permite controlar el comportamiento oportunista que se traduce en la selección adversa y el riesgo moral en las relaciones contractuales. Para compensar las desventajas locales, como la diseconomía de escala y la elevada covariación en la evolución local, se puede procurar la integración de las instituciones locales en institucionales formales de mayor envergadura (por ejemplo, vinculando a grupos de crédito con bancos comerciales a través de ONG como Génesis en Guatemala [Sadoulet, 1999]), o a través de agroindustrias tales como las de la República Dominicana (Runsten y Key, 1996). La imposición de la conducta cooperativa por las instituciones locales puede materializarse a través de la interrelación de intereses entre los miembros, el ejercicio de la presión social, el recurso a normas sociales (por ejemplo, el aislamiento si se violan las normas) y los beneficios a largo plazo de la repetición de esquemas en comunidades estables.

Un aspecto importante de la reconstrucción institucional es el establecimiento de redes de seguridad social para la vía asistencial. En el contexto de reacciones a las crisis, las redes de seguridad social fueron creadas para gestionar la aceptabilidad política de las reformas y evitar las repercusiones sociales adversas. En los últimos años, se han aportado importantes contribuciones a la comprensión del valor económico de las redes de seguridad social analizando los efectos irreversibles de las reacciones de los hogares a las crisis. Hoddinott y Kinsey (1998), por ejemplo, demostraron que los efectos nutricionales en los niños de uno o dos años pueden tener efectos permanentes en el crecimiento. Los niños que son retirados prematuramente de la escuela difícilmente reanudan los estudios. Las ventas forzosas de activos productivos pueden impedir la posterior recapitalización. Otra experiencia importante de la respuesta a las crisis es que las redes de seguridad social funcionan si existen antes de producirse la crisis, aunque se mantengan a un nivel de escasa actividad en tiempos normales. Ello se debe a que las redes de seguridad social ex ante, como los planes de empleo garantido, sirven como instrumentos contra riesgos, permitiendo que los hogares asuman mayores riesgos y obtengan así mayores expectativas de ingreso en las decisiones económicas (Alderman y Paxon, 1992; Subbarao, 1997). La utilización de las redes de seguridad social como planes de seguro sería, pues, una buena inversión social. Sin embargo, existen pocos esquemas ex ante para el campesinado pobre de América Latina. El establecimiento de redes de seguridad social después de producida la crisis, por ejemplo, como reacción a los desastres naturales, resulta más costoso y menos eficaz en la ayuda a las familias para enfrentar la crisis y se pierde la oportunidad de brindar un seguro cuando no hay crisis. La gestión de las redes de seguridad también puede ser más efectiva cuando requiere la participación local para el control y la ejecución (por ejemplo, para la selección de

beneficiarios) y cuando se coordina con otros instrumentos (particularmente, planes de crédito y asistencia técnica.).

Desde una perspectiva agrícola multifuncional, el campesinado pobre puede ser un importante proveedor de servicios ambientales. Esto incluye la gestión de cuencas para la prevención de la erosión del suelo y el abastecimiento de agua potable, la preservación de la biodiversidad y la captación de carbono. De manera que crear instituciones que paguen los servicios ambientales como elemento del desarrollo rural puede ser un buen negocio para todos. Ello exige una justa valoración de los servicios que se presten y mecanismos institucionales para gravar los beneficios ambientales y la transferencia de tarifas a quienes prestan los servicios. Cálculos realizados para la República Dominicana (Plan Sierra, véase de Janvry, Sadoulet y Santos, 1995) demuestran que estos servicios legitiman transferencias sustanciales que crean incentivos para la reforestación y la adopción de prácticas de conservación de suelos entre el campesinado pobre ubicado en cuencas críticas. Con la creciente escasez de agua, el creciente valor de la biodiversidad y la importancia del cambio climático mundial, la internalización de estos servicios debe pasar a ser elemento integral de las estrategias de desarrollo rural. Pagar por los servicios ambientales puede generar importantes recursos financieros para respaldar el desarrollo rural y transformarse en un componente fundamental de la reducción de la pobreza rural como parte de la vía agrícola. Estas funciones tienen que ser gestionadas a nivel regional, por organismos con larga presencia en la región.

### ***Organizaciones locales y acción colectiva***

Las organizaciones locales tienen un importante papel que cumplir para llenar los vacíos que dejan a veces el mercado y el gobierno en la prestación de los servicios deseados. En momentos en que los gobiernos están reduciendo su apoyo a la agricultura, existen cada vez más expectativas de que las organizaciones locales asuman nuevas funciones. Esto plantea la cuestión de determinar qué funciones pueden cumplir estas organizaciones, cuáles son las condiciones para el éxito, a quién pueden beneficiar y cuáles son algunas de las causas de su fracaso.

Las organizaciones locales y la acción colectiva de apoyo pueden cumplir una serie de funciones para sus miembros. (1) Pueden servir de defensores en representación de los intereses de la comunidad en la formulación de políticas y en la asignación de recursos para bienes públicos. Esto incluye la presupuestación de fondos regionales y municipales para proyectos y la inversión pública complementaria. Dada la heterogeneidad de la pobreza y la existencia de una multiplicidad de oportunidades de inversión que continuamente cambian, los programas de desarrollo rural deben estar orientados por la demanda, ya que sólo los propios sectores pobres, con la asistencia técnica adecuada, cuentan con la información necesaria para identificar soluciones que se adapten a sus necesidades y que sientan como propias. (2) Las organizaciones locales pueden prestar servicios a sus miembros, tales como el acceso a la información, la reducción de los costos de transacción del acceso a los mercados de productos y factores, servicios de almacenaje, transporte, seguro y crédito. Los ejemplos incluyen servicios cooperativos en la elaboración y comercialización de productos agrícolas, crédito grupal y asociaciones bancarias en pequeños poblados, la comercialización comunitaria y la asistencia técnica a grupos organizados (por ejemplo, el movimiento de campesinos de Nicaragua – CEPAL 1998 y el CIAL para la investigación participativa en Colombia y Ecuador – Ashby y Sperling, 1995). (3) Pueden asistir en el suministro de bienes públicos locales a través de aportes de sus miembros y de la distribución de costos con el sector público. (4) Finalmente, las

organizaciones locales también pueden participar directamente en una serie de emprendimientos innovadores para generar ingreso. Esto incluye cooperativas de producción (por ejemplo, CoopeSilencio en Costa Rica, que produce aceite de palma y posteriormente se diversificó hacia otras actividades productivas, CEPAL, 1998), la industria maderera social (Mafor en Honduras) y microempresas de propiedad colectiva (por ejemplo, Asfepa para la manufactura de mermeladas de frutas tropicales por mujeres costarricenses).

Las condiciones necesarias para el éxito de las organizaciones locales han sido analizadas por quienes estudiaron la acción colectiva (por ejemplo, Baland y Platteau, 1996 y Ostrom, 1993). Las determinantes pueden agruparse en las tres categorías siguientes: (1) los incentivos que crea la expectativa de beneficios individuales a partir de la cooperación. Ello requiere un buen conocimiento técnico del problema abordado, administradores capacitados, que el rendimiento privado de la actividad que se emprende en el contexto cooperativo sea mayor que el que produzca la misma actividad sin asumir los compromisos cooperativos, y la percepción de imparcialidad en la distribución de los costos en relación con la distribución de los beneficios. Los incentivos se pueden incrementar mediante el acceso a recursos externos para la capacitación, la inversión y el fomento institucional, el apoyo a las ONG para la prestación de servicios y el acceso a empresas con consultoras particulares. (2) La capacidad de los miembros para controlar el comportamiento de sus pares. Esto se vincula a características del grupo tales como el número de integrantes, la homogeneidad de sus integrantes y la proximidad. (3) La capacidad para imponer sanciones. Esto depende del costo de la opción de salida, por ejemplo, por la vía de la migración, de la solidez de las normas sociales comunes, de la existencia de foros para crear consenso, del carisma de los dirigentes, de la credibilidad en cuanto a la aplicación de las sanciones, de la existencia de mecanismos de solución de los conflictos y del capital social entre los miembros, que cree vínculos que puedan utilizarse para aislar y sancionar a los infractores (por ejemplo, la pérdida de patrocinio).

La acción colectiva puede también fracasar fácilmente. En efecto, la observación sistemática de las organizaciones de base demuestra una gran heterogeneidad entre sus integrantes, sus funciones y sus resultados (por ejemplo, entre los distintos grupos del ejido de México). La participación es costosa para los pobres, por ejemplo, en el costo temporal de oportunidad para las mujeres que generan ingreso, por lo cual, los beneficios deben ser suficientes. La acción grupal puede también reavivar conflictos y contribuir a reproducir y exacerbar relaciones de poder desiguales tradicionales, no sólo marginando a los pobres, sino también actuando como mecanismo para obtener de ellos un rendimiento. Habitualmente las organizaciones crean un “efecto clase media” del que quedan excluidos los más pobres. La extensión de la participación a los miembros más pobres de la comunidad exige intervención gubernamental o asistencia de las ONG. En general, se atraviesa una larga etapa de aprendizaje, con grandes riesgos, antes de que las organizaciones alcancen un funcionamiento eficaz y esta etapa exige el subsidio de los sectores pobres. Finalmente, con frecuencia existe una masa crítica que debe alcanzarse para que la organización se torne efectiva, por ejemplo, divulgando las demandas de sus miembros. También en este caso pueden requerirse subsidios para respaldar a la organización hasta que alcance esta masa crítica. La inversión en estos costos de establecimiento y aprendizaje para ayudar a las organizaciones que recién se inician a lograr la sostenibilidad bien puede pues ser un buen destino para los recursos del Estado.

La experiencia en criterios participativos entre el campesinado pobre ha ofrecido lecciones interesantes. Una de ellas es que apuntar a la homogeneidad de proyectos productivos, por ejemplo,

excluyendo a los sectores no pobres o a los hombres, no siempre tiene resultados óptimos para los pobres y para la mujer. En Petrolina (Brasil), los proyectos de riego se basaron en el concepto de agentes dirigentes, combinando agricultores pequeños y grandes en cooperativas de exportación, en las que estos últimos asumieron el liderazgo en la introducción de tecnologías, el fomento institucional, la apertura de mercados y el establecimiento de una reputación entre los importadores extranjeros (Damiani, 1999). En Bolivia, una asociación elaboradora de arroz (La Campana, en Santa Cruz) incorporó unos pocos productores grandes entre numerosos pequeños agricultores para alcanzar las necesarias economías de escala (CEPAL, 1998). Los grupos de crédito heterogéneos están en una posición desventajosa para controlar el comportamiento de sus miembros, pero en mejores condiciones de brindar un seguro mutuo (Sadoulet, 1999). Los proyectos orientados a la mujer con frecuencia se benefician de la participación de los hombres, al menos, para neutralizar su oposición. Quedan pendientes otros aspectos muy poco explorados. Uno de los más difíciles es saber cómo crear capital social en las comunidades donde no existe, por ejemplo, en las comunidades fronterizas con emigrantes recientes. Es preciso una mayor comprensión de la incidencia de los recursos y los agentes externos para alcanzar este objetivo (Durstun, 1998).

### **Inversión en el activo en poder del campesinado pobre**

El contexto de política, administrativo, institucional y orgánico que acaba de describirse incide en la selección de las estrategias para el sustento de las familias y las comunidades. Estas estrategias pueden ayudar a las familias a escapar de la pobreza por las diferentes vías definidas antes: la emigración, la vía agrícola, la vía de las actividades múltiples y la vía asistencial. El valor inicial del activo y la naturaleza del contexto en que se desarrollan estas estrategias determina la productividad del activo y por ende el rendimiento de la inversión en el activo en poder del campesinado pobre y los resultados en la generación de su sustento (véase la figura 1). Las probabilidades de que la inversión en la posición acreedora de los pobres sea un buen negocio aumenta sustancialmente si se mejora el contexto. Si bien existe una amplia gama de experiencias, aún no se cuenta con un análisis sólido de los efectos de la inversión en el activo en poder de los pobres en el rendimiento. Examinaremos en este trabajo algunos ejemplos más notorios. En cada caso, subrayaremos los beneficios derivados de un contexto de desarrollo rural con mayor coordinación, regionalización y descentralización y con profundización institucional y orgánica.

### ***Capital natural: inversión en el acceso a la tierra***

Si el incentivo y el contexto institucional son favorables, el acceso a la tierra es un activo fundamental para ayudar a muchos campesinos pobres a escapar de la pobreza por la vía agrícola y de las actividades múltiples (Hoddinott, Haddad y Mukherjee, 2000).<sup>2</sup> Sin embargo, numerosas comunidades muestran la contradicción de extensas zonas de tierras baldías o subexplotadas, mientras que numerosas familias que podrían ser agricultores competitivos, no poseen tierras o poseen parcelas muy pequeñas que sobreexplotan y deterioran. Con el fin de las reformas agrarias expropiadoras en la mayor parte de América Latina, es preciso diseñar nuevos mecanismos de acceso a la tierra para los pobres mediante el uso del mercado inmobiliario. Dado que estos mercados se caracterizan por fallas

---

<sup>2</sup> López y Valdés (1998) observan con acierto que éste no es siempre el caso. En efecto, no ha de sorprender que la tierra tenga un valor escaso para la generación del ingreso de los pobres si el contexto de incentivos está sesgado a favor del medio urbano y el campesinado enfrenta el riesgo de grandes fallas del mercado, vacíos institucionales y restricción en los bienes públicos.

graves debido al sobreprecio de la tierra en relación con el uso agrícola (Binswanger, Deininger y Feder, 1995), muchos países han introducido fondos agrarios para fomentar el acceso a la tierra mediante transacciones del mercado inmobiliario subsidiadas entre grandes vendedores y grupos de pequeños compradores (Deininger, 1998). Existen programas amplios de “reforma agraria asistida por el mercado de tierras” en Brasil (*Cedula da Terra*) y Colombia, y se han iniciado en Honduras (Fondo de tierras). Si bien los criterios varían de un país a otro, en general no existe participación de las comunidades en la identificación de los posibles vendedores, ni en la selección de los beneficiarios, ni en el respaldo de las transacciones. Aunque ha transcurrido muy poco tiempo para realizar una evaluación económica, los resultados iniciales de Brasil muestran una buena capacidad para beneficiar a las familias pobres (pero no en situación de pobreza extrema) y con posibilidades de transformarse en agricultores productivos (gente de las aldeas rurales, con una educación relativamente elevada y un mayor número de adultos en la familia) (Buainain et al., 1999). Es necesario experimentar otros enfoques para reducir el costo de los subsidios y garantizar la competitividad de los beneficiarios.

En buena parte de América Latina, los mercados de arrendamiento de tierras han quedado atrofiados por la confusión del régimen de propiedad. Los propietarios se muestran reticentes a aceptar arrendamientos como no sea por muy corto plazo o arriendan a parientes, por temor a no poder recuperar la tierra (Jaramillo, 1997). Históricamente y sobre la base de la experiencia de otras regiones del mundo, el mercado de arrendamiento de tierras ha sido una de las vías más eficaces para permitir el acceso a la tierra del campesinado pobre y de los jóvenes. Contratos de arrendamiento tales como las medianerías permiten mitigar las carencias de capital y los riesgos del mercado que afectan a buena parte del campesinado pobre y que socavan su competitividad como agricultores. Por lo tanto, existe una necesidad imperiosa de reactivar estos mercados mediante la consolidación de los regímenes de propiedad para quienes arriendan y brindando acceso al crédito y a servicios rurales a los posibles arrendatarios. Siguiendo los ejemplos de las reformas agrarias asistidas por el mercado inmobiliario que procuran impulsar el acceso a la tierra en propiedad, podría movilizarse a las comunidades locales para resolver localmente muchos de los conflictos que plantean los derechos de propiedad y mediar en las transacciones de arrendamiento de tierras. Esta participación podría ayudar a la consolidación de los regímenes de propiedad de los terratenientes y a fomentar el poder de negociación de los arrendatarios, al obtener contratos a largo plazo más favorables. La introducción de fondos agrarios para el acceso a la tierra en arrendamiento también sería una buena inversión en el campesinado pobre.

### ***Capital físico: inversión en tecnología para los pequeños agricultores y en infraestructura rural***

Para elevar la productividad siguiendo la vía agrícola, es necesario ofrecer a los sectores pobres una amplia gama de opciones tecnológicas adaptadas a ellos, en cuya formulación participen activamente (por ejemplo, el CIAL en Colombia y Ecuador) y en las que tengan libertad de elección (por ejemplo, mediante una mayor capacidad para discriminar e innovar adquirida en las escuelas agrarias [Perú] y en los movimientos de “campesinos para campesinos” [Nicaragua]). Con demasiada frecuencia, se oponen los criterios científicos sobre una base ideológica en lugar de procurar complementarlos. Este es el caso, por ejemplo, de la biotecnología y la agroecología, con defensores en cada campo que debaten con resultados excluyentes. La biotecnología, con la amplia gama de nuevos rasgos que puede ofrecer a los pequeños agricultores, debe combinarse con el diseño de sistemas agrícolas basados en principios agroecológicos. Dado que la biotecnología sólo puede ofrecer unos pocos

rasgos característicos transferibles por inserción genética, se requiere obtener otros rasgos mediante la cría tradicional. Y los beneficios que pueden ofrecer las variedades mejoradas por selección tienen que complementarse con otros criterios tales como la gestión integrada de plagas y nutrientes, las aplicaciones químicas, la gestión integrada de recursos naturales y la agricultura de precisión. Es urgente prestar atención a la integración de lo que las distintas ciencias agronómicas y biológicas tienen para ofrecer en “paquetes” tecnológicos específicos del usuario. Estas funciones requieren la creación de instituciones intermedias. En algunos casos, esta tarea quedaría a cargo de las empresas semilleras particulares; en otros, de NARI y de CGIAR. En general, las instituciones que pueden cumplir estas funciones no han seguido el ritmo del desarrollo de los adelantos científicos de utilidad para los pequeños agricultores. Además, la tecnología sólo puede ser efectiva para la reducción de la pobreza si está incorporada a estrategias regionales y locales amplias que coordinen y complementen el instrumento tecnológico con otros instrumentos para la reducción de la pobreza. El rendimiento de la inversión en tecnología agrícola habitualmente es importante (Alston y Pardey, 1996). Además, dada la histórica indiferencia por la inversión en investigación agrícola para ámbitos marginales donde se encuentran numerosos agricultores pobres, existen indicios (por ejemplo, sobre Honduras) de que las tasas de rendimiento de la inversión en investigación para estas zonas puede ser superior que en el caso de tierras de alto potencial (Ruben, 1999).

Entre las formas de capital físico, la inversión en caminería rural en regiones con posibilidades de superávit comercial puede ser elevada. Dada la variación de las ventajas comparativas que traen consigo la liberalización del comercio y el cambio tecnológico, surgen nuevas oportunidades de inversiones redituables en infraestructura. Otras formas de infraestructura como la electricidad y los teléfonos pueden ofrecerse a nivel privado, existiendo una gran subinversión en estos servicios. Se pueden ofrecer subsidios a los proveedores privados en regiones con alta densidad de campesinos pobres. Estos subsidios pueden ayudar a cubrir los costos fijos, dejando de lado los costos marginales para mantener un incentivo de alcanzar niveles de uso económicamente óptimos. Las telecomunicaciones rurales son fundamentales para la inteligencia de mercado, la descentralización de fuentes de ingreso no agrícolas, trasladándolas a las zonas rurales, y la educación en zonas remotas (por ejemplo, la telesecundaria). En los casos en que se han eliminado los monopolios del Estado, se produjeron de inmediato inversiones privadas en telecomunicaciones rurales. De manera que el mejoramiento infraestructural es clave para crear una vía agrícola y de actividades múltiples que permita escapar de la pobreza.

### ***Capital humano: inversión en enseñanza, salud y nutrición para el campesinado pobre***

Ha existido una subinversión sistemática en educación rural. A raíz de ello, la calidad de las escuelas locales habitualmente es muy inferior a la de las urbanas. Además, la necesidad que tienen los pobres de movilizar el trabajo familiar para generar ingreso y flexibilizar las restricciones de liquidez con frecuencia les impide enviar a sus hijos a la escuela o los envían en condiciones de nutrición y salud que limitan su capacidad de aprendizaje. El resultado es que la pobreza se hereda entre generaciones de pobres a causa de la escasa inversión en capital humano, y eventualmente es transferida al medio urbano por la migración de individuos no preparados para competir en los mercados de trabajo de las ciudades. Como lo ilustran los resultados presentados anteriormente, el acceso a la educación secundaria es fundamental para obtener empleo no agrícola bien remunerado. De ahí que la inversión en enseñanza rural sea importante para ayudar a los jóvenes campesinos a escapar de la pobreza por la vía de la emigración y de la pluriactividad. Si la agricultura ofrece oportunidades para el cambio

tecnológico y la introducción de nuevas actividades, la educación también es fundamental para la vía agrícola.

Muchos gobiernos han reconocido que la inversión en educación rural es un buen negocio. Esto exige consolidar el lado de la oferta de la educación y crear incentivos para que los padres pobres mantengan a sus hijos en la escuela hasta la enseñanza secundaria. Progresas en México y PRAF en Honduras transfieren recursos en efectivo a los padres pobres de las zonas rurales a cambio de que mantengan a los hijos en la escuela en condiciones nutricionales y de salud adecuadas (de León, Hernández y Parker, 1999). La comparación del éxito de Progresas entre una comunidad y otra (sobre la base de observaciones en visitas de campo), ilustra la importancia de la coordinación local con otros programas. Los municipios con capacidad para coordinar los programas locales reasignan los recursos para mejorar el lado de la demanda en la educación, incrementan la capacidad de los servicios de salud para reaccionar ante una mayor demanda, invierte en el transporte escolar y reasignan parte de los recursos a no beneficiarios (por ejemplo, por la vía de becas). De ahí que la coordinación local de los programas educativos con otras actividades municipales incrementa sustancialmente los beneficios que se pueden derivar de los programas educativos de por sí. El cálculo de la tasa de rendimiento social de la inversión en educación en Chile arroja la cifra del 10% para la enseñanza secundaria y el 12% para el segundo ciclo (Arellano y Braun, 1999).

#### ***Capital financiero: inversión en dotaciones de capital mínimas***

Muchas familias se encuentran atrapadas en la pobreza por carecer de la mínima dotación de efectivo para emprender actividades productivas. Muchas otras viven en la pobreza por las limitaciones de crédito, que no les permiten un uso económico óptimo de los activos bajo su control y les impiden acceder a las fuentes de seguro. Es bien sabido que la mayor parte de los pequeños agricultores no tienen acceso al crédito formal. Además, los costos de transacción puede ser prohibitivos: estos representan el 50% del costo del crédito en México, del 24 al 71%, de acuerdo con el volumen del préstamo, en Brasil, y el 70% en Colombia (Runsten y Dey, 1996). Las transferencias de efectivo a los agricultores mexicanos a través del programa PROCAMPO, introducido para compensar la baja de los precios internos que acarrió el TLCAN, demuestran que la mitigación de las restricciones de liquidez puede traer consigo altas tasas de rendimiento. En el sector del ejido, cada peso transferido generó otro peso de ingreso familiar a través de la compra de fertilizantes y animales (Sadoulet, de Janvry y Davis, 1999). Con tasas de rendimiento del 100% para las transferencias de efectivo, este experimento controlado demuestra el alto rendimiento de la inversión en el desarrollo de instituciones financieras que puedan efectivamente satisfacer las necesidades de liquidez de los pequeños agricultores. Esto crea oportunidades atractivas para los prestamistas privados que se ven llamados a invertir en el activo financiero de estos pequeños agricultores. La comparación de los multiplicadores entre una familia y otra indica que quienes acceden a la asistencia técnica obtuvieron mucho mayor beneficio de las transferencias. Sin embargo, sólo cerca del 13% de los habitantes del ejido tienen acceso a la Alianza para el Campo y alrededor del 17% a alguna forma de asistencia técnica. También en este caso, los resultados ilustran la importancia de la complementariedad y la coordinación entre las iniciativas de desarrollo rural: los empeños por incrementar la productividad en el uso de los recursos producen altas tasas de rendimiento para la inversión en el activo financiero controlado por el campesinado pobre.

### ***Capital social: inversión en arreglos contractuales e inclusión social***

El propósito del desarrollo regional es crear oportunidades de inversión y empleo locales para el campesinado pobre, en tanto que el propósito del desarrollo rural es garantizar que el campesinado pobre pueda captar estas oportunidades. De los distintos criterios para la consecución de este objetivo, la agricultura por contrato y las empresas conjuntas entre intereses empresariales y pequeños agricultores y microempresarios rurales están prácticamente inexplotadas. Sin embargo, se han registrado ejemplos exitosos en toda América Latina. Entre ellos, las exportaciones no tradicionales en Guatemala, por contrato entre la cooperativa de servicios Cuatro Pinos, integrada por minifundistas, y un exportador privado (ALCOSA) (von Braun et al., 1989), los contratos con pequeños agricultores para la producción de tomate destinada a la industria del concentrado en Chile (Tomic, 1991), la asociación entre una cooperativa de pequeños agricultores productores de mandioca y la empresa agroexportadora Magu Ltd. en Colombia (Marsh y Runsten, 1994), la producción de café orgánico en Jamaica (Blue Mountain Coffee), la exportación a los Estados Unidos de hortalizas orgánicas producidas por ejidatarios en Baja California (Jacobs Farms) y la producción por contrato de aves de corral a cargo de 4.000 minifundistas para la empresa Sadia Avicola, en Brasil (CEPAL, 1998). En Petrolina, también en Brasil, se ha recurrido a establecimientos agrícolas importantes que han actuado como “empresas líderes” en la apertura de mercados de exportación exigentes para los pequeños agricultores (Damiani, 1999). Al examinar los distintos tipos de productos básicos para los que se han suscrito contratos duraderos financiados por FIRA en México entre pequeños agricultores y la agroindustria, la CEPAL (1998) informa que el 39% corresponde a huevos y aves de corral y el 29% a hortalizas. Pronasol, en México (Cordera y Lomeli, 1999) ha creado empresas conjuntas entre el Estado y microempresarios, utilizando fondos de capital social del Estado. Sólo cabe preguntarse por qué estas iniciativas no están más difundidas. En general, el capital para empresas de riesgo rurales ha sido escaso. Esto se debe con frecuencia a la fragilidad de los regímenes de propiedad para obtener inversiones, a la falta de validez jurídica de los contratos y al elevado costo de transacción de los mercados de capital rurales. Esta es una vasta esfera con posibilidades de progreso que merece urgente atención y en la que una inversión redituable pública y privada en el campesinado pobre sigue estando muy inexplorada. También en este caso, la coordinación regional de la inversión pública y privada y el desarrollo de instituciones agrarias son elementos importantes para crear la oportunidad de dar mayor escala a estas experiencias.

### ***Conclusiones***

Hemos observado que la pobreza rural en América Latina ha disminuido en los años de 1990 con la recuperación económica, pero ello se ha producido sustancialmente por la vía de la emigración y el desplazamiento de la pobreza hacia los sectores urbanos –lo que es obviamente insatisfactorio– y que la extensión de la pobreza rural sigue siendo muy grande, con el consiguiente desperdicio de recursos productivos, particularmente en regiones específicas de América Latina. También hemos observado que el crecimiento económico agregado es necesario pero no suficiente para la reducción de la pobreza, pues exige que haya un menor nivel de desigualdad y un mayor nivel de educación secundaria. El crecimiento es ineficaz para reducir la desigualdad en tanto las crisis contribuyen a fomentarla, creando efectos irreversibles que comprometen la posibilidad de que la reanudación del crecimiento contribuya a reducir la pobreza. En consecuencia, es preciso atacar la desigualdad reduciendo la inestabilidad económica y a través de programas especializados de acceso a activos productivos por parte de los pobres. Por último, también hemos observado que existen condiciones

favorables para un nuevo criterio de desarrollo rural en el que la inversión en el mejoramiento de la posición acreedora del campesinado pobre y en el mejoramiento del contexto que determina la productividad de su activo, pueda ser un buen negocio desde el punto de vista social y privado. Este criterio, por tanto, encierra posibilidades de contribuir al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza rural. Inclusive, aunque sea en una escala modesta y adoptando distintas formas en diferentes contextos, este nuevo criterio se ha empezado a difundir en muchos países de la región. Sin embargo, no es fácil de alcanzar puesto que las inversiones destinadas a establecer un contexto para el éxito del desarrollo rural son en parte de carácter “blando” y el conocimiento sistemático al respecto es insuficiente, lo que determina que haya éxitos al lado de fracasos. Por estas razones, los programas encaminados a mejorar las necesidades básicas (salud, educación, electrificación, caminería, agua potable y vivienda) han tenido más éxito que los programas encaminados a incrementar el ingreso (Vargas, 1999, en el caso de Colombia; Cordera y Lomeli, 1999, en el caso de México). Las dimensiones fundamentales para incrementar las posibilidades de éxito de este criterio se han organizado en torno a las cinco propuestas siguientes:

- A nivel nacional, coordinar las intervenciones de desarrollo rural con la política macroeconómica y sectorial e iniciativas de parte de todos los demás segmentos de la sociedad: el sector empresarial, la sociedad civil, las universidades y los organismos internacionales. El objetivo es eliminar las incongruencias de política y los sesgos antirurales que socavan el desarrollo rural. De ahí que los países que aún no lo han hecho deban instituir algún tipo de dirección de coordinación nacional a nivel ministerial para el desarrollo rural, asistida por un servicio de asesoramiento técnico como los institutos de desarrollo rural de Nicaragua y Costa Rica.
- A nivel regional, insertar las iniciativas de desarrollo rural en una amplia estrategia de desarrollo regional. A tales efectos, los países deben establecer consejos de desarrollo regional para coordinar los aportes de la multiplicidad de agentes que participan en el desarrollo regional, de los organismos públicos desconcentrados al sector empresarial y las ONG. Estos consejos deben tener como propósito primordial fomentar el crecimiento de la región y con ello crear oportunidades de inversión y empleo que beneficien al campesinado pobre. Pueden coordinar el desembolso de recursos para proyectos de inversión impulsados por la demanda (DRIF) presentados por los municipios y los grupos de ciudadanos organizados. Es esencial un enfoque regional para captar las economías de escala e internalizar las externalidades, por ejemplo, en las regiones agroecológicas, los mercados, y los territorios indígenas que escapan al ámbito municipal.
- A nivel municipal, emprender una descentralización efectiva para impulsar la eficacia en la atención de las necesidades de los pobres. Los gobiernos municipales tienen el beneficio del acceso a la información local para ejercer el control y al capital social para dar validez a la cooperación y los contratos. Si bien la gestión descentralizada del desarrollo rural puede ser saboteada por intereses creados locales, las condiciones para el éxito incluyen la descentralización fiscal, la representación política de los sectores pobres, un gobierno democrático, un sólido liderazgo municipal y el mejoramiento de la capacidad gerencial.
- Promover la reconstrucción de un conjunto de instituciones de servicio a los pequeños agricultores y a las zonas rurales distintas de las paraestatales que cumplan (y muy

frecuentemente, en el caso de los pobres, no cumplían) estas funciones antes del ajuste estructural. Esto incluye instituciones para la consolidación de los regímenes de propiedad, el acceso a los servicios financieros, la gestión de las redes de seguridad social locales, la generación participativa de innovaciones tecnológicas, el acceso a información sobre nuevas oportunidades y asociaciones para reducir los costos de transacción del acceso a los mercados. Si bien se han de basar en gran parte en los sectores privado y civil, la creación y el control de estas instituciones exige la participación activa del sector público.

- Promover organizaciones locales y la acción colectiva del campesinado pobre, utilizando el capital social que habitualmente existe en las comunidades rurales, con frecuencia en forma latente. En los casos en que no exista ese capital social, se puede recurrir a agentes y fondos externos para impulsarlo (Durstón, 1998). La acción colectiva puede apuntar a la defensa de los intereses de los pobres, la prestación de servicios a sus miembros y el suministro de bienes públicos locales, así como a iniciativas colectivas de generación de ingreso. Las organizaciones locales son esenciales para el éxito de un enfoque del desarrollo rural orientado por la demanda y basado en la regionalización y municipalización del acceso a los recursos y los servicios públicos.

En estas condiciones, las familias rurales pueden escapar de la pobreza a través de una multiplicidad de caminos: la emigración, la vía agrícola y la pluriactividad, quedando la vía asistencial como opción residual que debe reducirse al mínimo. Es probable que numéricamente la mayor parte de las familias rurales de América Latina hayan tratado de superar la pobreza por la vía de la pluriactividad, pese a que ello ha sido escasamente reconocido por el gobierno y en general no existe asistencia del Estado para crear empleos rurales no agrícolas. Cuando se han establecido las cinco condiciones definidas, la inversión en la posición acreedora del campesinado pobre puede ser un buen negocio pues ayuda a movilizar el potencial productivo de un activo subvaluado ya en poder de esas familias y comunidades, como la mano de obra familiar y el capital social. Desde esta perspectiva, el compromiso político de combatir la pobreza rural no es una cuestión ética y de solidaridad con los pobres sino, en la mayoría de los casos, sencillamente una inversión social racional, competitiva con otros usos del ingreso fiscal, si el diseño es adecuado. Este criterio de considerar el desarrollo rural como un buen negocio puede aplicarse a todos los caminos de salida de la pobreza: no sólo a la vía agrícola, sino también a la de la emigración (al preparar a los emigrantes a escapar de la pobreza una vez en la ciudad) y el camino de la pluriactividad. Hemos demostrado que existen incontables ejemplos en los que la inversión en la dotación natural, física, humana, financiera y de capital social del campesinado pobre ha arrojado efectivamente un alto rendimiento. Estas inversiones producen ingresos a través de la agricultura y a través de una amplia gama de otros emprendimientos, en particular el empleo rural no agrícola. Por esta razón, el éxito de este enfoque no se limita al sector tradicional de la agricultura familiar viable, sino que alcanza a muchos otros hogares con algunas tierras pero una dotación insuficiente de otro tipo de activos. El compromiso necesario para que este criterio funcione consiste en orientar estas estrategias de inversión productiva a las familias más pobres. Hemos observado que existen numerosas estrategias que se pueden utilizar con este propósito, incluida la formación de grupos heterogéneos, los vínculos con los menos pobres, formas creativas de contratación y subsidios específicos para garantizar un umbral mínimo de activo y ayudar a los pobres a incorporarse. La exploración de las prácticas óptimas para mejorar el contexto que determina la productividad de estos activos y para hacer más efectivas estas inversiones apenas ha comenzado. La búsqueda de las prácticas óptimas abre un temario interesante para iniciativas

creativas en el diseño de estrategias de desarrollo rural que puedan contribuir sustancialmente al desarrollo nacional y a la reducción de la pobreza.

## Referencias

- Alderman, Harold, and Christina Paxon. 1992. "Do the Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries". Research Program in Development Studies, Discussion Paper #164, Princeton University.
- Alston, Julian, and Philip Pardey. 1996. *Making Science Pay: the Economics of Agricultural R&D policy*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Arancibia, Fernando. 1995. "Comisión Interministerial de Desarrollo Rural". In Ministry of Agriculture, Sector publico, organizaciones sociales y ONG: Nuevos esquemas institucionales para el desarrollo de la pequeña agricultura y el sector rural. Santiago.
- Arellano, Soledad, and Matias Braun. 1999. "Rentabilidad de la Educación Formal en Chile". Cuadernos de Economía (107): 685-724.
- Ashby, Jacqueline, and L. Sperling. 1995. "Institutionalizing Participatory, Client-Driven Research and Technology Development in Agriculture", *Development and Change*, 26(4): 753-70.
- Ashley Caroline and Diana Carney. 1999. *Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience*. Londos: Department for International Development.
- Baland, Jean-Marie, and Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* Oxford University Press.
- Barham, Bradfor, and Carter Michael. 1996. "Level Playing Fields and Laissez Faire: Post liberal Development Strategy in Inegalitarian Agrarian Economies". *World Development* (24): 1133-49.
- Biswanger, Hans. 1999 "Fostering Economic Growth and reducing Poverty: Can Decentralization Help? In FAO, Technical Consultation on Decentralization for Rural Development, Proceedings, Rome.
- Binswanger, Hans, Klaus Deininger, and Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations", *Handbook of Development Economics*, Volume IIIB, Amsterdam: Elsvier.
- Binswanger, Hans, and Ernst Lutz. 1999. "Agricultural Trade Barriers, Trade Negotiations, and the Interests of Developing Countries". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Buainnain, Antonio, Kose Maria da Silveira, Hildo Souza, and Marcelo Magalhaes. 1999. "Community-Based Land Reform: A New Way of Reaching out the Marginalized?" Universidad de Campinas.
- Burki, Shahid, Guillermo Perry, and William Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- CEPAL. 1996. Agroindustria y pequeña agricultura: Síntesis comparativa de distintas experiencias. Santiago Chile.
- CEPAL. 1998. Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales. Santiago.
- CEPAL. 1999. Social Panorama in Latin America, 1999. CEPAL, Santiago, Chile.
- Cossío Cortez, Ivan. 1999. "Bolivia". In FAO, Technical Consultation on Decentralization for rural Development: Proceedings. Roma.
- CEPAL. 1999b. Centroamérica; Cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural. México.
- Cordera, Rolando, and Leonardo Lomeli. 1999. "El programa nacional de solidaridad y el combate a la pobreza rural". FAO, Regional Office for Latin America and the Caribbean, Políticas nacionales orientadas al alivio de la pobreza rural en América Latina, [www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org).
- Cossio Cortez, Ivan. 1996. "Heterogeneidad Rural y Políticas Diferenciadas en Bolivia", in FAO, Políticas Diferenciadas y Tipologías Agrarias, Santiago.
- Damiani, Octavio. 1999. Beyond Market Failure: Irrigation, the State, and Non-Traditional Agriculture in Northeast Brazil. Ph.D. Dissertation Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.
- Davis, Benjamin, Calogero Carletto, and Jaya Sil. 1997. Los hogares agropecuarios en Nicaragua: Un análisis de tipología. Department of Agriculture and Resources Economics, Universidad de California, Berkeley.
- Deininger, Klaus. 1998. "Negotiated Land Reform as One Way of Land Access: Initial Experiences from Colombia, Brazil, and South Africa". Development Research Group. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- de Janvry, Alain, and Pablo Glickman. 1991. Encadenamientos de Producción en la economía campesina en el Ecuador. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 1999a. "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?" Forthcoming in Nora Lusting. ed., Adverse Shocks and Social Protection: Policies Issues for the Developing World. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y la Brookings Institution.
- de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 1999b. "Income Strategies Among Rural Households in Mexico: The Role of Off-Farm Activities in Poverty reduction". Department of Agricultural and Resource Economics, Universidad de California, Berkeley.

- de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet, and Blas Santos. 1995. "Project Evaluation for Sustainable Rural Development: Plan Sierra in the Dominican Republic". *Journal of Environmental Economics and Management* 23(2): 135-54.
- de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo, and Elisabeth Sadoulet. 1997. *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*. Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- de León, José, Daniel Hernández, and Susan Prker. 1999. "Intergenerational Transmission of Poverty in Mexico: The Impact of the Education, Health, and Nutrition Program (PROGRESA)". ProgresA Ciudad de México.
- Dethier, Jean-Jacques. 1999. "Governance, Decentralization, and Public Goods: Evidence from China, India, and Russia". Center for Development Research (ZEF) Universidad de Bonn.
- Durston, John. 1998. "Building Social Capital in Rural Communities (where it doesn't exist): Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala". Santiago: CEPAL.
- Echeverría, Ruben. 1999. "Opciones de inversión en la economía rural de América Latina y el Caribe". Sustainable Development Department. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Faguet, Jean-Paul. 1997. "Decentralization and Local Government Performance". Technical Constitutions on Decentralization, FAO, Roma.
- Fox, Jonathan, and Josefina Aranda. 1996. *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- Gordillo, Gustavo. 1999. "La ansiedad para concluir: La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina". Santiago: FAO.
- Hoddinott, John, and Bill Kinsey. 1998. "Child Growth in the Time of Drought". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Hoddinott, John, Lawrence Haddad, and Sanjita Mukherjee. 2000. "Assets and Rural Poverty". Washington, D.C.: IFPRI.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social progress in Latin America, 1998-1999 Report*. Washington, D.C.
- IICA. 1999. *La agricultura y el medio rural de América, un asunto estratégico en el presente y futuro*, Paper prepared for the Junta Interamericana de Agricultura meeting, Salvador de Bahia, October.

- IICA. 1999. "El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de ruralidad". Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. IICA: San José, Costa Rica.
- Jaramillo, Carlos. 1997. El mercado rural de tierra en América Central: Hacia una nueva estrategia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kanbur, Ravi, and Nora Lustig. 1999. "Why is inequality Back on the Agenda?" Annual Conference on Development Economics 1999. Banco Mundial
- Key, Nigel, and David Runsten. 1996. "Contract Farming, Smallholders, and Rural Development in Latin America: The Organization of Agroprocessing Firms and the Scale of Outgrower Production". World Development (27): 381-401.
- López, Ramón, and Alberto Valdés. 1997. Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence, and Policy. Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lust, Nora. 1994. "Measuring Poverty in Latin America: The Emperor Has No Clothes". Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lust, Nora. 1999. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marsh, Robin, and Dave Runsten. 1994. "From Gardens to Exports: The Potential for Smallholder Fruit and Vegetable Production in Mexico", IICA, San José Costa Rica.
- Morley, Samuel. 1995. Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ostrom, Elinor. 1993. Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems. San Francisco: ICS Press.
- Ravallion, Martin. 2000. "On the Urbanization of Poverty". DECRG, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Reardon, Thomas, María Elena Cruz, and Julio Berdegué. 1998. "Los padres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos". Santiago, Chile : RIMISP.
- Rello, Fernando. 1996. Ciudades intermedias y desarrollo rural: el caso de Zamora, Michoacán, México. FAO: Santiago de Chile.
- Ruben, Raul. 1999. "Políticas y tecnologías para un uso sostenible de la tierra: la experiencia centroamericana". Universidad de Wageningen.

- Sadoulet, Elisabeth, Allain de Janvry, and Benjamin Davis. 1999. "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico". Development Research Group. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sadoulet, Loic. 1999. "Risk-Matching in Credit Groups: Evidence from Guatemala", ECARE, Université Libre de Bruxelles.
- Stiglitz, Joseph. 1999. "Whither Reform? Ten Years of the Transition?". Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Subbarao, Kalandihi, et al. 1997. Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experiences. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Vargas, Ricardo. 1999. "El Programa de Desarrollo Integral Campesino del Fondo DRI". FAO, Regional Office for Latin America and the Caribbean, Políticas nacionales orientadas al alivio de la pobreza rural en América Latina, [www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org).
- von Braun, Joachim, David Hotchkiss, and Maarten Immink. 1989. Nontraditional Export Crops in Guatemala: Effects on Production, Income, and Nutrition. research Report No. 73, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Wiens, Thomas, and Maurizio Guadagni. 1998. Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds: The Latin American Experience. Documento técnico del Banco Mundial No. 407.
- Banco Mundial. 1987. World Experience with Rural Development 1965-87. Washington, D.C.: Operations Evaluation Department.
- Banco Mundial. 1990. Poverty. World Development report, 1990. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1997. Rural Development: From Vision to Action. ESSD Studies and Monographs Series No. 12. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1998. Panamá LSMS. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1999. México – Institutional Coordination for Regional Sustainable Development. Washington, D.C.: Latin America and the Caribbean Region.

Activo	Posición acreedora de la familia Heterogeneidad  Capital natural Capital físico Capital humano Capital financiero Capital social
Contexto	
Mercado	Liberalización Globalización  Menores costos de transacción  Mejoramiento del mercado de factores
Estado	1. Coordinación nacional 2. Desarrollo regional 3. Descentralización municipal
Sociedad civil	4. Reconstrucción institucional 5. Organizaciones locales y acción colectiva
Inversión en contexto de RD	Fondos de desarrollo municipal y regional Fondos de inversión orientados por la demanda
Comportamiento	Estrategias para las familias Vías de salida de la pobreza  Emigración Vía agrícola Vía de la pluriactividad Vía asistencial
	Inversión en el activo familiar  Inversiones públicas y privadas en el activo del campesinado pobre
Resultados	Resultados intermedios  Productividad de los activos: Nivel y variabilidad del rendimiento de los activos en poder del campesinado pobre  Resultados finales

Indicadores del sustento:  
Ingreso  
Seguridad  
Habilitación  
Sostenibilidad  
Bienestar de la mujer y el joven