

INDICE

ARTICULOS	DANIEL ARCE y ROSA MORALES. Teoría de juegos. Una introducción con enfoque macroeconómico Latinoamericano	9
	ELMER CUBA. Estimación del PBI potencial y de la brecha del PBI: Perú 1970-1995	35
	ALAIN DE JANVRY y ELISABETH SADOULET. Pobreza rural y programas diferenciados de desarrollo rural	55
	MAXIMO VEGA CENTENO y MARIA A. REMENYI. La industria de confecciones en el Perú	81
	ALEJANDRO VERA-VASSALLO. Tecnología, competitividad internacional y desarrollo productivo de América Latina y el Caribe: algunas comparaciones con el Asia en desarrollo	137
	CECILIA GARAVITO. Distribución del excedente laboral entre autoempleo y desempleo	195
	GONZALO RUIZ. Apreciación cambiaria, política monetaria y afluencia de capitales: Perú 1990-1994	213
RESEÑAS	JORGE ROJAS. Geografía y Comercio (Título original: Geography and Trade) de Paul Krugman. MAXIMO VEGA-CENTENO. La economía del sector público de Joseph E. Stiglitz.	273

POBREZA RURAL Y PROGRAMAS DIFERENCIADOS DE DESARROLLO RURAL

Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet

Presentación

El mes de agosto de 1995 debió realizarse en el campus de nuestra Universidad, el Taller Internacional "Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural de América Latina," organizado por la Coordinación Rural del Perú y con apoyo financiero del BID. Por razones inexplicadas, el Ministerio de Economía retiró su respaldo al evento a finales de julio, con lo cual hizo inviable su realización. Los organizadores de Economía de la Universidad, están haciendo las gestiones para realizar el mismo evento en fecha próxima en Chile.

Uno de los destacados investigadores de la realidad rural que debía participar del evento, el Dr. Alain de Janvry de la Universidad de California en Berkeley, estuvo en el Perú en la semana prevista originalmente para el evento. El accedió a dictar una conferencia en la Universidad exponiendo las ideas centrales de la ponencia que había preparado para el Taller Internacional. Su intervención fue editada por la Coordinadora y revisada por el propio De Janvry y se publica en la presente edición con su autorización

Gonzalo Martin

1. VIGENCIA DEL TEMA

El tema de la pobreza rural está asumiendo nueva vigencia. Durante los años de crisis, el tema fundamental era la estabilización y el ajuste estructural, es decir, la recuperación del crecimiento. El tema de la pobreza pasó al segundo plano, salvo en torno a la gestión de la aceptabilidad social de las políticas anticrisis. Así es que la financiación de fondos sociales orientados a ofrecer compensaciones a los perjudicados por la crisis y por las políticas de estabilización y ajuste se concentraron en el medio urbano, entre aquellos que habían perdido poder de compra y especialmente empleo, tanto en el sector público como en el sector industrial formal de sustitución de importaciones que no era competitivo en una economía abierta.

Reiniciado el crecimiento económico, en el Perú en los últimos dos años, en México a partir de 1988, y en la mayoría de los países de América Latina al fin de la década de los ochenta o inicios de los noventa, se replanteó en forma abierta el tema de cómo se compartirían sus beneficios. El motivo para replantear con fuerza este tema es que han cambiado muy profundamente las condiciones en las cuales se está dando este crecimiento. Primero, con la vuelta de la democracia o el descubrimiento de la democracia en los países que nunca tuvieron democracia real, y la posibilidad de una competencia entre distintos partidos políticos, esto último referido al caso mexicano en particular.

Segundo, con la descentralización del Estado y de la administración pública hacia los estados en el caso de los gobiernos federales, y/o hacia las municipalidades en los otros casos, lo cual abre la posibilidad para los ciudadanos de las distintas regiones del país, de un diálogo más abierto y directo con las autoridades políticas y administrativas. Y tercero y fundamentalmente, con el hecho de que surge la sociedad civil fuertemente organizada después de 20 años de gobiernos autoritarios, con una proliferación de organizaciones de base, nuevos movimientos sociales y ONGs de una gran variedad de tipos que se habían creado para combatir la pobreza por la falta de atención de las entidades públicas, o para generarse espacios democráticos donde se buscaba cierta compensación por la falta de participación y debate democrático a escala nacional.

Entonces, el crecimiento económico de los años noventa, con apertura de fronteras y acuerdos de integración regional como el NAFTA en el caso de México con Estados Unidos y Canadá, y su eventual extensión a Chile y

otros países, se está dando en un contexto fundamentalmente transformado, donde la misma sustentabilidad del crecimiento económico depende de la forma en que se compartan sus beneficios. En cierto modo, la desestabilización del proceso mexicano de recuperación económica en diciembre de 1994 refleja muy directamente el hecho de que no se ha prestado atención suficiente a la forma en la cual estos beneficios, que parecían asegurados, fueran compartidos por la sociedad en su conjunto.

La pobreza urbana adquirió una gran dimensión en los años ochenta y, por primera vez en América Latina, la mayoría de los pobres se ubicaron en las ciudades. Es debido a que el sector urbano fue relativamente el más perjudicado durante la crisis por la caída del sueldo real y la pérdida de empleo en el sector formal. Pero estos llamados "nuevos pobres", una vez que comienza a reactivarse la economía, son los primeros que se benefician, lo cual desplaza nuevamente la masa de la pobreza hacia el sector rural. Además, la pobreza más profunda queda, y siempre queda, ubicada en el sector rural. En el contexto de la recuperación económica, la pobreza rural adquiere entonces una nueva dimensión política, demandando la definición de un conjunto de intervenciones para combatirla, sea nada más que para intentar garantizar la sustentabilidad política de la recuperación económica. Ese es el tema de esta presentación.

2. POBREZA URBANA Y RURAL

Iniciamos nuestro análisis estableciendo la forma en la cual han cambiado los niveles de pobreza urbana y rural y la desigualdad en la distribución del ingreso, en relación al desempeño económico de los últimos 25 años. En el Cuadro 1 se muestra los resultados agregados. El análisis es por períodos de crecimiento pre-crisis, durante la crisis y post-crisis (ver la nota de pie en el Cuadro 1 para la definición de los períodos por país). En las columnas, aparece la tasa de cambio anual en el porcentaje de la población rural (RP_0), urbana (UP_0) y total (TP_0) que está ubicada por debajo de la línea de pobreza y en el número de pobres en la población rural (RP), urbana (UP) y total (TP). Se observa lo siguiente: (1) la incidencia de pobreza rural (RP_0) baja durante los períodos de crecimiento y queda constante durante la crisis; (2) la incidencia de la pobreza urbana (UP_0) estaba aumentando antes de la crisis a pesar del crecimiento, aumenta muy fuertemente durante la crisis, y baja muy

CUADRO 1
POBREZA Y DESIGUALDAD POR PERIODO DE CRECIMIENTO Y CRISIS AMERICA LATINA

	Unidades	Crecimiento pre-crisis PIBpc>0	Crisis pc<0	Crecimiento post-crisis PIBpc>0
Resultados económicos				
PIB per capita	tpac	2.0	-2.7	2.6
Coefficiente de variación del PIB en desviaciones de la tendencia	%	3.9	3.2	1.6
Inflación (IPC)	tpac	54	263	36
Sueldo		-1.7	-3.9	-0.6
Pobreza				
Cambio en la incidencia de la pobreza rural (RPo)	tpac	-0.4	0.7	-2.5
Cambio en la incidencia de la pobreza urbana (UPo)	tpac	2.1	5.1	-3.3
Cambio en la incidencia de la pobreza total (TPo)	tpac	0.9	3.1	-2.6
Cambio en el número de pobres sector rural (RP)	tpac	0.3	-0.1	-2.0
Cambio en el número de pobres sector urbano (UP)	tpac	5.5	8.0	-0.7
Cambio en el número total de pobres (TP)	tpac	2.9	5.0	-0.7
Desigualdad				
Cambio en el coeficiente de Gini	tpac	0.46	1.58	-0.55
Cambio en el ingreso 20% más ricos/40% más pobres	tpac	0.46	3.39	0.43

tpac = tasa promedio anual de crecimiento en porcentaje.

PIBpc = tasa anual de crecimiento del PIB per cápita, en porcentaje

Crecimiento pre-crisis: incluye Argentina 70-80, Brazil 79-87, Chile 70-80, Honduras 70-86, Perú 70-79, Brazil 70-79, Colombia 70-80, Costa Rica 70-81, México 70-84, Panamá 70-79 & 79-86, y Uruguay 70-81.

Crisis: incluye Argentina 80-86 & 86-90, Brazil 87-90, Guatemala 80-86, México 84-89, Panamá 86-89, Perú 79-86, Uruguay 81-86, y Venezuela 70-81, 81-86 & 86-90.

Crecimiento post-crisis: incluye Chile 80-87, Colombia 80-86, Costa Rica 81-88, Guatemala 86-90, Honduras 86-90, Argentina 90=91, Chile 87-90 & 90-92, Colombia 86-90, Costa Rica 88-90, México 89-92, y Uruguay 86-89.

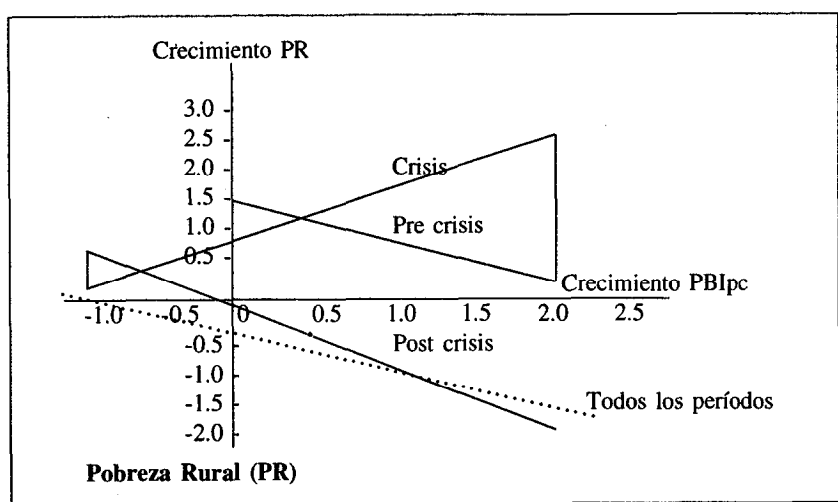
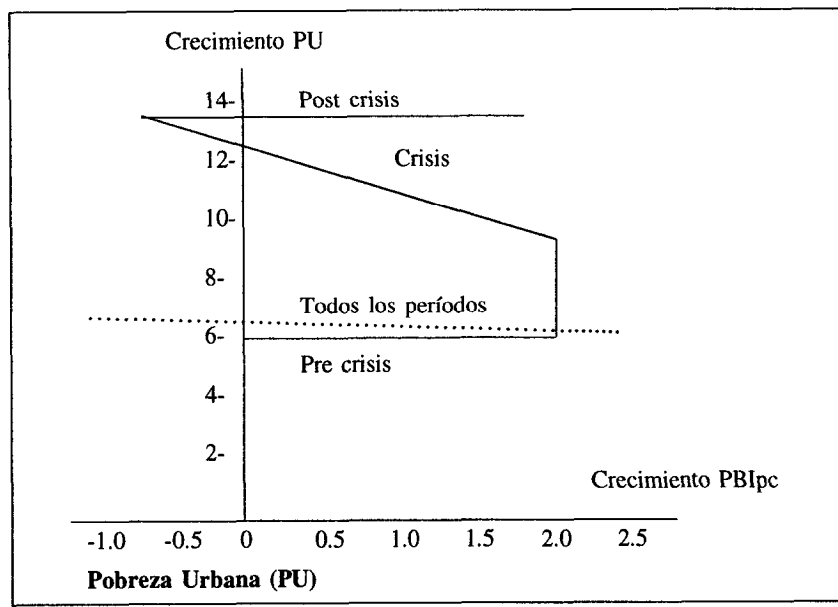
rápidamente con la recuperación económica; (3) la pobreza total era entonces constante antes de la crisis, aumenta durante la crisis, y baja después de la crisis.

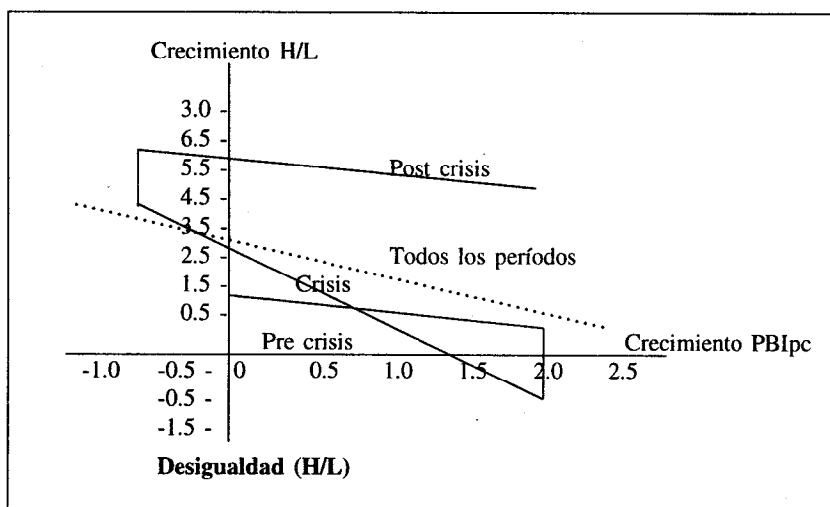
En el Cuadro 2, se representa la evolución de la pobreza y de la desigualdad en relación al crecimiento del ingreso per capita. Para esto, se usa las observaciones sobre el crecimiento de la pobreza urbana (PU), rural (PR), desigualdad (A/B), e ingreso per capita (PIBpc) del Cuadro 1 y estimaciones de la pendientes en la relación entre estos indicadores y el ingreso obtenidos por regresiones econométricas. Esta evolución es representada en la Gráfica 1, partiendo del origen (0,0) al inicio del periodo de crecimiento pre-crisis y terminando al punto F con el nivel observado al fin del periodo de crecimiento post-crisis. Se observa el resultado conocido que hay una relación inversa entre crecimiento del ingreso per capita y pobreza urbana, pobreza rural, y desigualdad en los periodos de crecimiento. Sin embargo, hay una fuerte asimetría en esta relación entre periodos de crecimiento y de crisis.

Analizando primero la pobreza urbana, se ve que la relación entre ingreso y reducción de la pobreza es débil durante los periodos de crecimiento, pero fuertemente negativa durante el periodo de crisis. La relación global a través de todos los periodos que se establece entre ingreso y pobreza, si no se hace un análisis por periodos, es entonces dominada por el impacto de la crisis. Da la impresión falsa que el crecimiento es un instrumento poderoso para reducir la pobreza. Al contrario, es poco alentador esperar que el crecimiento económico por si solo tenga una fuerte capacidad de reducción de la pobreza. Entran también otros factores que niegan el rol del crecimiento económico sobre la pobreza: durante el periodo de análisis, aumento la pobreza urbana, y esto a consecuencia de la crisis y de otros factores que desplazan la curva verticalmente, tales como desigualdad, hiperinflación, y crecimiento natural de la población urbana.

Pasa lo mismo con la desigualdad medida con el porcentaje del ingreso recibido por el 20% mas rico relativamente al 40% mas pobre (R/P). Durante el período anterior a la crisis, hay una relación que no es significativa entre nivel de ingreso per cápita y desigualdad. Durante la crisis hay una relación fuertemente negativa: baja el ingreso per cápita y aumenta el coeficiente R/P. Pero después, en la fase de recuperación, nuevamente hay una relación negativa, pero menor que durante el periodo de crisis. La relación que se

GRAFICO 1
RELACION ENTRE POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO





establece a través de todos los periodos es entonces negativa, pero fuertemente influenciada por la relación observada durante la crisis. De nuevo, esta relación negativa se establece a través de la crisis más que a través del crecimiento. Y entran otros factores que han contribuido al aumento de la desigualdad, tal como un nivel inicial mas bajo de ingreso per capita, una participación mas baja del sector agrícola en el PIB, un nivel inicial de desigualdad mas alto, y una tasa de crecimiento natural de la población rural mas alta. En particular, el fuerte aumento en la desigualdad fue uno de los elementos que explican porque la crisis tuvo un impacto tan negativo sobre la pobreza urbana. Cada vez que se produce una crisis, aumenta el nivel de desigualdad y entonces el nivel de pobreza urbana. Este es el alto costo de la inestabilidad económica.

En el sector rural ocurre algo diferente. Baja la incidencia de la pobreza rural durante el período de pre-crisis. Sigue bajando durante el período de crisis. Esto se debe a dos motivos: uno es por la migración que ayuda a una cierta disminución de la pobreza rural, y otro porque durante la crisis la tasa de crecimiento del sector agrícola fue mayor que la tasa de crecimiento del PBI promedio. Cuando se renueva el crecimiento, baja débilmente la pobreza. En este caso, la relación estimada a través de todos los periodos sub-estima el rol del crecimiento del ingreso sobre la reducción de la pobreza rural.

CUADRO 2
RELACION ENTRE CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD POR PERIODOS
DE CRECIMIENTO Y CRISIS

	Creimiento pre-crisis PIBpc>0	Crisis PIBpc<0	Creimiento post-crisis PIBpc>0	Todos los períodos
Resultados económicos				
Tasa de crecimiento anual en el PIBpe (Cuadro 1)	2.0	-2.7	2.6	
Creimiento anual acumulado en el PIBpe	2.0	-0.7	1.9	0.95
Pobreza urbana (PU)				
Tasa de crecimiento anual en PU (Cuadro 1)	5.5	8.0	-0.7	
Creimiento anual acumulado en PU	5.5	13.5	12.8	6.4
Pendiente estimada entre tasas de crecimiento en PU Y PIBpc	-0.3	-1.6	-0.3	-0.46
Pobreza rural (PR)				
Tasa de crecimiento anual el PR (Cuadro 1)	0.3	-0.1	-2.0	
Creimiento anual acumulado en PR	0.3	0.2	-1.8	-0.9
Pendiente estimada entre tasas de crecimiento en PR Y PIBpc	-0.4	0.9	-1.1	-0.52
Desigualdad (H/L)				
Tasa de crecimiento anual en H/L (Cuadro 1)	0.46	3.39	0.43	
Creimiento anual acumulado en H/L	0.46	3.9	4.3	2.14
Pendiente estimada entre tasas de crecimiento en H/L y PIBpc	-0.2	-1.8	-0.8	-0.81

Una implicancia del análisis es que la reducción de la incidencia de la pobreza urbana durante el período de recuperación va a necesitar de un conjunto de intervenciones que vinculen mucho más directamente el crecimiento económico a la participación en sus ganancias a través, especialmente, de la generación de empleos. En forma parecida, en el sector rural el crecimiento tiene un impacto débil y será necesario determinar los tipos de intervenciones que se harían necesarios para la reducción de la pobreza. Con este fin, lo primero que haremos es un diagnóstico de lo que es ésta pobreza, cuál es su naturaleza, cuál es su dinámica y cuáles son entonces los puntos de entrada que permitirían la reducción de dicha pobreza.

3. TIPOLOGIA DE POBRES RURALES

La primera observación es que cada vez que uno hace una encuesta de hogares rurales se advierte una alta heterogeneidad en las hogares pobres. Esta heterogeneidad puede ser caracterizada en una variedad de tipologías. Lo más frecuente es tipologías construidas en base al acceso a la tierra como para el sector ejidal Mexicano en el Cuadro 3. Las fuentes de ingreso de las hogares,

CUADRO 3
FUENTES DE INGRESO POR TAMAÑO DE FINCA, SECTOR
EJIDAL MEXICANO, 1994

		Tamaño de finca (en hectareas de temporal equivalente)				
		Todas	0-2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-18 ha
Porcentaje de las familias	1151	19.5	31.4	23.9	16.0	9.3
Fuentes de ingreso (en porcentajes de ingreso total)	100	100	100	100	100	100
Agricultura	40.9	16.8	26.8	37.7	44.9	61.8
Ganadería	9.2	5.4	8.0	9.6	9.6	10.5
Fuentes externas: trabajo y microempresas	36.4	57.8	49.6	35.8	28.5	24.3
Migración a México y Estados Unidos	13.5	20.0	15.7	16.9	16.2	3.4

en este caso hogares ejidales mexicanas, son altamente diversificadas. Lo que vemos, y no debe sorprendernos, es el rol dominante de la agricultura en las parcelas mayores. El ingreso derivado de la ganadería es mucho menos desigualmente distribuido que el ingreso agrícola, actuando parcialmente como sustituto a la tierra gracias al acceso a tierras de pastoreo común. El rol de las fuentes de ingreso externas a la parcela, que son fundamentalmente el mercado de trabajo, las microempresas y la migración, es preponderante en la propiedades más pequeñas. Esta tipología indica que entonces una alta diferenciación de las actividades hogares de acuerdo a al acceso a la tierra. El aspecto positivo es que esta alta heterogeneidad implica que existe una gran variedad de soluciones a la pobreza y que las intervenciones de desarrollo rural deben entonces ser diferenciadas según tipos de hogares.

Una tipología basada sobre el acceso a la tierra es una primera aproximación gruesa ya que existen muchos otros determinantes importantes del ingreso hogares. Para llegar a una definición mas fina de política diferenciadas de desarrollo rural, hemos construido una tipología cuyos elementos son variables exógenas que identifican puntos de entrada que pueden ser usados para combatir la pobreza rural. La primera variable son los activos agrícolas que incluyen la tierra, la calidad de la tierra, el agua y el capital fijo que están disponibles para cada hogar. La segunda es el capital humano, nivel de educación y formación técnica que se valoriza fundamentalmente en el mercado de trabajo. La tercera es el capital de autoempleo y microempresas. Por ejemplo estábamos viendo en el Cusco gente que teje en casa, microempresas, talleres de trabajo de madera, etc. En los distintos hogares rurales existe un stock de capitales para uso en microempresas, que también son un factor de diferenciación.

La cuarta es el capital de migración, el cual es muy importante, especialmente en el caso de México. El capital de migración son los migrantes en la hogar extendida o en la comunidad a la cual pertenece un migrante potencial. Es constituido por nexos sociales a los cuales pertenece un individuo particular que le facilitan migrar reduciendo los costos de transacción en la migración y de inserción en el mercado de trabajo al punto de destino. En este caso, lo estamos midiendo a través del número de personas del hogar o de la comunidad inmediata a la cual pertenece este hogar, que participan o han participado en migración, o que viven en la ciudad de México, otras grandes ciudades o en los Estados Unidos.

Una quinta variable es la productividad en el uso de los recursos agrícolas que controla el hogar, medida a través de la productividad total de los factores. Representa el nivel tecnológico de este hogar. Finalmente, estamos llamando la sexta variable capital de organización lo cual incluye la pertenencia o la posibilidad de acceso a organizaciones que tienen fundamentalmente como objetivo la reducción de costos de transacción tanto del lado de la venta de productos como de la compra de insumos.

En este punto, les vamos a presentar primero la lógica del razonamiento. Primero, hacemos una encuesta de hogares. En este caso hemos hecho una encuesta nacional del sector ejidal en México en 1994 con 1,600 observaciones de hogares. Segundo, uno elige un conjunto de variables exógenas que motivan la tipología, en este caso elementos de política económica o de programas de desarrollo rural. La tipología es entonces basada sobre los cuatro tipos de activos, la tecnología, y el capital de organización, lo cual indica el potencial de generación de ingresos para cada hogar. Si esta clasificación es útil, el contraste en los niveles de activos/tecnología/organización de las distintas hogares permite separar clases de hogares que tienen estrategias de generación de ingresos que son diferentes.

Luego vamos de la tipología hacia la observación de fuentes de ingreso y después lo que hacemos es construir modelos de comportamiento para cada clase de hogar identificadas con la tipología. Finalmente, se usan estos modelos de comportamiento de hogares para hacer simulaciones de dos tipos de políticas: (1) Políticas no diferenciadas que afectan a todos los hogares, pero diferencialmente según sus activos/tecnología/organización. La tipología permite ver cuál es el impacto diferencial que una misma política tiene sobre distintos tipos de hogares. (2) Políticas diferenciadas que son directamente dirigidas por ciblaje a clases específicas. Por ejemplo, se puede usar los modelos de comportamiento por tipo de hogar para distribuir un presupuesto dado, destinado a aumentar un tipo de activo u otro, entre clases definidas por la tipología, a fin de minimizar un criterio como por ejemplo la incidencia de la pobreza.

Esta es entonces la lógica: encuesta; variables de tipología que uno elige en base a los tipos de intervenciones de políticas o de programas; construcción de la tipología con poder predictivo (que debe establecer contrastes pues si todos los hogares tienen la misma estructura de ingresos, se concluiría en este

caso que los activos no discriminan, es decir, no sirven para explicar comportamientos distintos); construcción de modelos de comportamiento de hogares incorporando elementos como fallas de mercado, restricciones crediticias y aversión al riesgo, según los elementos que aparecen más importantes; y finalmente, el uso de estos modelos de comportamiento de hogares para hacer simulaciones de diferentes clases de políticas y programas para combatir la pobreza rural.

Hemos elegido estos activos a partir de nuestro conocimiento de los elementos de política en la lucha contra la pobreza. Creo que se pueden distinguir tres clases de pobres: el tipo de pobres que no pueden ayudarse, que necesitan intervenciones de bienestar social ya que para garantizar su sobrevivencia requieren una transferencia de ingreso. Otro conjunto de pobres pueden ayudarse asimismo a salir de la pobreza porque tienen niveles de activos suficientes. Con la mayor productividad de esos activos y condiciones de acceso a los mercados con menores costos de transacción, puedan llegar a un nivel de ingreso que los ponga por encima de la línea de pobreza. Por eso construimos esta tipología, en base a estos activos, en base a la tecnología y en base a los determinantes de los costos de transacción.

Existe una tercera categoría de pobres constituida por los que pueden salir de la pobreza si aumenta el stock de activos que controlan y donde el retorno social a estas transferencias es competitivo con otros programas de inversión pública (si no lo es, pertenecen a la primera categoría de pobres). Los modelos de comportamiento diferencial por clase de hogar permite analizar en que categoría de hogares se obtiene el retorno mas alto por unidad de transferencia de cada tipo de activo. Alternativamente, se puede analizar cual es el paquete mínimo de activos que se debe transferir a cada clase de hogar para elevar su nivel de ingreso hasta la línea de pobreza. La composición de este paquete de activos será diferente para cada tipo de hogar. En esta forma, se identifican políticas diferenciadas de desarrollo rural.

4. RESULTADOS DE LA TIPOLOGIA

El Cuadro 4 presenta una aplicación de este tipo de tipología a los hogares del sector ejidal Mexicano. La tipología se preparó en base a tres clases de activos: activos agrícolas, activos de tipo capital humano, y activos en stock de capital migratorio. Los hogares se clasifican según los niveles de activos

CUADRO 4
TIPOLOGIA DE HOGARES POR POSESION DE ACTIVOS, SECTOR EJIDAL, MEXICO, 1994.

Activos agricolast # Activos humano Activos de migración	Clases de hogares							Todos los hogares
	bajo bajo -1-	bajo alto -2-	alto bajo -3-	bajo bajo -4-	alto bajo -5-	alto alto -6-	alto alto -7-	
Porcentajes de los hogares*	24.8	7.3	25.3	8.3	14.8	9.6	8.1	100##
Activos Agrícolas								
Tierra								
Total (ha)	2.9	3.1	17.5	3.3	15.6	15.2	20.7	11.2
Porcentaje con riesgo	3.7	6.8	8.4	4.3	7.6	14.0	9.0	8.6
Superficie agrícola (ha equivalente)**	2.1	2.2	13.9	2.3	12.6	12.9	17.2	8.9
Ganado (cabezas)	2.1	4.20	6.8	2.2	10.0	10.4	12.8	6.4
Activos humanos								
Tamaño de la familia	4.6	7.1	4.3	5.0	4.7	6.7	7.4	5.2
Educación°	3.2	8.3	3.5	3.7	3.5	8.8	8.8	4.8
Microempresas (% de los hogares)	2.6	5.9	3.2	5.3	2.5	9.1	2.7	3.8
Activos de migración°°								
a México	0	0	0	0.98	0.64	0	0.61	0.25
a Estados Unidos	0	0	0	1.23	1.57	0	1.86	0.48
Ingreso (pesos)								
por hogar	4,840	10,253	11,664	12,669	19,124	20,625	22,526	12,844
por persona	1,061	1,452	2,685	2,516	4,094	3,069	3,036	2,459
Pobreza (%)	75.9	52.5	53.6	43.8	39.2	35.6	23.2	51.4
<p># Activo agrícola alto es más de 4 ha de temporal equivalente. Activo laboral alto es más de 6 adultos sin educación equivalente. ## El número total de hogares es 1,377. * No suma a cien porque hay 1,7% de hogares con activos agrícolas; activos laborales altos, y ningún activo de migración. Esta clase no tiene un número suficiente de hogares para ser analizado. ** Superficie ajustada por calidad por zona agroecológica y riesgo, en ha de temporal equivalente nacional medio. ° El capital educativo para cada miembro del hogar de más de 14 años de edad se define como 0.06ⁱ para i ≤ 6, 0.12ⁱ⁺⁶ para 6 < i ≤ 12, y 1.06ⁱ⁻¹² para i > 12, donde i es el número de años de escuela. °° Activos de migración = migrantes de la familia extendida + antiguos migrantes del hogar + (migrantes corrientes del hogar - 1).</p>								

de estas distintas clases. La primera categoría son hogares que no tienen ningún activo o tienen por debajo de un nivel mínimo. Por ejemplo, tienen muy poca tierra, 2.9 hectáreas de tierra en promedio, tienen niveles de educación bajos y no participan de la migración. La incidencia de la pobreza, esto es, el porcentaje de estos hogares que están por debajo de la línea de pobreza, es altísima, llegando a 76%.

A continuación tenemos las tres clases de hogares que tienen uno de los activos pero no tienen los dos otros. En estos casos vemos niveles de ingreso y de pobreza bastante parecidos entre los grupos (entre 44% y 54%), lo que nos indica que hay una alta capacidad de sustitución entre estos distintos activos para generar ingresos lo cual es bastante importante en torno a la definición de proyectos de desarrollo rural. Es decir, aquí tenemos tres puntos de entrada, los activos agrícola, el capital humano y el capital de migración que son suficientemente sustitutos entre ellos, para que el solo acceso a uno de estos activos permite llegar a niveles de ingreso semejantes.

Después tenemos a los hogares que tienen dos de los activos: en un caso tienen tierra y capital de migración, en otro tierra y capital humano (no hay un número suficiente de observaciones de hogares con educación y migración). Los niveles de pobreza son más bajos que en los hogares con un solo activo (36% y 39%). Finalmente, tenemos hogares con los tres activos entre los cuales la incidencia de pobreza es la más baja, con solamente 23%. La correspondencia entre activos y incidencia de pobreza no es tautológico. Las variables clasificatorias son los activos que los hogares tienen lo cual refleja su *potencial* de generación de ingreso, y no el ingreso alcanzado. Puede ser que un hogar tenga tierra, pero que el año sea malo; puede ser que tenga capital humano, pero que estén desempleados; puede ser que tenga capital de migración pero que no lo aprovechen. Sin embargo lo que uno ve es que los niveles de activos tienen una capacidad proyectiva bastante buena del ingreso alcanzado. Por ejemplo, la diferencia entre los niveles de ingreso de los hogares que tienen dos activos (entre 10,253 y 13,262 pesos), comparados a los que tienen uno solo (4,840 pesos) es alta. La incidencia de pobreza cae en un orden de 50%. Y en el caso donde los hogares tienen los tres activos se llega a los niveles de ingreso más altos (22,526 pesos) y a los niveles de pobreza más bajos. En promedio para todos los hogares la incidencia de la pobreza es 51%.

Esta tipología en base a activos tiene validez si resulta también en contrastes bien visibles entre estrategias de ingreso. Es lo que se presenta en

el Cuadro 5. En el caso de hogares con capital de migración, uno ve que el ingreso derivado de las remesas es lo más alto en esta clase pues explica el 44% del ingreso total. En los hogares donde el capital humano es el principal activo es el mercado de trabajo la principal fuente de ingreso, explicando el 57% del ingreso total. Finalmente, en los hogares donde los activos agrícolas dominan, los cultivos y el ganado explican el 68% del ingreso total. Cuando se combinan activos, dominan de nuevo las fuentes de ingreso correspondientes a estos activos. Por ejemplo, hogares con activos agrícolas y capital de migración derivan 81% de su ingreso de la actividades agropecuarias y de las remesas. Hogares con activos agrícolas y capital humano derivan 83% de su ingreso de las actividades agropecuarias y laborales.

Esta tipología permite entonces identificar estrategias de generación de ingresos en base a los tipos de activos que los hogares tienen. Lo que se hace en base a esta tipología es construir modelos de comportamiento de hogares específicos a cada categoría. Permiten simular distintas políticas de intervención orientadas a aumentar distintos activos y observar cual es el impacto sobre ingreso y pobreza en cada categoría de hogares. Si se aumenta un 10% del activo tierra, la clase que se beneficia más, va a ser la clase que tiene el activo agrícola, como sola fuente de ingreso. Si se aumenta un 10% el capital humano va a ser la clase que depende más del ingreso del trabajo que se beneficie.

En esta dirección hemos construido clases según sus activos de capital. Entonces, si se da un ingreso porcentual de capitales, obviamente los hogares que ya tienen sus activos más altos de esta clase son los que se benefician más. Lo más interesante es ir en otra dirección, asignar capital humano o capital físico o capital de migración a las distintas clases, por ejemplo, distribuyendo a las distantes clases un mismo monto de capital y analizando, de esta forma, en que clase se obtiene el aumento mayor, tanto en porcentaje del ingreso inicial como en valor absoluto. El porcentaje de aumento indica el valor distributivo de la transferencia de capital. El efecto absoluto indica el retorno social de la transferencia.

En el Cuadro 6, se hace este experimento usando un modelo de comportamiento de hogares que replica a nivel de familia el mismo proceso que se da a nivel nacional en un modelo calculable de equilibrio general. En este caso, los bienes no transables de la familia son el trabajo familiar que es un sustituto imperfecto al trabajo asalariado y los bienes transables son todos los

productos e insumos que se compran y venden, incluso la mano de obra asalariada.

Los resultados indican que la distribución de un monto dado de tierra beneficia más a los con poca tierra, tanto en porcentaje de aumento del ingreso como en retorno absoluto. Este resultado deriva de la famosa relación inversa que existe entre productividad de la tierra y tamaño de la finca. Un programa de redistribución de la tierra hacia las empresas pequeñas es entonces tanto eficiente como equitativo.

La distribución del capital humano (tamaño de familia y nivel de educación) también beneficia, en aumento porcentual del ingreso, más a los hogares pobres que a los hogares ricos. Es entonces equitativo distribuir el capital humano hacia los más pobres. Sin embargo, en monto absoluto de ganancia, son los ya con más capital humano que ganan más. Esto indica que hay retornos crecientes a la educación en el rango (bajo) de educación observado. Existe entonces una contradicción entre equidad y eficiencia social.

Finalmente, la distribución del capital de migración es también progresiva. Se observa sin embargo que hay economías de escala en la acumulación de capital de migración: un nexo migratorio mas amplio es una fuente de eficiencia en el uso de una unidad adicional de trabajo migrante. Pero esta ganancia absoluta es neutra por nivel de ingreso: existen nexos migratorios efectivos a todos los niveles de ingreso.

En conclusión, disminuir la pobreza rural a través de la distribución de activos productivos (activos agrícolas, activos humanos y activos de migración) tiene eficacia diferencial según tipos de hogares. En todos los casos, la redistribución hacia los más pobres y los con menos de este activo es equitativa. Sin embargo, ya que hay economías de escala en la educación y en el capital de migración, es socialmente más eficiente concentrar estos activos hacia los que ya tienen, por lo menos a los niveles observados en el campo mejicano. Evidentemente, implica la importancia de buscar apoyar a los mas desposeídos para que hagan un uso mas eficiente de estos activos, a fin de reconciliar equidad y eficiencia social. Para la tierra, y entonces la reforma agraria, no hay ambigüedad: dar más acceso a la tierra a los con menos superficie y a niveles mas bajos de ingreso es no solamente equitable sino también socialmente eficiente.

5. OTROS DETERMINANTES DE LA POBREZA

Además de la importancia del nivel de activos, hay un conjunto de otros elementos de la pobreza rural que tienen que ser tomados en cuenta en el diseño de estas políticas de desarrollo rural. Primero, cuando hacemos una encuesta de hogares del sector rural en México el componente etnicidad es dominante. En este caso, los dos tercios de los individuos en municipios con extrema pobreza son étnicos. Este es un factor que se observa también claramente en el caso peruano. Esta pertenencia a la comunidad étnica es al mismo tiempo un factor de pobreza y una oportunidad. Es algo que hemos visto en el caso de Cuzco, donde la organización de proyectos de crédito en base de grupos solidarios, se da mucho más fácil y eficazmente en el contexto de comunidades fuertes, donde la comunidad puede garantizar los préstamos que se están haciendo.

Segundo, vemos que una parte de la solución a la pobreza extrema es también la eliminación del minifundio, es decir, parte de la solución a la pobreza es interna al sector agrícola, y parte es externa a través de la migración o de la participación en actividades no agrícolas descentralizadas. Lo cual nos indica que hay tipos de minifundios con los cuales simplemente no hay solución agrícola y que, en la organización de programas de desarrollo rural, se tendría que discriminar muy cuidadosamente entre zonas, regiones y tipos de fincas con y sin potencial de modernización agrícola. Hemos visto que en muchos casos los ingresos extra-agrícolas son más importantes y la eliminación o reducción de este tipo de pobreza en este tipo de hogares pasa por el abandono de estos minifundios y no por su modernización.

Tercero, hay una fuerte orientación al autoconsumo, por el hecho de que existen bandas de precios entre el precio de venta a nivel de finca que está por debajo del precio de mercado, y el precio de compra a nivel de finca que está por encima del precio del mercado. Aquí tuvimos un debate bastante activo en torno al impacto del tratado de libre comercio (NAFTA) sobre los sectores productores de maíz en México. A consecuencia de este tratado, y dado que en ese país el maíz doméstico estaba protegido en un 60% por encima del precio de frontera, se preveía un impacto fuertemente negativo sobre sus productores estimados en 15 millones de personas, llegando según algunas proyecciones, a su casi eliminación. Sin embargo, si se toma en cuenta el hecho de que hay fallas de mercado y sólo una cierta fracción de los productores son

CUADRO 5
ACTIVIDADES DE LOS HOGARES Y ESTRUCTURA DEL INGRESO, SECTO EJIDAL, MEXICO, 1994

Activos agrícolas Activos humanos Activos de migración	Clases de hogares							Todos los hogares
	bajo bajo ninguno	bajo alto ninguno	alto bajo ninguno	bajo bajo si	alto bajo si	alto alto ninguno	alto alto si	
	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-	
Porcentajes de hogares	24.8	7.3	25.3	8.3	14.8	9.6	8.1	100
Fuentes de ingreso (en porcentaje del ingreso del hogar)								
Cultivos	16.0	8.6	4.9	24.2	42.3	36.1	9.5	31.6
Ganadería	12.3	12.5	18.1	5.3	10.1	12.3	15.3	13.0
Trabajo asalariado	33.1	57.4	18.1	20.3	5.7	34.1	27.6	23.3
Auto empleo no agrícola	7	2.6	2.6	2.9	7.5	5.4	7.3	5.4
Remesas	21.1	8.6	5.5	44.3	28.7	3.1	32.1	19.6
Miembros del hogar en México	18.9	8.6	3.8	16.3	6.0	2.8	8.1	7.9
Miembros del hogar en EE.UU.	2.1	0.0	1.6	17.7	13.4	0.3	15.6	7.3
Otros familiares	0	0.0	0.1	10.3	9.3	0.0	8.5	4.3
Otras fuentes	10.7	10.3	6.4	3.1	5.7	9.0	8.1	7.2
Asignación del trabajo (número de adultos)								
Total en el hogar	2.48	5.48	2.59	3.35	3.24	5.44	5.95	3.54
Migrantes								
a México	0.14	0.15	0.07	0.4	0.31	0.08	0.31	0.2
a EE.UU.	0.01	0.00	0.02	0.47	0.44	0.01	0.69	0.17
Actividad principal								
En la finca	1.02	1.83	1.18	1.1	1.12	1.89	1.65	1.29
Extrar finca	0.14	0.95	0.14	0.13	0.13	0.69	0.7	0.3
Autoempleo	0.03	0.07	0.03	0.07	0.02	0.14	0.04	0.05

CUADRO 6
TRANSFERENCIAS DE ACTIVOS POR CLASE DE HOGAR

Activos agrícolas Activos humanos Activos de migración	Clases de hogares							Todos los hogares
	bajo bajo -1-	bajo alto -2-	alto bajo -3-	bajo bajo -4-	alto bajo -5-	alto alto -6-	alto alto -7-	
Porcentaje de los hogares	24.8	7.3	25.3	8.3	14.8	9.6	8.1	100
Aumento del activo agrícola de 0.5 ha ETN								
Cambio en el ingreso: porcentaje	3.6	3.9	2	5.2	1.8	1.6	0.5	2.1
Cambio en el ingreso: pesos	176	402	233	658	334	325	121	263
Aumento del activo humano de 0.2 persona equivalente								
Cambio en el ingreso: porcentaje	1.8	1.3	0.9	1	0.3	0.7	0.6	0.9
Cambio en el ingreso: pesos	8.8	134	107	131	52	143	123	111
Aumento del activo de migración de 0.1 persona								
Cambio en el ingreso: porcentaje	na	na	na	1.2	0.7	na	0.8	1.3
Cambio en el ingreso: pesos	na	na	na	156	127	na	169	166

vendedores netos, resultara limitado el número de hogares directamente afectados por la caída en el precio de venta del maíz. En el caso de México, aproximadamente el 30% de los hogares son vendedores netos, otro 40% son de autoconsumo, los que no son directamente afectados por la variación del precio del maíz, y un 30% de hogares son compradores netos. Estos últimos se benefician de la apertura comercial, pues cae el precio del maíz en las comunidades rurales. Y si bien puede ser que se reduzca la producción del maíz dado, el hecho de que va a ser más barato comprar maíz que producir maíz, será el maíz de autosubsistencia el menos afectado por la apertura comercial.

La conclusión es que si uno no toma en cuenta estas fallas de mercado hay una fuerte sobreestimación del impacto negativo que tiene la apertura comercial sobre los sectores productores de bienes transables, los precios de los cuales van a ser reducidos por la apertura comercial y por la eliminación de los subsidios. Y esto creo que fue una falla bastante importante de los modelos de equilibrio general que fueron usados en las negociaciones entre Estados Unidos y México, pues todos hacían el supuesto de mercados perfectos donde una caída del precio del maíz afectaba a todos los productores mexicanos cuando en realidad una fracción importante de ellos no es directamente afectada.

Lo irónico en cierta forma, es que el maíz que se mantiene competitivo frente a la apertura comercial es el maíz de autosubsistencia y es el maíz de compradores netos dado el hecho que, con los costos de transacción, las decisiones de producción de estos compradores netos de maíz dependen del costo de oportunidad de comprar este maíz, el cual es el precio de compra. Es el maíz más campesino que se mantiene competitivo en el contexto de la economía abierta, un tipo de maíz que en México ha sido totalmente negligido por la política tecnológica y crediticia. Por ejemplo, generalmente se dice que este tipo de productores de autoconsumo no puede hacer uso de crédito para el mejoramiento de la producción de maíz. Esto es falso, porque la mayoría, casi la totalidad de estos productores, están insertados en otros mercados, especialmente en el mercado de trabajo, en particular a través de la migración internacional. Porque el maíz no genera la liquidez necesaria para pagar el crédito, no quiere decir que estos hogares no tengan la liquidez necesaria a través de otras actividades, para pagar estos créditos y especialmente en estos espacios de producción donde quedan los intervalos más grandes de potencial

de aumento de productividad porque nunca han sido beneficiados ni por esfuerzos tecnológicos ni por el acceso al crédito. Existe entonces un espacio bastante importante para ganancias potenciales de productividad, las cuales son especialmente importantes porque el aumento de productividad del trabajo en estos hogares que producen maíz de autoconsumo es un instrumento para liberar fuerza de trabajo para que pueda participar en actividades más remunerativas externas a la parcela.

Hay otras fallas de mercado que son importantes, especialmente en relación al seguro. Como sabemos, las hogares campesinos —y lo hemos visto muy bien en el caso de Cuzco con una agricultura muy diversificada—, se manejan asegurándose a través de cultivos en los distintos pisos ecológicos y con la participación en una variedad de actividades tales como la artesanía, el mercado de trabajo, etc. Lo que vemos, es una gran debilidad del acceso al seguro mutuo que supuestamente se obtiene a través de grupos solidarios o de la comunidad.

Sin embargo, sabemos que el acceso al seguro es una ayuda para que estos campesinos entren en actividades más riesgosas, pero más remunerativas también. No tener que manejar el riesgo tan directamente, por ejemplo, a través del uso de diversos pisos ecológicos, donde hay altos costos de transacción a través de la movilización necesaria entre un piso a otro. Igualmente, las restricciones crediticias inducen estrategias de ajuste en el uso del tiempo hacia actividades generadoras de liquidez, o sustitución de importaciones, por ejemplo usando la mano de obra familiar en lugar de mano de obra alquilada, y la producción de cultivos que generan flujos de liquidez en lugar de productos que pueden ser más remunerativos pero que no generan un flujo continuo de liquidez. También induce la participación en el mercado de trabajo en lugar de dedicarse a la agricultura, buscando en el mercado de trabajo la fuente de liquidez necesaria para adquirir los insumos que no pueden ser adquiridos por falta de crédito.

Hemos hecho un estudio de los determinantes de la modernización y de la diversificación que son, en cierta forma, las dos salidas en circunstancias en que, por ejemplo, cae el precio del maíz: modernizar el maíz para que sea competitivo en caso de los vendedores netos, o bien diversificación de la producción hacia otras actividades que adquieren ventajas comparativas en el contexto de una economía abierta. Y aquí se han identificado, por análisis de

regresión, cinco determinantes importantes: el riego y la educación, los dos inversiones públicas, lo cual indica que el Estado tiene un rol complementario muy importante al mercado en el esfuerzo de desarrollo rural a través de la entrega de bienes públicos. Los otros determinantes son el crédito, la disponibilidad de asistencia técnica y la participación a la organización que son fundamentalmente producto de la organización institucional. Al derrumbarse en México el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), al igual que el Banco Agrario en el Perú, se elimina el acceso del campesinado al crédito público. Paralelamente, desaparece casi completamente la asistencia técnica de fuente pública. Entonces son ONGs que se organizan como instancias de crédito o de asistencia técnica. Las organizaciones campesinas actúan a su vez como un medio de reducción de los costos de transacción en el acceso a los mercados. En el caso de México, se elimina el CONASUPO, la entidad parastatal que estaba comprando y vendiendo cereales, y entonces se abre el espacio comercial, que es ocupado por comerciantes pero que se orientan a los agricultores de más escala y más comerciales, y no llegan al sector campesino que se encuentra con altos costos de transacción.

En resumen, debe insistirse en tres componentes fundamentales del desarrollo rural: primero, el acceso de los pobres a activos productivos; segundo, el rol del Estado como complemento a los esfuerzos de desarrollo rural, fundamentalmente a través de inversión pública y el capital humano (educación, salud), y, tercero, el rol de la reconstrucción institucional y de la organización campesina a fin de obtener abastecimiento, crédito y asistencia técnica.

6. ELEMENTOS DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL

Terminamos definiendo algunos elementos de lo que sería un Programa de Desarrollo Rural en el contexto político-económico que actualmente prevalece en la mayoría de los países de América Latina. Lo estamos derivando de trabajos que Adolfo Figueroa, nosotros y otros han hecho en el contexto de ONGs, organizaciones internacionales y especialmente programas del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) donde está emergiendo un nuevo enfoque del desarrollo rural, como remplazo del antiguo esfuerzo del desarrollo rural integrado que fue manejado directamente por el Estado, con poca participación, con poco reconocimiento de la heterogeneidad campesina y de la necesidad de buscar soluciones diferenciadas adecuadas a una variedad de instancias.

El planteamiento fundamental parte de la observación de la heterogeneidad. Implica, en primer lugar, que las soluciones deben tener dimensiones múltiples definidas por parte de los propios usuarios. Es decir, tienen que ser en respuesta de la demanda y organizadas en forma descentralizada. Tienen que ser participativas en el sentido que son los agentes que están buscando espacios de rentabilidad económica, que pueden ir identificando estas posibilidades de tipo micro-empresa, de tipo comercialización, de ciertas actividades productivas, o ciertos espacios para la producción de exportación. Estos serían los nuevos grandes principios, a diferencia de los Programas de Desarrollo Rural Integral.

En segundo lugar, debe distinguirse tipos de pobres y claramente separar las actividades de bienestar social de los proyectos productivos tanto a nivel del Estado como de ONGs. En México se ubica el desarrollo en el contexto de PRONASOL con entidades que manejan simultáneamente actividades de bienestar social y actividades de apoyo a la producción campesina. Esta falta de separación es nefasta. Algunas inversiones perfectamente rentables, y que podrían ser hechas por las comunidades, se postergan porque hay un juego entre las comunidades y Estado a ver quien da el primer paso. Los campesinos postergan esperando que el Estado llegue con donaciones y mejoramientos de infraestructura. Para el estado, este juego abre espacios de populismo que se explotan cíclicamente a fines electorales.

Pasa lo mismo con las ONGs. En Cuzco por ejemplo, hemos visto numerosas ONGs que han entrado en el negocio del desarrollo rural desde el ángulo asistencialista. Introduce el mismo conflicto entre actividades de bienestar social y actividades de apoyo a la producción campesina. Por contraste, un nuevo tipo de ONGs son aquellas que están en crédito, es decir ONGs financieras, o que entran en actividades de mercadeo donde las reglas de juego son las de competitividad y eficiencia. El crédito debe ser devuelto y las tasas de interés deben corresponder al mercado. Las ONGs son intermediarias entre el Banco comercial y los grupos solidarios. Esta intermediación es necesaria porque la comunidad y los grupos solidarios emplean tipos de garantías que el banco comercial no reconoce. El banco comercial no quiere el título de una casa campesina, ni reconoce el colateral social. Estas ONGs permiten que individuos, grupos solidarios y comunidades campesinas accedan a crédito. La recuperación de los créditos demanda una definición muy clara de las reglas del juego. La falta de separación suficientemente clara, de parte del Estado

o de las ONGs, entre asistencia y apoyo a la competitividad, afecta la tasa de recuperación de los créditos.

Por otra parte, hay un conjunto de funciones que el Estado debe cumplir. En las economías de transición hay una disminución del rol del Estado que perjudica la posibilidad de organizar, incluso desde la sociedad civil, el desarrollo rural. El Estado tiene funciones de regulación que no pueden ser reemplazadas por la sociedad civil. Tiene obligación de entregar bienes y servicios públicos, tiene funciones de regulación del medio ambiente y de internalización de las externalidades, en ciertos casos tiene acceso a información diferencial y la capacidad de eliminar ciertas fallas de mercado, y puede intervenir cuando las consecuencias distributivas de la actividad económica no corresponden a lo que la sociedad desea.

La organización de los campesinos tiene una doble función: una de servicio directo de sus clientelas, reduciendo costos de transacción y mejorando el acceso al mercado y a los servicios públicos, y la otra de gestión de los intereses de su clientela en relación al Estado, de la participación al diálogo sobre la definición de políticas agrícolas y también sobre la definición y las condiciones de acceso a los bienes públicos.

La descentralización del rol del estado es una parte fundamental y al mismo tiempo un arma de doble filo. El éxito de la descentralización depende de la forma en la cual se está dando y de la forma en la cual los poderes descentralizados responden a intereses sociales. Por ejemplo, en México es muy posible que la descentralización conduzca más bien a la recuperación del poder estatal por parte de los antiguos poderes del PRI que están en lucha contra los nuevos elementos que son más orientados a una política de economía abierta y de política social que no sea basada tanto en la transferencia de rentas sino más bien en la productividad y la participación para generación de ingresos. Además, para que la descentralización sea efectiva, las entidades de gobierno local deben tener la capacidad técnica y administrativa de manejar proyectos, lo cual pasa por todo un proceso de aprendizaje y formación de las autoridades municipales que van a entrar en la gestión. También requiere de más autonomía fiscal a nivel descentralizado.

En muchas instancias, las organizaciones sociales salen de las reformas fuertemente debilitadas. Antes de la reformas, las organizaciones tenían la

función de lucha por el acceso a la tierra en México y Perú. Una vez que el tema de la tierra ya no rige como frente de lucha entonces tienen que reorganizarse las organizaciones de la sociedad civil en apoyo a la producción, a la migración, a los servicios sociales, lo que no es fácil. Por ejemplo, en la visita que hicimos a Cuzco uno ve que los campesinos en general están poco organizados, que existen pocas instancias de cooperativas, grupos solidarios o organizaciones comunitarias para la compra de insumos, la venta de productos o el acceso al crédito en forma organizada. Cada uno vende y compra por su cuenta. Casi no hay acceso a fuentes de información sobre nuevas opciones tecnológicas.

Este tema es fundamental hoy que se privatizan un conjunto de instituciones públicas o para-estatales que apoyaban el agro, ahora que se eliminan los subsidios y que varios espacios institucionales que quedan abiertos están solo parcialmente llenados por la entrada de la banca comercial, de comerciantes, de contratos con la agroindustria y de agentes de la sociedad civil en general. Estas instituciones privadas llegan a sectores agrícolas muy específicos, los más comerciales. A la otra punta-del espectro social, hay ciertos proyectos de bienestar social que se preocupan de la pobreza extrema como el Instituto Indigenista de México. Pero, entre las dos puntas, queda un gran conjunto de productores de tipo familiar con acceso a mano de obra sin hazar moral que les da potencial de competitividad pero que necesitan acceder a instituciones que tengan su origen en la sociedad civil y les provean de crédito, información, tecnología y reduzcan sus costos de transacción en el acceso al mercado.

En esta fase de transición, el peligro más grande es que estos grupos medios, especialmente cuando se está activando el mercado de tierras en México y Perú, participen en condiciones de desventaja en torno a competitividad porque están siendo marginadas del acceso al crédito y a la tecnología por el vacío institucional que deja la salida del Estado. El peligro es entonces que sean desplazados porque el vacío institucional selectivo cancela su chance de competir. El esfuerzo de reconstrucción de las organizaciones de la sociedad civil es un elemento fundamental en el éxito potencial de esfuerzos de desarrollo rural que permita que estos hogares campesinos encuentren fuentes de ingreso en las zonas rurales, no solamente agrícolas sino en una variedad de actividades. La tarea fundamental de América Latina al salir del ajuste es entonces la reconstrucción de la sociedad civil a fin de que un conjunto de

servicios que estaban en manos del Estado pasen a entidades descentralizadas y manejadas por la sociedad civil.

La propuesta no es reconstruir entidades de desarrollo rural integrado. Como anécdota podría contar que cuando estábamos trabajando en México por el FIDA, el desarrollo rural era el negocio de una multiplicidad de ministerios, cada uno con una función especializada. Una alternativa sería la organización de entidades regionales con participación tanto de los poderes locales como de las organizaciones locales, incluidas las ONGs, y que estas entidades actúen como receptoras de fondos públicos o donaciones exteriores, y que las comunidades o grupos organizados de campesinos sometan proyectos a estas entidades, que las ONGs apoyen la formulación de estos proyectos a fin de que tengan el contenido técnico necesario, y que las comunidades y los grupos organizados compitan entre ellos para el acceso a estos fondos descentralizados.

Se trata de establecer mecanismos institucionales que puedan responder a demandas descentralizadas que vienen de los clientes organizados de estos proyectos y que pueden captar la heterogeneidad de oportunidades de inversión, por ejemplo una coalición de fuerzas entre municipalidades y ONGs. Este es un esquema bastante general de alternativas al desarrollo rural integral clásico y que se basa en dos instancias: una es la descentralización de las entidades de gobierno; y la otra el rol de las ONGs, de las organizaciones de base y la reconstrucción de las instituciones de la sociedad civil como principales actores al servicio de los hogares campesinos.