

Nueva ruralidad y políticas agrarias en América Latina

Hacia una perspectiva de gobernabilidad para el desarrollo rural

HARRY CLEMENS / RAUL RUBEN

La economía rural en América Latina ya no depende únicamente de la producción de bienes agropecuarios, sino también de otras actividades desarrolladas en estrecha vinculación con el entorno nacional e internacional. La economía campesina ha respondido a estos retos con una paulatina transformación de sus estrategias de producción y supervivencia, incluyendo una progresiva diversificación de las fuentes de ingreso. La nueva economía institucional permite analizar las nuevas estrategias, reconociendo la coexistencia de fallas de mercado y deficiencias institucionales, y revelando la importancia del capital social para el desarrollo económico en el área rural. El artículo ofrece una reseña de intervenciones promisorias para el fomento del desarrollo rural, enfocado en tres ámbitos específicos: la tenencia de tierra y organización campesina; el aumento de la productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción; y el financiamiento rural.

Este artículo ofrece un breve resumen de las principales tendencias en torno de los cambios endógenos que se presentan en el medio rural, en

HARRY CLEMENS: economista agrícola, consultor e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural –CDR– de la Universidad Libre de Amsterdam, con sede en Costa Rica; economista del Proyecto de Desarrollo Rural Integral del Departamento de Totonicapán, Guatemala.

RAUL RUBEN: profesor asociado en desarrollo económico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Wageningen (Holanda).

Nota: Este artículo en parte se basa en nuestro libro (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / Centro de Estudios para el Desarrollo Rural –CDR de la Universidad Libre de Amsterdam, con sede en Costa Rica–, Caracas, 2001.

Palabras clave: economía rural, nueva ruralidad, nueva economía institucional, América Latina.

función de conocer los nuevos retos para las políticas de desarrollo. Posteriormente, se discute el marco analítico de la economía institucional que ofrece nuevas perspectivas para lograr la rearticulación de la economía campesina. A manera de ilustración se ofrece después una reseña de las intervenciones más promisorias para el fomento del desarrollo rural. Para tal efecto prestamos atención al tema del acceso a la tierra y la organización campesina, se analiza el papel de las alternativas tecnológicas para aumentar la productividad y reducir la vulnerabilidad de la producción agropecuaria, y se hace una reseña de experiencias promisorias con sistemas de financiamiento rural alternativo. Al final, se presentan algunos criterios centrales que buscan fomentar un proceso flexible y adaptativo de desarrollo rural.

El desarrollo rural en los países de la región latinoamericana se encuentra actualmente en una encrucijada. Durante los años 90 se produjeron significativos cambios en el entorno político global y regional. Al mismo tiempo surgió un mayor consenso en materia de políticas económicas a partir de los programas de ajuste estructural y del proceso de globalización. El reajuste de la gestión macroeconómica ha fortalecido la estabilidad de las economías. Sin embargo en el ámbito rural se mantiene un elevado grado de pobreza y se observan signos manifiestos de estancamiento y vulnerabilidad (Pelupessy/Ruben).

Aparentemente, las consignas neoliberales para el desarrollo macroeconómico tienen efectos ambivalentes en el contexto rural. El tema central de este artículo se refiere a las características particulares del funcionamiento de los mercados y de las instituciones en el ámbito rural, enfocado en un análisis de la situación en los países de la región. Para tal efecto, se utilizan elementos del enfoque analítico neoinstitucional. Esto significa que se reconocen los efectos ambivalentes de las políticas macroeconómicas en la economía rural, caracterizada por una coexistencia de fallas de mercado y deficiencias institucionales. Dicha coexistencia implica que el desarrollo rural requiere acciones simultáneas en materia de reformas de mercado y de fomento institucional.

En el ámbito rural prevalecen condiciones de fragilidad ambiental y competencia limitada, que resultan en costos de transacción muy elevados. Por consiguiente, los programas de liberalización de mercados y de descentralización política no terminan de manera automática en un mejoramiento de las condiciones de acceso y participación económica de los hogares marginalizados. Para poder fomentar las inversiones públicas y privadas en el área rural, se hace necesario un reajuste en el marco institucional. Esto incluye tanto las instituciones formales (leyes, contratos, procedimientos) como las informales (valores, normas, principios) que contribuyan a la participación e integración de las economías campesinas en el proceso de desarrollo. Las acciones encaminadas hacia el mejoramiento de este marco institucional parten del reconocimiento de las prácticas campesinas y ensayos locales apropiadas para atender necesidades de bienestar rural, y contemplan mecanismos para garantizar los derechos sobre la tierra, ajustes tecnológicos en los sistemas de producción, estrategias diversificadas para el manejo de riesgos, sistemas

alternativos para el financiamiento rural, e iniciativas locales de organización local.

En su conjunto, estas iniciativas tienen un amplio potencial para moldear una «nueva ruralidad», la cual comprende una perspectiva esencialmente diferente para la apertura y democratización de la estructura agraria en la región latinoamericana. El análisis de la dinámica institucional rural hace uso del concepto de capital social con el fin de entender las modalidades de interacción de los principales actores rurales con el medio político, económico, social y ambiental.

Nueva ruralidad

Las economías latinoamericanas se caracterizan todavía por una marcada importancia del sector agropecuario, tanto en términos de su peso en la producción nacional, como en materia de generación de empleo y su contribución a las exportaciones (Cepal). Sin embargo, en términos relativos el sector agropecuario ha perdido su papel protagónico en el desarrollo nacional y muestra rasgos de estancamiento. Durante las últimas décadas, el desarrollo de la productividad en este sector ha sido relativamente lento y se ha dado una creciente migración de la población rural hacia las ciudades y el exterior. Otra dimensión de cambio es la diversificación de las fuentes de ingreso en las áreas rurales, con un peso cada vez más grande de ingresos no agrícolas (provenientes de actividades de servicios, comercio, remesas y, en menor medida, transformación rural).

En la actualidad el desarrollo rural ya no depende únicamente de la producción de bienes agropecuarios, sino que incluye un sinnúmero de otras actividades desarrolladas en estrecha vinculación con el entorno nacional e internacional. Los cambios que se presentaron en el medio rural abarcan el reajuste de la estructura demográfica, la incidencia de las redes comerciales, el declive de la competitividad agrícola y la desarticulación de formas tradicionales de cooperación rural. Entre las características del nuevo ámbito podemos mencionar (Fernández/Ramos; Giaracca): el uso multifuncional del espacio rural para fines de producción, transformación y recreación; la gestión del espacio rural para el manejo de los recursos naturales en función de conservar los bosques y fuentes de agua; la integración de la población rural en redes globales de comunicación, información e intercambio mercantil; la descentralización de la institucionalidad rural hacia entidades locales. En su conjunto, estas tendencias se traducen en una revalorización de las funciones del medio rural para que los agentes puedan cumplir con las nuevas funciones.

La economía campesina ha respondido ante estos retos con una paulatina transformación de sus estrategias de producción y supervivencia. A nivel de la producción, se puede notar una creciente diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas (pluriactividad), buscando una cierta estabilización de los ingresos y una mayor capacidad para el manejo de riesgos. En el nivel

de la articulación se intensifican las relaciones económicas, sociales y espaciales, de tal manera que la población campesina se vincula con nuevas redes de información y cadenas comerciales. Asimismo se combinan estrategias adaptativas con variadas formas de integración institucional (horizontal y vertical) en función de garantizar el acceso a los bienes, servicios y mercados.

En el plano político, el desarrollo de la nueva ruralidad ha sido fomentado por los procesos de liberalización de los mercados (ofreciendo mayores espacios de intercambio para el sector privado) y la descentralización de la autoridad pública. Por consiguiente, las comunidades rurales vuelven a ser responsables de la gestión local de sus recursos con el propósito de facilitar el manejo y la resolución de los conflictos socioambientales por la vía de la negociación (Gálvez). Además, se pretende mejorar la focalización de la oferta de servicios hacia grupos poblacionales de mayor necesidad (*targeting*). Ocasionalmente, esta descentralización incluye también la reintegración de sistemas locales de justicia (jueces de mesta) basándose en el reconocimiento de los valores tradicionales rurales. Tomando en cuenta la heterogeneidad de las comunidades rurales, la apertura para la democracia local busca generar una nueva dinámica de gobernabilidad que priorice el balance entre el acceso a los recursos (disponibilidad) y la distribución de éstos a través de sistemas locales de cooperación social e integración económica.

El acceso desigual a la tierra ha sido considerado por mucho tiempo como el determinante principal de la pobreza rural. De todos modos en la actualidad su importancia tiende a ser relativizada, y se presta más atención a la disponibilidad de otros activos. En este sentido también son importantes otras dimensiones del capital natural (disponibilidad de agua, calidad del suelo), y el capital financiero (inversiones, crédito y ahorro), humano (educación) y social (organización). Aquellos hogares con una baja participación en los diferentes tipos de activos se ven atrapados en la condición de pobreza. Se ha demostrado que el hecho de tener una variabilidad de recursos en las diferentes áreas puede proporcionar alternativas para salir de la pobreza (De Janvry/Sadoulet).

La diversificación de ingresos en el sector rural se identifica como un mecanismo importante para mejorar el nivel de ingresos. En varios países de la región, el análisis de las fuentes de ingresos del sector rural pobre demuestra la importancia que tienen las actividades salariales y de autoempleo fuera de la parcela (v., p. ej., para Nicaragua, Davis et al.; para Panamá, World Bank LSMS; y para El Salvador, López/Valdés). Sin embargo, entre las actividades fuera de la finca, el empleo agrícola asalariado es un mecanismo de ingreso que sustituye fácilmente la carencia de acceso a la tierra, pero no permite generar una movilidad social duradera. En cambio, el empleo no agrícola presenta mayores opciones para salir de la pobreza, dado que dicha actividad ofrece mejor remuneración y tiende a ser más estable en el tiempo (Clemens/Sanders; Reardon et al.; Weller). Sin embargo, el acceso al empleo no agrícola se mantiene restringido, ya que depende de los niveles de educa-

ción, de la cercanía de centros urbanos y de la existencia de una masa crítica de personas que participen en esas actividades (efecto de vecindad).

Dada la vinculación entre la desigualdad en los niveles de ingresos dentro de la agricultura y las condiciones de acceso a fuentes de ingresos obtenidos fuera de ella, es importante que la forma de enfrentar la pobreza rural sea integral. Esto implica que se deben buscar modalidades efectivas para reducir los costos de transacción y de acceso a los mercados y los servicios, de tal manera que los actores locales construyan la base organizativa con la que puedan lograr una participación equitativa en los procesos de producción, distribución y valorización de bienes y servicios. A tal fin, el sector campesino requiere tanto de la interacción social como de la integración económica para alcanzar su inserción en el proceso de desarrollo rural.

La nueva economía institucional

La nueva economía institucional ofrece un marco analítico para combinar conceptos derivados de la economía, el derecho, la teoría organizacional, la ciencia política, la sociología y la antropología, en función de entender la dinámica del desarrollo de instituciones de la vida social, política y comercial. Su objetivo es explicar qué son las instituciones, cómo se forman, a qué propósitos sirven, cómo se modifican y cómo, si fuera el caso, se deberían reformar (Klein). Dentro de esta tradición, la organización institucional contribuye a reducir los costos de transacción.

Según el punto de vista de la nueva economía institucional, el desarrollo económico es una función de la complejidad y amplitud de las transacciones económicas. La imposición efectiva y a bajo costo de los contratos asociados a las transacciones es clave para la creciente complejidad de éstas, así como para un desarrollo dinámico (North 1990). En la práctica hay reglas formales e informales que rigen el comportamiento de los actores y de esta manera influyen sobre los costos de transacción del intercambio. Las instituciones son definidas como costumbres y reglas que proveen un marco de incentivos o desincentivos para el comportamiento de los individuos (Bastiaensen et al.; North 1986). Las reglas se pueden interpretar como las prácticas del juego según las cuales tendrían que actuar los actores. Separar el análisis de las reglas de la estrategia de los «jugadores» es un requisito necesario para construir una teoría de instituciones. Coleman (1990) plantea que el conjunto de jugadores o las formas de interacción social se pueden denominar «estructura social». Siguiendo esta línea de conceptualización, el entorno institucional local puede ser definido como la estructura social local dentro de la cual circula una diversidad de reglas. Tanto la estructura como las reglas pueden ser caracterizadas por diferentes niveles de formalidad; desde organizaciones formales y leyes, hasta relaciones de amistad y normas de comportamiento. El entorno institucional local condiciona la actividad social y económica de la población local tanto visto desde el nivel agregado de la comunidad como desde el nivel individual. Con respecto a lo último, la posición específica del

actor individual dentro de la estructura social y las reglas que lo rodean determinan en gran parte el proceso de toma de decisión del actor.

La nueva economía institucional parte, como el modelo neoclásico de la economía, del concepto de «homo economicus», es decir que el hombre asume decisiones para maximizar la utilidad. Sin embargo, agrega que las toma en un marco de deficiencias de información, lo cual tiene dos implicaciones distintas (North 1990). La primera dimensión de deficiencias de información se refiere a la capacidad inherentemente limitada de todos los seres humanos para descifrar el ambiente complejo. La segunda dimensión se refiere al tema del acceso a flujos de información. La integración específica de un actor en la estructura social local determina cuáles flujos de información y reglas influirán sobre su comportamiento. A su vez, el actor influye sobre las reglas que lo rodean. Entonces, las reglas son continuamente producidas y mantenidas según procesos de interacción social (Ostrom).

La calidad del entorno institucional local en su relación con las perspectivas de desarrollo, ha sido denominado capital social, popularizado a partir de la publicación de Putnam sobre el estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia. Se refiere a aspectos como confianza, redes y normas de reciprocidad, que han contribuido al mayor desarrollo en el norte de ese país. Aunque existe mucho entusiasmo para introducir este concepto en la teoría del desarrollo, todavía hay cierta confusión sobre su definición exacta y su relación con otros factores de desarrollo (Bastiaensen et al.). Coleman (1994) define el capital social como «cualquier aspecto de organización informal social que constituye un recurso productivo para uno o más actores», y lo podemos interpretar como los aspectos de la organización social que constituyen una fuente de desarrollo (Woolcock).

Resulta importante distinguir cuatro dimensiones específicas del capital social. Dos de ellas representan el capital social «desde abajo»: integración y conexión; y otras dos el capital social «desde arriba»: sinergia e integridad (Bastiaensen et al.; Woolcock). La integración se refiere a las estructuras de las redes intracomunitarias. Con mayor integración, existen más vínculos entre las redes, y más relaciones dentro de la comunidad. En tal situación hay una mejor circulación de flujos de información, lo cual disminuye los costos de transacción para el intercambio social y económico. Además fomenta una mayor homogeneidad en las reglas, lo cual reduce los costos de transacción para la cooperación y la acción colectiva. Sin embargo, demasiada integración puede sofocar a la población local. La lealtad a la familia y la comunidad puede desincentivar el avance económico individual debido a la presión social de compartir y seguir determinadas normas. Por esto, se considera que las conexiones con personas de otras comunidades es otra dimensión de capital social. Con mayor conexión, hay acceso a otros flujos de información y a las innovaciones. Además facilita el proceso de integración de la comunidad en mercados más amplios y en estructuras políticas y sociales más amplias y complejas.

Las dos dimensiones de capital social «desde arriba» se refieren a la interacción entre una organización de afuera (p. ej. el Estado o una organización de desarrollo) y la comunidad local. La sinergia indica el nivel de articulación y susceptibilidad de una organización frente a la comunidad. Más sinergia implica más flexibilidad, transparencia y responsabilidad en la relación entre organización y comunidad. El nivel y la naturaleza de la sinergia no son independientes de la naturaleza de la integración local. Si la comunidad local se caracteriza por la segmentación social y/o grandes desigualdades de poder, la sinergia puede implicar complicidad de actores externos en prácticas de corrupción y clientelismo local. Por lo tanto, la dimensión de sinergia tiene que ser equilibrada con la otra dimensión «desde arriba» llamada integridad, que se refiere a la independencia relativa de actores externos. Los actores externos necesitan voluntad y capacidad política para definir reglas de juego objetivas e implementarlas de manera transparente e imparcial. Con suficiente integridad, los actores externos pueden contribuir mucho al sostenimiento y al incremento de niveles de integración local así como fomentar conexiones con el mundo externo.

El marco de políticas agrarias cambia significativamente al tomar en cuenta la conceptualización de la nueva economía institucional y las dimensiones de capital social. Ya no se considera el desarrollo como una oferta externa proveniente del Estado benefactor y planificador, ni como el resultado esperado de un libre juego de las fuerzas de mercado, es decir, lo que resultará de las políticas de liberalización de mercado del paradigma neoliberal. Se considera que las políticas y los programas de desarrollo deben tener como objetivo crear un entorno institucional favorable para el fomento institucional local, que aumente la circulación de información, mejore el funcionamiento de los mercados con costos de transacción más bajos y permita el acceso equitativo a los mercados. Por consiguiente, se presta la mayor atención a la generación de mecanismos que permitan la integración y cooperación (horizontal y vertical) de la población rural y la integridad de los sistemas de gobernabilidad de las comunidades locales.

Tierra y organización campesina

Como se mencionó más arriba, el acceso a la tierra es considerado un recurso fundamental vinculado con la tenencia de otros activos. La tenencia de la tierra ha sido ajustada en varios países de la región a partir de los procesos de reforma agraria. Sin embargo, las acciones del Estado en materia de regulación de la tenencia de la tierra se han reducido en forma significativa. Gran parte de la dinámica del desarrollo rural está enmarcada en el funcionamiento del mercado de tierras (Baumeister 2001).

Los campesinos latinoamericanos sufren una gran inseguridad en esta materia debido al descuido general del registro de los derechos de propiedad. Las reformas les han dado solo un derecho parcial a la tierra y aún existen frecuentes conflictos alrededor de reclamos. En esta situación, la titulación de tierras



resulta ser una condición necesaria para poder ofrecer garantías que conduzcan hacia la inversión privada a favor del aumento de la productividad agraria y en función de mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales.

El acceso al mercado de tierras debe tomar en cuenta dos tipos de mercado, el de arrendamiento y el de compra y venta de tierras. Los efectos de procesos de reforma en el mercado de tierras, en términos del aumento o la reducción de la desigualdad de la tenencia difieren entre países y regiones (Carter). Varios estudios indican procesos de concentración de tierras provocados a partir de auges agroexportadores acompañados por la liberalización del mercado de compra-venta. Sin embargo, el auge de las exportaciones de productos vegetales (en el altiplano de Guatemala) y no tradicionales ha provocado una transferencia de tierra de fincas medianas hacia fincas pequeñas. En el caso del mercado de arrendamiento, se sugiere que esta subcontratación es más frecuente. Asimismo, la creciente demanda de productos agrícolas «especializados» tiende a fomentar un proceso de intensificación de la agricultura basándose en sistemas de conocimiento del manejo de cultivos. A la par, se ha notado un aumento de sistemas modernizados de mediaría que permita al pequeño productor el acceso a créditos e insumos. Finalmente, hay una creciente incidencia de la agricultura por contrato donde productores se vinculan con empresas comerciales para el suministro de productos con calidad definida.

La competitividad de la pequeña y mediana producción campesina determina en gran medida la disposición de actuar como comprador o vendedor, así como arrendatario o arrendador, en el mercado de tierras. Como consecuencia, la redistribución de la tenencia a través del mercado puede hacerse efectiva a partir de la demanda, fomentada con sistemas de crédito a largo plazo y/o fuentes de ingresos alternativos. Para tal efecto, resulta imprescindible la regulación de los derechos de uso, de transferencia y de herencia, garantizando que los campesinos puedan recuperar el valor de sus inversiones. Por otro lado, en áreas cercanas al casco urbano, el valor de la tierra se determina cada vez más por el uso no agrícola, lo que puede reducir la factibilidad de una redistribución de tierras a través de mecanismos de mercado (v., para El Salvador, Childress).

La dinámica del funcionamiento del mercado de tierras tiene repercusiones para aspectos de organización campesina (Baumeister 1999). Después de la reforma agraria, los beneficiarios han vendido una parte significativa de las tierras originalmente controladas. Sin embargo, detrás de las ventas se pueden observar diferentes estrategias, vinculadas con características específicas de los beneficiarios y con las condiciones locales de acceso a los mercados complementarios (de capital y trabajo). Parte de los campesinos ha podido consolidar su estatus a través de un mejor aprovechamiento de la tierra controlada. La venta o arrendamiento parcial puede conformar una estrategia para lograr este resultado. Con el fin de fortalecer las estrategias de los campesinos beneficiarios, se requiere una transformación fundamental en materia de organización campesina, buscando estructuras gremiales que dispon-

gan de una visión empresarial del agro, que reconozcan la representatividad y la participación de la base, y que sean capaces de generar alianzas con otros sectores dentro y fuera del sector agropecuario. Asimismo, la organización campesina asume cada vez menos funciones en la tradicional «lucha por la tierra», y más bien busca liderazgo en la negociación institucional y la definición y vigilancia de las reglas y procedimientos de contratación para la integración económica y social.

Intercambio de tecnologías

El reforzamiento de la competitividad de la economía campesina también requiere una transformación de los sistemas de producción agropecuaria. Dados los ajustes macroeconómicos en materia de aumento de los costos de los insumos y la mayor integración en el mercado, la producción campesina busca una mejoría de su productividad a partir de un uso racional de los factores de producción. En principio se pueden distinguir dos caminos diferentes para la intensificación de la producción campesina, haciendo uso de insumos externos (agroquímicos) o bien de insumos internos (estiércol, residuos de cosecha, cultivos de cobertura, agroforestería, etc.). La evaluación de las diferentes opciones apropiadas de cambio tecnológico debe tomar en cuenta criterios de rendimiento y de flexibilidad (Ruben/Lee).

Se ha enfatizado la importancia de una adecuada combinación de insumos internos y externos para garantizar el aumento sostenido de la productividad de la tierra y del trabajo (Ruben). Para tal efecto, se requiere de un uso racional de ciertos insumos externos en función de facilitar la efectiva absorción de los nutrientes. El criterio decisivo para la adopción de mejoras tecnológicas descansa en el efecto sobre la remuneración de la mano de obra, dado que muchos productores campesinos están también insertados en el mercado laboral y enfrentan altos costos de oportunidad del trabajo. Esto implica una nueva modalidad de evaluación tecnológica, la cual no solo aprecia los efectos sobre los rendimientos (producto por hectárea) sino también toma en cuenta la valorización del recurso laboral (producto por día de trabajo).

La vulnerabilidad de los sistemas de producción agropecuaria frente a cambios climáticos (como los provocados por El Niño) o desastres naturales (como el huracán Mitch) reciben una creciente atención. Esto requiere nuevos métodos para reforzar la resistencia y resiliencia agroecológica campesina ante dichos eventos. Haciendo uso de métodos de investigación participativa, se ha confirmado que productores que mantienen prácticas agroecológicas tienen mayor capacidad para enfrentar los daños ocasionados por ajustes agroclimáticos. La aplicación de métodos de conservación de suelos permite reducir notablemente los riesgos de pérdidas económicas. Dichas prácticas se encuentran en mayor medida entre productores que disponen de suficiente mano de obra familiar. Por otro lado, los hogares con mayor inserción en el mercado laboral, reducen riesgos por la diversificación de las fuentes de ingreso, pero pueden ser más susceptibles a daños en sus fincas debido a la me-

nor dedicación y atención a su conservación. Aunque existe gran variabilidad entre países y sitios, las actividades de conservación de suelos permiten reforzar la capacidad de resiliencia de los sistemas de producción (Holt-Giménez et al.; Clemens et al.).

Para el fomento de la adopción de dichas tecnologías los sistemas tradicionales de experimentación y extensión ya no son adecuados. Dando la debida prioridad a la generación y demanda de tecnologías apropiadas, implica que los productores campesinos asuman un papel protagónico en materia de innovación y adaptación de sistemas de producción de acuerdo con su disposición de recursos (calidad de la tierra, calificación de la fuerza de trabajo). La creciente importancia de movimientos de «innovadores campesinos» y la apertura de redes de intercambio bajo la modalidad «campesino a campesino», ofrecen mayores opciones para la generación de nuevos conocimientos. A la par del intercambio horizontal, la vinculación económica con los mercados les permite tener acceso a los criterios de calidad y oportunidad que rigen el intercambio comercial. La transparencia del mercado es una condición vital para lograr una intensificación de la producción y constituye una premisa para realizar inversiones en las fincas, con ciertas garantías de recuperación.

El debate sobre los caminos para mejorar la productividad y la sostenibilidad de los sistemas de producción campesina demuestra la importancia de identificar opciones tecnológicas para el desarrollo de fincas que requieren un uso limitado y una alta remuneración de la mano de obra familiar. Una alternativa promisoría consiste en el fomento de sistemas de inversión en fincas a partir del reciclaje de los ingresos generados en el mercado laboral (Ruben/V.d. Berg.). Asimismo, la diversificación del trabajo fuera de la finca no representa necesariamente un obstáculo para el desarrollo rural, sino más bien ofrece acceso a recursos financieros que permiten contrarrestar los efectos de limitaciones de acceso al crédito. Además, la migración contribuye a generar información sobre alternativas tecnológicas, organizativas y mercantiles que pueden ser aprovechadas para la transformación de la economía campesina.

Financiamiento rural

Para poder realizar inversiones en fincas, generalmente se considera como condición vital el acceso a sistemas de crédito y ahorro rural. A partir de la privatización del sistema bancario, la cobertura y atención del financiamiento para el sector agropecuario han sido reducidos drásticamente. Como respuesta, se han presentado en América Latina un sinnúmero de iniciativas locales para construir sistemas de financiamiento rural (Clemens/Wattel). Sin embargo, no todas las experiencias han sido exitosas y solamente unas pocas iniciativas presentan características de eficacia financiera y de sostenibilidad institucional.

Los problemas para construir sistemas eficaces y sostenibles de financiamiento rural se relacionan con varios factores asociados a las características

propias de la economía rural. El elevado grado de riesgo y los limitados niveles de rendimiento en la agricultura hacen menos atractiva esta actividad para entes financieros formales. Las iniciativas se generan en el ámbito local, donde se presentan problemas de co-variabilidad de riesgos. Hay dificultades en la recuperación relacionadas con el riesgo moral en las relaciones crediticias que carecen de garantías formales. La aplicación de estas garantías no es factible, en muchos casos, por las deficiencias en el marco legal y los altos costos asociados a su ejecución. A partir del esquema contractual de Williamson se puede concluir que la institucionalización del microcrédito debe estar basada en contratos de transacción que reduzcan los riesgos y permitan el cumplimiento y control de los compromisos financieros. La vinculación del crédito a la movilización de ahorros parece fundamental para esta institucionalización, pero el marco legal en la región es inadecuado para lograrla (Nusselder).

No obstante, existen diferentes experiencias exitosas de microcrédito en el marco de diversos tipos de instituciones financieras. Wattel/Sanders analizan experiencias exitosas en América Central, en el marco de una tipología elaborada con base en criterios referentes al grado de especialización o diversificación de las actividades financieras y el sistema de propiedad de la institución (estatal, privada, cooperativa). Los sistemas cooperativos de ahorro y crédito responden a necesidades concretas de intermediación financiera a través de la oferta de productos financieros de menor tamaño y mayor flexibilidad en función de reducir los gastos de transacción. De hecho, es una forma de institucionalización consistente con la conclusión de Nusselder arriba mencionada, permitida por la legislación en la mayoría de los países de la región. Otro ejemplo es el esquema de bancos comunales o cajas rurales, aunque muchas veces éstos operan fuera del marco legal.

También se observan experiencias de microcrédito por instituciones privadas que logran prestar servicios adaptados y sostenibles. El uso de garantías alternativas por algún tipo de capital social, en el marco de una relación duradera entre prestamista y prestatario(s), parece vital. El principio de la gradualidad en el acceso a préstamos permite incentivar el pago y reducir el riesgo moral. En todos los casos, la transparencia, disciplina y responsabilidad son características de las instituciones exitosas (Wattel/Sanders).

La consolidación de los sistemas financieros rurales requiere, sin embargo, una mayor atención para la escala de operaciones, y vinculado a ésta, una mayor cooperación entre iniciativas locales a través de redes y sistemas de dos pisos (Pomareda). El ámbito de los servicios financieros rurales ha sido una de las áreas que recibió mayor atención en el diseño de programas de desarrollo rural en la última década. Se ha notado que el acceso al crédito cumple varias funciones, tanto para la producción como para el consumo. Además el crédito y el ahorro son mecanismos no solamente de inversión sino también instrumentos de seguro, que reducen la vulnerabilidad de los hogares rurales (Zeller et al.). La modernización de los antiguos sistemas de «cré-

dito dirigido», tan populares en los programas de desarrollo rural en los años setenta y ochenta, a través de la suscripción de contratos comerciales y convenios de cooperación permitirá una mayor transparencia del mercado financiero rural.

A manera de conclusión

Las diferentes contribuciones de la economía institucional al análisis de las dimensiones de la nueva ruralidad, coinciden en señalar que para el fomento del proceso de desarrollo rural en la región latinoamericana se requiere de acciones decisivas en materia de inversión pública y privada, a partir de la reconstrucción de los mercados y servicios rurales y el fortalecimiento de las instituciones agrarias y la sociedad civil. En vez de considerar estas inversiones como un cargo social en función de reducir la pobreza, prevalece un enfoque de eficacia, que busca disminuir las distorsiones del mercado y adaptar las instituciones en el ámbito rural para lograr un aumento sostenible de la productividad de los recursos naturales y humanos.

Las nuevas alternativas de desarrollo rural surgieron desde dinámicas e iniciativas de actores locales y han sido reforzadas posteriormente a través de programas y proyectos de cooperación nacional e internacional. En el ámbito académico se hacen esfuerzos para su sistematización, con el objeto de identificar los factores críticos y las condiciones específicas que determinen en diferentes contextos su viabilidad. Reconociendo la necesidad de mantener un enfoque flexible y adaptativo de intervención local, podemos derivar algunas características generales que prevalecen en casi todos los aportes:

- Diversidad de fuentes de ingreso. La economía campesina descansa sobre una multiplicidad de actividades, generando ingresos desde la producción y comercialización agropecuaria y a partir del trabajo asalariado fuera de la finca.
- Variabilidad y riesgos. Los sistemas de producción campesina están basados en una gran diversidad de cultivos y tecnologías, buscando un cuidado balance entre la seguridad agroalimentaria, la generación de ingresos y la diversificación de riesgos agro-ambientales.
- Derechos de propiedad. El fomento de las inversiones en fincas requiere de una clara definición de los derechos de uso, propiedad y transferencia de tierras.
- Tecnologías intensivas. La intensificación de la producción agropecuaria campesina requiere de tecnologías de limitada demanda de mano de obra, en función de garantizar un elevado retorno al trabajo familiar.
- Inversión pública y privada. El refuerzo de la producción campesina requiere de un programa balanceado de inversiones públicas y privadas que garantice el acceso a los mercados a menores costos de transacción y genera una alta rentabilidad.

– Desarrollo institucional. Las iniciativas locales deben buscar una inserción horizontal y vertical en función de garantizar una escala mayor de operaciones y el mejor manejo de riesgos.

– Cooperación y contratos. Los programas de desarrollo rural deben basarse en compromisos, normas y reglas locales como elementos fundamentales para lograr la acción colectiva coherente.

Si en el futuro próximo se logra respetar estos principios fundamentales para el diseño de las políticas de desarrollo agrario y los proyectos de desarrollo rural, se vislumbra una perspectiva duradera para el fomento de la economía campesina y la reducción de la pobreza rural en el agro latinoamericano.

Referencias

- Bastiaensen, J., J. Vaessen, y B. D'Exelle: «Capital social y financiamiento para el desarrollo rural local en Nicaragua: perspectivas institucionales sobre desempeño e impacto» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 211-231.
- Baumeister, E.: «Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias en América Central» DP 105, Unrisd, Grassroots Initiatives for Land Reform, Ginebra, 6/1999.
- Baumeister, E.: «Las reformas agrarias en Centroamérica: un balance de sus resultados al finalizar los años 90» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 67-86.
- Carter, M.: «Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra en economías posliberales de América Latina» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 47-65.
- Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*, Cepal, Santiago de Chile, 2000.
- Childress, M.: *Experiencias con los mercados de tierra de Honduras y El Salvador*, Land Tenure Center, Wisconsin, 1997.
- Clemens, H. y C. Wattel: «Rural Lending by Projects: Another Cycle of Unsustainable Interventions in Credit Markets? An Analysis of Case Studies in Central America» en J.P. De Groot y R. Ruben (eds.): *Sustainable Agriculture in Central America*, Macmillan, Houndmills, 1997, pp. 210-230.
- Clemens, H. y A. Sanders: «El papel de los ingresos fuera de la finca en el financiamiento de la producción agropecuaria: el caso del centro de Panamá», ponencia presentada en el seminario Cambios en el Pensamiento y la Práctica del Desarrollo Rural en Centroamérica, CDR / Embajada de los Países Bajos, San José de Costa Rica, 16 de noviembre de 1999.
- Clemens, H., A. Sanders y R. Cruz: «Vulnerabilidad y desastres naturales: el caso de los agricultores de Las Segovias, Nicaragua» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 141-156.
- Coleman, J.S.: *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1990.
- Coleman, J.S.: «A Rational Choice Perspective on Economic Sociology» en N.J. Smelser y R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Davis, B. et al.: *The Agricultural Sector in Nicaragua*, FAO, 1998.

- De Janvry, A. y E. Sadoulet: «Pobreza rural y el diseño de efectivas estrategias de desarrollo rural» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 23-43.
- Fernández, G. y A. Ramos: «Innovación y cambio rural» en *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 69 (55), Barcelona, 2000, pp. 1-11.
- Gálvez, M.T.: «Manejo colaborativo de conflictos en áreas de frontera agrícola» en *Memoria del encuentro internacional ruralidad sostenible basada en la participación ciudadana*, Honduras, 10/1999, pp. 115-117.
- Giaracca, N. (ed.): *Una nueva ruralidad en América Latina*, Clacso, 1996.
- Holt-Giménez, E., P. Chaput, A.S. Recinos Montes, G. Rodríguez, M. Camposeco, M. Zuleta y N. Arróliga: «Medición de la resistencia agroecológica campesina frente al huracán Mitch» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 119-140.
- López, R. y A. Valdés: «Rural Poverty in Latin America. Analytics, New Empirical Evidence, and Policy», The World Bank, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C., 1997.
- North, D.C.: «The New Institutional Economics» en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* N° 142, 1986, pp. 230-237.
- North, D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Nusselder, H.: «Finanzas rurales en Centroamérica: la vía difícil a la institucionalidad» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 159-178.
- Ostrom, E.: «A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action» en *American Political Science Review* N° 92 (1), 1998, pp. 1-22.
- Pelupessy, W. y R. Ruben: «A Critical Appraisal of Agrarian Policies in Central America» en Pelupessy y Ruben (eds.): *Agrarian Policies in Central America*, Macmillan, Houndmills, 2000, pp. 1-16.
- Pomareda, C.: «Articulación de intermediarias financieras rurales» en *Desarrollo de sistemas financieros rurales de segundo piso*, Ifain-CDR, San José de Costa Rica, 2000, pp. 119-201.
- Putnam, R.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Reardon, T., M. Cruz, y J. Berdegú: *Los pobres en el desarrollo del empleo rural no-agricola en América Latina: paradojas y desafíos*, Rimisp, Santiago de Chile, 1998.
- Ruben, R. y D.R. Lee: «Combining Internal and External Inputs for Sustainable Intensification», Ifpri 2020, Brief N° 65, Washington, 2000.
- Ruben, R. y M. v.d. Berg: «Nonfarm Employment and Poverty Alleviation of Rural Farm Households in Honduras» en *World Development* N° 29 (3), 2001, pp. 549-560.
- Ruben, R.: «Políticas y tecnologías para el uso sostenible de recursos naturales: la experiencia centroamericana» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 89-117.
- Wattel, C.J. y A. Sanders: «La experiencia del microcrédito en Centroamérica. Una interpretación selectiva de las prácticas y lecciones aprendidas» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 179-208.
- Weller, Jürgen: «El empleo no agropecuario en el istmo centroamericano» en *Revista de la Cepal* N° 62, 8/1997, pp. 75-90.
- Williamson, O.E.: «The Institutions and Governance of Economic Development and Reform» en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., 1994, pp. 171-197.
- Woolcock, M.: «Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework» en *Theory and Society* N° 27, 1998, pp. 151-208.
- World Bank: *Panama LSMS*, The World Bank, Washington, D.C., 1998.
- Zeller, M., G. Schrieder, J. Von Braun y F. Heidhus: «Rural Finance for Food Security for the Poor: Implications for Research and Policy» en *Food Policy Review* N° 4, Ifpri, Washington, D.C., 1997.