

EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN EL SECTOR RURAL Y LAS INSTITUCIONES

Francisca Yolanda Rivera Sosa*

13

Resumen

El presente trabajo busca hacer un análisis de la pobreza, la inequidad y sus relaciones con las instituciones formales e informales del sector rural mexicano. Esto resulta una tarea relevante, en busca de la formulación de propuestas de reforma institucional, que ayuden a elevar los niveles de vida esta población. La plataforma para desarrollar esta idea es el neoinstitucionalismo económico planteado por Douglass C. North. Se identificaron como instituciones formales: Ley Agraria, Ley de desarrollo rural sustentable, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes complementarias; y como instituciones informales: Microfinanciamiento Rural, la familia rural, la organización rural y los mercados locales. Concluimos que es necesaria una reforma institucional basada en la modificación de incentivos, en pro de que la institución rural aumente sus capacidades y oportunidades.

Palabras clave: pobreza, la organización rural, institucionalismo.

Clasificación JEL.: B15, I30, Q10.

Introducción

En la actualidad se tiene la idea de que las organizaciones son una forma de rebasar las limitaciones individuales. De acuerdo a lo planteado por Douglass C. North, éstas tienen lugar en, y están relacionadas con, el contexto institucional en el que se forman y funcionan. Bajo estos planteamientos es que en las últimas décadas, el estudio de las organizaciones se ha convertido en un tema crucial para el análisis tanto económico como social.

* Egresada de la Licenciatura en Economía, UAM-A. Alumna de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO –Sede México–. VII promoción.

Basados en que las organizaciones tienen diversos fines: sociales, económicos o políticos, es que pretendemos desarrollar de manera sintética como se desenvuelven estas en la sociedad rural, en un contexto institucional tanto de formalidad como de informalidad. Para derivar en una conclusión sobre el diseño e implementación de las políticas que buscan aliviar la pobreza en el sector.

Es necesario precisar que este tema merece una exhaustiva investigación en la que confluayan diversas áreas de las Ciencias Sociales, tales como la sociología, la antropología, la historia, la economía, entre otras, que puedan arrojar un análisis más certero tanto focalizado como global de la pobreza en este contexto de instituciones y organizaciones rurales.

La pobreza en el contexto organizacional e institucional

14 ■ Uno de los problemas que en las últimas décadas ha buscado ser combatido es el de la pobreza¹ la cual podemos observar en las zonas rurales del país. Es por ello que resulta importante llevar a cabo un análisis de la pobreza, la inequidad y sus relaciones con las instituciones rurales formales e informales, en busca de que se formulen propuestas para una reforma institucional que ayude a elevar los niveles de vida de los grupos pobres, y crear mayor equidad.

Las políticas agrícolas y rurales e instituciones en el México de los últimos 20 años, han buscado solucionar el problema de la débil contribución de la agricultura en la economía, intentando crear programas de apoyo al sector, que en parte buscan disminuir los niveles de pobreza en la población rural, los cuales se están incrementando² y por lo tanto haciendo que las diferencias sociales de bienestar y equidad se acrecienten, lo que contribuye a su vez, a que la inestabilidad política del sector agrícola también vaya en aumento.

¹ Los enfoques más modernos e integrales sobre la pobreza definen este término no sólo como una falta de ingreso sino sobre todo, como una carencia de libertades, capacidades y activos para emprender actividades bien remuneradas, carencia que está íntimamente relacionada con el funcionamiento de las instituciones sociales, tales como los derechos individuales y políticos, la participación social, la vida comunitaria, las formas de gobierno y la misma democracia (Banco Mundial:2000)

² El sector agrícola de nuestro país está inmerso en una grave crisis estructural, que se manifiesta en el escaso crecimiento productivo que alcanzó apenas el 2.6% en 2002, una disminución del PIB sectorial de 5% y la dependencia alimentaria con un costo social y económico elevado que sumerge al sector en la miseria y el abandono (Ramírez:2002:25).

³ Ejemplos de instituciones son: las constituciones, las leyes reglamentarias, los procedimientos legales para hacerlas cumplir, las organizaciones sociales, las organizaciones gubernamentales, las costumbres que definen pautas de comportamiento y códigos de conducta no escritos, entre otras. (CEPAL:2002).

⁴ El artículo 27 constitucional (que alude a las garantías de propiedad), ha sido la base legal de la reforma agraria y uno de los elementos más importantes de política institucional de los gobiernos revolucionarios para mantener la estabilidad política de México. Por su parte la ley Agraria es una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República, según lo dispuesto en su artículo 1ro.

De acuerdo con el neoinstitucionalismo económico planteado por North, las instituciones³ son las normas y reglas, formales e informales, que regulan el comportamiento de los individuos y organizaciones en una sociedad. Estableciendo las reglas del juego entre los agentes económicos, sociales y los incentivos y restricciones que determinan el comportamiento de agentes y organizaciones. Por ejemplo, el sistema legal que regula los derechos de propiedad de la tierra⁴ es una institución importante⁵.

Las instituciones se clasifican como formales o informales de acuerdo a sus características internas; las instituciones formales, son las leyes y reglamentos, creados por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Su aplicación y cumplimiento son obligatorios y se requiere un poder coercitivo para hacerlas cumplir. (Ayala: 2000). Un contrato –institución formal– para ser válido debe llenar ciertas formas mínimas, por ejemplo, indicar con claridad su objeto y las obligaciones recíprocas de las partes. Por el contrario, las instituciones informales, no siempre permiten identificar a los individuos, las obligaciones, o las condiciones y los términos en forma inequívoca.

Siguiendo a A.Sen en su definición de pobreza y por ende colocando las capacidades y las libertades en un plano, tenemos como actores, a los sujetos del proceso de cambio institucional que son los individuos, las familias y los grupos sociales.⁶ También las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales, los productores y comerciantes, las organizaciones gremiales, y las organizaciones profesionales agrícolas son actores relevantes.

Las instituciones contribuyen a determinar la pobreza y la equidad, ya que influyen de manera importante en los actores sobre las oportunidades para obtener provecho de sus libertades y activos y son las que condicionan las estrategias generadoras de ingreso de las familias y de sus estrategias de vida.

En este contexto podemos identificar como instituciones principales las siguientes:

<i>Instituciones formales</i>	<i>Instituciones informales</i>
Ley Agraria	Microfinanciamiento Rural
Ley de desarrollo rural sustentable	La familia rural
La constitución (Art.27) y leyes complementarias	La organización rural
	Los mercados locales

⁵ Las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, por lo que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político o social.

⁶ Estos no solo dependen de sus capacidades y sus iniciativas, sino también de otros factores como las instituciones o las oportunidades económicas, pero la capacidad de actuar de forma libre y constante es el motor del desarrollo.

La familia rural⁷ es la institución principal y unidad de análisis para el problema de la pobreza de este sector y no la simple producción agropecuaria, porque la familia, a través del trabajo de todos sus miembros, es la que genera los bienes y servicios que producen y venden, además de tomar las principales decisiones sobre el uso de los activos que tienen a su disposición y establecer la división del trabajo entre sus miembros.

Son a su vez instituciones heterogéneas debido a que cuentan con acervos distintos, unas tienen más tierra, agua o bosques, que otras; así como por la diferencia entre el capital físico y financiero entre ellas. Otras disponen de redes que les permite ocupar puestos de trabajo mejor pagados que los empleos agropecuarios y otras forman parte de organizaciones rurales en las cuales encuentran apoyos importantes para sus proyectos de comercialización o microempresariales. Las familias defienden sus estrategias de supervivencia tratando de sacar el mayor provecho a los recursos y activos de que disponen, de explotar lo mejor posible sus capacidades. Es en este sentido que se plantea la idea de que las familias son unidades económicas y sociales racionales que toman decisiones, midiendo costos y beneficios.

En la bibliografía sobre las instituciones se distingue entre estas –que son las normas que regulan el comportamiento de los individuos– y las organizaciones, que representan grupos de personas asociados para alcanzar ciertos objetivos comunes. En este contexto la organización rural es entendida como la asociación de diversos campesinos para alcanzar fines colectivos. Dado que las organizaciones rurales son estructuras con reglas internas, en este sentido son también instituciones, que permiten la relación entre sus miembros, la división del trabajo y el establecimiento de estímulos y castigos, en busca de mayor bienestar.

Los productores rurales forman organizaciones para maximizar los resultados obtenidos de los activos que poseen, gracias a los cuales pueden producir y vender mejor, y conseguir los recursos que no obtendrían si actuaran de forma aislada. Esto alude al concepto de capital social: relaciones sociales y organizaciones que facilitan la acumulación del ingreso y recursos por parte de quienes tienen acceso a él. La pobreza está asociada a la falta de capital social; por ello es relevante su estudio y la búsqueda de políticas que mitiguen este problema, fortaleciendo las instituciones agrícolas.

Para las familias rurales el territorio es un elemento importante, y es de ahí que resulta relevante el impacto de las instituciones locales,⁸ las cuales forman parte de otras instituciones con influencia nacional. Sin embargo, las relaciones sociales e instituciones locales son las que más influyen en las iniciativas y oportunidades de las familias, y representan el ámbito donde se llevan a cabo los procesos de exclusión e inclusión que básicamente determinan la pobreza y la inequidad.

⁷ Las familias no son instituciones justas ni exentas de tensiones, existen en ellas discriminaciones frecuentes contra mujeres y niños.

⁸ Para la CEPAL las instituciones locales son concebidas como un conjunto de relaciones, surgidas con el tiempo en una sociedad dada, que se han convertido en reglas y normas que estructuran el acceso a los recursos.

Los mercados locales son otra institución importante para los grupos rurales pobres, porque en ellos intercambian sus bienes y servicios, obtienen empleo, consiguen crédito y reciben información; a ellos concurren individuos, familias, empresas, asociaciones y organismos estatales.

Pero estos mercados locales se ven segmentados y limitados por la existencia de instituciones locales que implican lazos de sujeción y distribución asimétrica de la información (CEPAL: 2000).

Ante ello surge el establecimiento de diversas organizaciones informales en respuesta a la existencia de mercados imperfectos derivados en parte por la asimetría de la información. Ejemplo de ello son las asociaciones informales de microfinanciamiento, cuya finalidad es conseguir crédito en un contexto de represión financiera o ausencia de instituciones que brinden este servicio, o los grupos de autoseguro que buscan reducir sus riesgos asociándose porque no existe un mercado de seguros o no se puede acceder a él.

Para las instituciones informales la ventaja radica en que los pobres tienen más acceso a ellas que a las de tipo formal, a pesar de que en el sector rural se han implementado diversos programas como PROCAMPO. Esto se debe principalmente a la mala implementación de las políticas, dados los problemas interinstitucionales en los distintos niveles de gobierno y a la información asimétrica.

Ante ello la acción colectiva y la participación a partir de organizaciones ha sido capaz de transformar las instituciones y las reglas de acceso y distribución de los recursos en la sociedad.

Una estrategia para lograr una mayor equidad implica por tanto, la creación sistemática de capacidades y oportunidades para los grupos que carecen de ellas, mediante un conjunto de políticas y programas que abarque los distintos aspectos de la pobreza, lo cual podría representar una forma efectiva de dar solución al problema y crear por tanto una sociedad más equitativa. El objetivo de una reforma de las instituciones, en este caso, de las reglas que regulan los derechos de propiedad y su transmisión, es incentivar a los agentes económicos, disminuir las restricciones innecesarias al intercambio económico y social, fomentar un uso más eficiente de los recursos y por ende una distribución más equitativa de los resultados obtenidos por las familias pobres; permitiendo que la organización rural aumente sus capacidades y sus oportunidades.

Esto se refleja en México en los tratos agrarios de aparcería, los cuales fueron totalmente desalentados por la existencia de leyes agrarias que institucionalizaron el derecho de la tierra de los campesinos que carecían de ella, y por los regímenes políticos que hicieron de la reforma agraria permanente una forma de control social. Los terratenientes optaron por el fraccionamiento de sus tierras entre familias y el cultivo directo, aprovechando la existencia de mano de obra abundante y a bajo precio en los mercados de trabajo locales y regionales.⁹

⁹ Las reformas al artículo 27 de la constitución mexicana, surtieron efecto en enero de 1992 para cambiar del régimen comunal forzado al régimen abierto que da a los ejidatarios opciones tales como: rentar o vender sus tierras y organizarse para formar asociaciones o sociedades con el propósito de reactivar el sector agropecuario y atraer capitales.

Con la finalidad de poder evaluar el impacto que tienen los mercados de tierra y capital sobre los pequeños productores y campesinos sin tierra (que es el sector rural donde se agrava la situación de pobreza), en lo que respecta a sus posibilidades de incrementar sus activos territoriales, se ha propuesto separar los mercados de venta de tierra de los tratos agrarios basados en la renta, la aparcería y otras formas locales de transferencia de la tierra, ya que esto implica serias limitaciones.

Podemos concluir que para el problema de la pobreza rural, el gobierno ha actuado intentando dar impulso al sector agrícola con estrategias diversas, entre las de mayor relevancia para este análisis se encuentran: Los programas de desarrollo rural integral, la modernización institucional y demandas regionales las cuales han buscado dar impulso y alivio a la pobreza del sector mediante esfuerzos y acciones para la obtención del desarrollo sostenible, la equidad, la competitividad, la seguridad alimentaria, y la innovación. Para ello es necesario que una institución formal de crédito llegue a mayor número de la población rural; dado que no es así, las limitaciones informales se hacen presentes incrementándose gracias a muchos de los problemas actuales del sector¹⁰ y permitiendo hacer de la estructura informal algo más eficiente.¹¹

Ante ello los efectos han sido: El mal diseño e implementación de políticas agrícolas, la dispersión institucional, las respuestas no pertinentes a las necesidades del sector, y presupuestos cada vez menores. “Las limitaciones institucionales y financieras de los países en desarrollo restringen las posibilidades de usar programas de apoyo a la pobreza” (OMC). Por tanto para dar certidumbre a la interacción es necesaria la reforma de las instituciones rurales.

Conclusiones

En este trabajo hemos reseñado algunas de las dinámicas formales e informales que se han desarrollado en búsqueda de un fin común en el sector: aliviar la pobreza. Sin embargo no debemos dejar de lado que pese al comportamiento inherente del ser humano, los intereses individuales *versus* los colectivos se hacen presentes. Lo que se puede esperar como solución es la mera adaptación de estas instituciones al contexto tanto político, económico, como social en el que se encuentran y la generación de una dinámica de incentivos basada en este.

En el sector rural, los efectos de las políticas encaminadas al sector en busca de aliviar la pobreza han partido de malos diseños e implementación, cuyo problema podríamos concluir es la inadaptación al contexto institucional.

¹⁰ Tales como la desprotección, las limitaciones crediticias, el recorte gasto público, la liberalización del sector, la deficiente participación política, la migración, la salud, la educación, la energía, el agua, la infraestructura, la vivienda y los recursos naturales.

¹¹ El diseño de políticas no se ha acomodado a la realidad. Por lo tanto el funcionamiento de las instituciones informales esta resultando más eficiente que las instituciones formales y ha ayudado al sector rural a no caer en niveles de pobreza aún mayores.

Bibliografía

- Ayala José Luís (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo*, FCE, México, pp. 377-401.
- Atanasio O. y Sec Miguel (1999), “La pobreza en A. L. Análisis basado en los activos”, en *El Trimestre económico*. Pobreza y activos en A. L. vol. XLVI. No. 263. FCE, México, julio-septiembre.
- Banco Mundial (2000), “Attacking poverty”. *World development report 2000* en www.bancomundil.org
- North, Douglas. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, pp. 14-17, 54-55.
- OMC, “Comunicado de la Comisión de Agricultura”, *Quinta reunión extraordinaria del comité de agricultura 5-7 de febrero de 2001*.
- Ramírez Díaz, Francisco Javier (2002), *Desarrollo nacional y cuestión Agraria en México*, México, CIESTAAM-UACH.
- Rello, Fernando (2000), “Estrategias campesinas frente al ajuste”, en *Investigación Económica*, No. 233, México. julio-septiembre.
- Rojas Beatriz (1998), *Las instituciones de gobierno y la élite local*, Colegio de Michoacán e Instituto Mora, México.
- Sen A. K (1999), *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta, Barcelona España.