

INT-0375

c.1

E/CE/1984/16744)

MESA REDONDA SOBRE POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 7 al 9 de mayo de 1984



INFORME FINAL

OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS, INSTITUCIONES Y REFORMA AGRARIA, FAO, ROMA
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. SINTESIS DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS DE APOYO...	9
Tema 1: Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural	9
Tema 2: Elementos de una estrategia para mitigar la pobreza rural	14
Tema 3: La adopción de decisiones de política para el desarrollo rural	20
III. DESARROLLO DE LA REUNION	25
Introducción y Marco General de Referencia	25
Tema 1: Presentación y debate	30
Tema 2: Presentación y debate	35
Tema 3: Presentación y debate	39
IV. CONCLUSIONES	45
Anexo 1	50
Anexo 2	51

I. INTRODUCCION

Lugar y fecha

1. La Mesa Redonda sobre Pobreza Rural en América Latina y el Caribe fue organizada en lo técnico y administrativo por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, FAO, Roma y la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Se realizó en Santiago, Chile en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe entre el 7 y 9 de mayo de 1984.

Antecedentes

2. El Programa de Acción adoptado por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural incluye una recomendación a los gobiernos para que se comprometan a recopilar periódicamente indicadores de las categorías socioeconómicas más importantes en materia de reforma agraria y desarrollo rural; les pidió, además, que reevaluaran periódicamente los efectos y repercusiones de las políticas y acciones diseñadas y aplicadas al respecto, teniendo para ello como marco de referencia a los objetivos y metas de dicho Programa de Acción.

3. La Conferencia Mundial pidió a la FAO que ayude a los países en la elaboración de los informes nacionales y que para ello suministre a los gobiernos un esquema de análisis que ofrezca un marco común y coherente para la preparación de tales informes. La FAO por intermedio de la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, en cumplimiento de ese mandato, proporcionó los esquemas indicados y además decidió realizar una serie de estudios profundos sobre la pobreza rural en países seleccionados que contribuyan tanto a la realización de los informes nacionales, como a la elaboración posterior de un análisis de alcance regional sobre la situación y evolución de la pobreza rural y sobre las medidas y acciones aplicadas para mitigarla.

4. En América Latina y el Caribe la realización de estos estudios estuvo encomendada a la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO que asumió la responsabilidad de seleccionar a los especialistas nacionales que elaborarían los estudios de caso y supervisar su preparación. Se prepararon estudios sobre: BÉLICE, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Haití, Jamaica, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

5. La División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO asumió, además, la responsabilidad de preparar los análisis de alcance regional, basados en los estudios de caso arriba indicados y en sus propios trabajos al respecto. En esta tarea contó con la colaboración del coordinador y expertos del Proyecto sobre Pobreza Crítica de la CEPAL, quienes en calidad de consultores prepararon parte de la documentación que fue sometida a la Mesa Redonda. La Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, FAO, Roma, se preocupó a su vez de la preparación de otra parte de la documentación que sirvió de apoyo a los debates y financió el viaje de los expertos invitados de países.

Objetivos

6. Los objetivos de la Mesa Redonda fueron:

- a) Examinar el contexto estructural de la pobreza rural, con énfasis en sus factores determinantes, dimensiones, características y evolución.
- b) Analizar la dinámica de la población rural y sus relaciones con los grupos más representativos de la pobreza rural.
- c) Examinar, a la luz de varias e importantes experiencias nacionales, los rasgos salientes del desarrollo rural reciente e intercambiar experiencias sobre las estrategias y políticas que han contribuido a aumentar o mitigar las situaciones de pobreza rural.
- d) Analizar el sistema de adopción de decisiones de política para el desarrollo rural y la participación en éstas de la población rural.
- e) Intercambiar opiniones sobre áreas prioritarias de intervención para aliviar o superar la pobreza rural y recabar sugerencias, criterios y planteamientos para reorientar las estrategias y políticas correspondientes.

Temario

7. La Mesa Redonda aprobó el siguiente temario:

- a) Introducción general al tema de la pobreza rural en la región.
- b) Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural.
- c) Planteamientos y reorientaciones de política para mitigar la pobreza rural.
- d) Condicionantes políticas en la adopción de estrategias y medidas tendientes a reducir la pobreza rural.
- e) Conclusiones y sugerencias.

Participantes

8. Participaron 12 expertos de instituciones gubernamentales y privadas provenientes de 11 países de la región y lo hicieron a título personal, junto a los cuales trabajaron expertos de la FAO, la CEPAL y de otros organismos internacionales.^{1/}

Sesiones Inaugural y de Clausura

9. La ceremonia inaugural fue presidida por el señor Mario E. Jalil, Subdirector General, Representante Regional de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, acompañado por los señores Rafael Moreno, Director, División de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria y el señor Luis López Cordovez, Director, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

10. El señor Jalil abrió la Mesa Redonda dando los más cordiales saludos a los participantes en el nombre del Director General de la FAO, señor Edouard Saouma, en el suyo propio y en el de sus colaboradores. A continuación formuló algunas reflexiones a ser consideradas en el curso de las deliberaciones de la Mesa Redonda.

11. Afirmó, el señor Jalil, que en el mundo en desarrollo las poblaciones rurales crecen y son, desgraciadamente, cada vez más numerosos quienes viven en condiciones de pobreza y de miseria. En la FAO, el tema de la pobreza en que viven las poblaciones rurales ha recibido siempre atención preferente. Sin embargo, julio de 1979 marca un hito importante en la larga y difícil lucha contra la pobreza y el hambre: se realizó entonces, en Roma, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que hizo una Declaración de Principios y adoptó un Programa de Acción. En esa misma ocasión, los 145 gobiernos representados en la Conferencia Mundial dieron a la FAO el mandato de ayudar a los Estados Miembros en la ejecución de las disposiciones contenidas en ese importante Programa de Acción. Es en este contexto que se inscribe una muy estrecha colaboración de esta Oficina Regional y de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO con la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria de nuestra sede en Roma.

12. El señor Jalil destacó tres consideraciones sobre la situación de la pobreza rural en la región.

13. La primera se refiere a la persistencia de las situaciones de pobreza en el campo, con síntomas de mejoría en algunos países, frente a otros que ofrecen claros indicios de pauperización de ciertos estratos

^{1/} Véase la lista de participantes en el Anexo 1.

sociales rurales. La simple observación de la realidad muestra que la pobreza, las privaciones, la indigencia, es un fenómeno ampliamente presente en la región.

14. La segunda se refiere al crecimiento experimentado por la economía agrícola regional, siendo ésta hoy tres veces más grande que hace treinta años. En este período se expandió la producción y se modernizaron las unidades productivas medianas y grandes, principalmente. No obstante, ese comportamiento productivo, el fruto del progreso agrícola no se ha traducido en beneficios reales para la población rural.

15. El señor Jalil señaló que esta última realidad plantea un verdadero desafío para la acción e indicó que para poder responder a éste apropiadamente hay que tener en cuenta el grado de responsabilidad que le ha cabido al campesinado en la generación de la producción y progreso agrícola. Por otra parte, destacó que el desarrollo agrícola y la industrialización se refuerzan mutuamente, interacción sectorial que tiene serias repercusiones sobre la forma en que se asignan los recursos de inversión.

16. La tercera y última consideración que hizo el señor Jalil se refiere al cuadro más complejo de las relaciones sociales vinculadas a los centros donde se diseñan y ejecutan las decisiones o políticas públicas. Al respecto, se destacó que quienes más lejos están de los ámbitos donde se ejerce el poder central, político, económico, social, regional o local, menos posibilidades tienen de lograr una consideración efectiva de sus intereses y necesidades vitales. En América Latina las poblaciones rurales están lejos de esos núcleos de decisión, y se puede decir -en términos genéricos- que los más pobres tienen aún menos presencia.

17. El señor Jalil terminó su discurso manifestando que el crecimiento productivo agrícola es necesario pero que no basta para superar la pobreza rural, siendo necesario reforzar sus efectos con medidas que apuntan hacia la equidad y facilitan la participación de la población rural en la formulación, ejecución y evaluación de los programas y políticas de desarrollo rural.

18. El señor Rafael Moreno, Director, Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, FAO, Roma, agradeció a los participantes su presencia y señaló que el objetivo de la reunión será reflexionar con los participantes, sobre la base de las experiencias de sus propias realidades, en las causas y razones de la contradicción entre una abundancia de alimentos y personas que mueren de hambre. Señaló que nos enfrentamos ante una sociedad que no es capaz de resolver sus problemas esenciales como elevar las condiciones mínimas de vida de su población.

19. Señaló el señor Moreno que esta apreciación emana de un diagnóstico científico que concluye que nuestra capacidad de producir alimentos supera hoy en día las necesidades para abastecer el planeta. Hoy existe un 10% más de recursos alimenticios que los requerimientos teóricos de los habitantes del mundo. Se puede inclusive predecir que hacia el año 2000 la humanidad alcanzará una población de más de 6 000 millones de habitantes y que con las condiciones tecnológicas conocidas hay capacidad para producir excedentes alimenticios.

20. Dentro de esta proyección teóricamente optimista, dijo que se ha llegado al convencimiento de que la exageración en el uso de ciertas tecnologías excluye a sectores mayoritarios de la población de los beneficios y los relega a una situación cada vez más marginal. En la actualidad, hay más de 350 millones de personas bajo la línea de pobreza, en el año 2000 éstas alcanzarán a 700 millones. En algunas regiones del mundo el 70% de la población estará bajo esa línea.

21. El señor Moreno analizó también la situación de más de 30 naciones africanas, las que en este momento enfrentan una grave crisis, producto de la cual no alcanzan a autoabastecerse en su alimentación, lo que las obliga a depender de otros países productores de excedentes alimenticios. Existen antecedentes que señalan que esta dependencia genera cambios en los hábitos de producción, consumo y en la ecología de esos países, varios de ellos de consecuencias aún imprevisibles.

22. Por otra parte, subrayó que desde el punto de vista de nuestra capacidad técnica, estamos obligados a resolver el problema de la marginalidad. Nadie cree hoy día que sólo sobre la base de mecanismos económicos se resolverá per se este problema. Cada vez es más evidente la dicotomía entre la sociedad urbana y la vida rural. Aunque se hayan realizado esfuerzos por disminuir estas diferencias, los procesos migratorios muestran la incapacidad de generar empleo e ingreso rural y la ilusión de que las áreas urbanas ofrecen mejores condiciones de vida.

23. El esfuerzo debe centrarse en la búsqueda de las causas que generan la pobreza y en las posibles medidas que puedan solucionarla. Hoy tenemos la convicción que nuestra era enfrenta un período de crisis. Algo nuevo va a emerger. Se cuestionan los conceptos con que se ha planteado la ayuda alimentaria, así como también, el concepto de la transformación tecnológica está puesto en duda, ya que en ciertos casos, no ha ayudado a resolver los problemas que los países están enfrentado.

24. Por último, el señor Moreno hizo una invitación a los participantes de la Mesa Redonda a iniciar un debate y a buscar respuestas. La experiencia acumulada es enorme, pero sabemos que es cada vez mayor la diferencia entre el conocimiento acumulado y la capacidad de utilizar

ese conocimiento. América Latina ha tenido etapas de crecimiento acelerado, ha mostrado dinamismo, aparece con gran disponibilidad de tierras y cuenta con capacidad técnica. No obstante, periódicamente debe enfrentar violentos conflictos al interior de sus propias sociedades que no logran ser explicados adecuadamente. El problema pareciera ser que no se han encontrado mecanismos que integren sus distintos sectores sociales y que representen a la sociedad en su conjunto.

25. Finalizó su discurso el señor Moreno destacando que otros continentes esperan ver cómo los latinoamericanos son capaces de enfrentar los problemas de la pobreza y si sus fórmulas sirven para otras regiones. En esta Mesa Redonda quisiéramos sin menospreciar los planteamientos académicos, buscar soluciones reales, prácticas, en un intento por enfrentar los problemas de nuestra era y lograr vivir en paz.

26. La última reunión plenaria de la Mesa Redonda contó con la participación del señor Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Al iniciar la reunión el Secretario Ejecutivo agradeció al señor Mario Jalil la invitación a participar, subrayando el interés que tiene la CEPAL por el tema y el aporte que ha realizado en este campo el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, haciendo luego una interesante exposición sobre su visión del tratamiento del tema de la pobreza.

27. De acuerdo a lo expresado por el señor Iglesias, la CEPAL centra su función en los aspectos macroeconómicos del proceso de desarrollo. Existiría, además, una especie de concentración de los esfuerzos intelectuales y de los recursos en el sector moderno de la sociedad, dejando al margen a los otros sectores, los que habitualmente quedan circunscritos al efecto de políticas asistenciales o de acciones ejecutadas por organismos no gubernamentales, las que en América Latina, tienen un papel muy importante. Destacó que hasta ahora los enfoques han sido predominantemente económicos o meramente asistencial todo lo cual tiene grandes limitaciones.

28. Por tanto, recordó el Secretario Ejecutivo la necesidad de incorporar esta temática a las políticas macroeconómicas como la única forma de dar una solución integral a la pobreza. Este planteamiento fue puesto de relieve en Guatemala el año 1977, en el décimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. Allí ya se señaló que era necesario preocuparse de los problemas a partir de visiones globales, sin descuidar los aspectos microsociales. Este fue el enfoque de la CEPAL al estudiar el problema de la pobreza con resultados muy positivos, pero que ciertamente son apenas una modesta contribución ante la magnitud de la tarea.

29. A continuación, el señor Enrique Iglesias señaló que aunque el problema de la pobreza en América Latina es angustioso, no puede atribuirse a falta de recursos. Saber que el mal tiene remedio, obliga en forma urgente a llevar adelante políticas que den una solución a la pobreza. Ello es más urgente aún, si se considera que la crisis económica que afecta a los países de la región estaría causando una involución espectacular en la magnitud de la pobreza. La crisis va a ser un factor agravante de esta situación en América Latina y deberá combatírsela con una disponibilidad menor de recursos. Al finalizar su intervención, el Secretario Ejecutivo insistió en la necesidad de superar la tendencia a la concentración de los esfuerzos y los recursos, de incorporar el tema en las políticas macroeconómicas y de mejorar la eficiencia social del crecimiento, advirtiendo que, en definitiva, lo que está en el centro de la preocupación son los problemas del hombre.

30. Las palabras finales del señor Iglesias fueron un llamado a la FAO para aunar los esfuerzos y encontrar juntos el camino que permita avanzar en la solución de la pobreza.

31. La Mesa Redonda fue clausurada por el señor Rafael Moreno, Director, División de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, quién expresó la satisfacción de la FAO por su resultado y agradeció en forma muy especial tanto a la División Conjunta CEPAL/FAO, a los consultores que han preparado los documentos y los han expuestos, a las personas que la han apoyado muy directamente en la realización de los estudios de los países y en la síntesis de los trabajos que se han presentado en la reunión, así como a todo el personal de servicio de secretaría. Igualmente agradeció a los participantes su cooperación al concurrir a esta reunión y al permitir que el diálogo fuera productivo y realmente amistoso y franco, orientado a hacer un esfuerzo real y sincero por detectar la complejidad de los problemas que nos aquejan y las vías y los caminos con los cuales nosotros podemos ayudar a resolver el problema de la marginalidad y la exclusión de sectores importantes de nuestra propia comunidad en la región latinoamericana y el Caribe.

32. Agradeció también el señor Moreno la presencia y la activa participación de los representantes de las agencias tanto del Sistema de Naciones Unidas como de organismos de financiamiento internacional, señalando que ésta fue realmente útil e informando a los demás participantes que a partir del día siguiente éstos continuarían reunidos en la FAO, entre otras cosas, para analizar las conclusiones de la Mesa Redonda y ver cómo se puede, dentro de los respectivos programas de trabajo, incorporar de inmediato las sugerencias que se realizaron.

33. Por último, expresó su agradecimiento al Coordinador del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica de la CEPAL, señalando que con su esfuerzo se ha enriquecido la visión del problema de la pobreza y que la FAO se siente satisfecha de haber hecho un enlace con este Proyecto, manifestando que la pobreza rural tiene una connotación importante dentro

de la región de América Latina y el Caribe. Señaló que la FAO espera continuar este trabajo. Esta no será, dijo, una reunión aislada, se cuenta ya con los mecanismos que permitan avanzar en este campo y se ha identificado algunas formas cómo seguir profundizando, tanto la asistencia que debemos darle a los gobiernos como también, los campos que requieren de un mayor conocimiento. Manifestó que espera que en el curso de este año y durante el próximo, se pueda implementar algunas medidas en conjunto con quienes han colaborado y participado en esta reunión. Invitó a los participantes a hacer uso del material y de las conclusiones que se han derivado de la reunión, para que cada cual dentro de su esfera, dentro de su ámbito de trabajo profesional e intelectual, pueda también sacar partido de lo ahí discutido y concluido.

34. Finalmente, el señor Rafael Moreno agradeció, a título personal y a nombre de la FAO, la comprensión y benevolencia para una reunión que ha sido tan fácil de dirigir y a su vez tan fructífera en sus conclusiones, expresando su deseo de seguir en contacto con los participantes a la Mesa Redonda, en la discusión de este tema.

II. SINTESIS DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS DE APOYO

Tema 1: Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural

35. El documento tiene como objetivo central hacer un diagnóstico lo más realista posible sobre la incidencia de la pobreza rural en América Latina, las características de la misma y algunos factores que la condicionan. La información básica proviene en gran parte de estudios encomendados por la FAO a diversos autores sobre la pobreza rural en los siguientes países: BÉLICE, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, HAITÍ, HONDURAS, JAMAICA, PANAMÁ, PARAGUAY, PERÚ y VENEZUELA.

36. La exposición está dividida en cuatro grandes capítulos. En el primero se da algunos elementos que permiten definir el contexto estructural de la pobreza rural, desde una perspectiva de largo plazo. Esos elementos se refieren tanto a características globales del desarrollo latinoamericano como a sus repercusiones y manifestaciones en la agricultura y la sociedad rural.

37. Ese análisis muestra que la pobreza en la región y en sus áreas rurales ocurre y se mantiene en un período de grandes cambios estructurales. Si se compara la realidad de 1950 con la de comienzos de los ochenta, el producto total de la región es ahora cinco veces mayor en términos reales que hace treinta años, la industria se ha afianzado como el sector líder de la economía y, dentro de ella, la producción de bienes de consumo durable y de inversión tiene preponderancia sobre la de bienes de consumo no durable; los sectores claves de la economía están dominados por empresas tecnológicamente avanzadas, ligadas a empresas transnacionales o públicas; hasta que la crisis internacional empieza a producir efectos en la región, el producto crece a tasas altas.

38. Por otro lado, la composición relativa y las tasas de crecimiento de los distintos sectores de la PEA revelan la importancia que tiene la industria como demandante directa e indirecta de fuerza de trabajo. A su vez, la instalación de las industrias en los asentamientos urbanos mayores explica en gran parte la rapidez y las características del proceso de urbanización latinoamericano. La muestra es ahora mayoritariamente urbana (64% de la población total era urbana en 1980) habiendo crecido la población de las ciudades a una tasa de 4% en el quinquenio 1975-1980. La mitad y en todo caso no menos del 40% de ese crecimiento se debe a la emigración de población rural.

39. La industrialización y la urbanización han traído, a su vez, cambios drásticos en la estratificación social, con un predominio de los estratos medios, y en los estilos de vida de la población.

40. La región ha experimentado progresos indudables en dos indicadores de desarrollo social: la educación y la salud. Con respecto al primero, el porcentaje de matriculados sube del 57.3% de los niños entre 6 y 11 años en 1960 al 82.3% en 1980, según datos de UNESCO. En relación al segundo, la ganancia en la esperanza de vida fue de casi 6 años entre 1960-1965 y 1975-1980 (56.75 versus 62.65) y la mortalidad infantil disminuye desde 105% en 1960-1965 a 73% en 1975-1980. Los progresos en estos campos, las transformaciones estructurales y la generalización de programas de salud materno-infantil y de planificación familiar, al iniciar un proceso de rápida caída de la fecundidad, hacen que la tasa de crecimiento vegetativo de la población disminuya desde 28.81% en 1960-1965 (la más alta del mundo en ese momento) a 24.26% en 1980-1985.

41. Sin embargo, los cambios económicos y sociales no han hecho desaparecer profundas desigualdades en la disminución del ingreso, la existencia de un 19% de indigentes y de un 40% de pobres en 1970, índices de subutilización de la fuerza de trabajo altos y en aumento, y al menos un 15% de su población malnutrida.

42. En términos generales, las tendencias estructurales anteriores se extienden también a la agricultura y la sociedad rural. El liderazgo del sector es desempeñado ahora por empresas capitalistas con avanzada tecnología, intensivas en capital y orientadas hacia los mercados mundiales, proceso que ha ido unido a la transnacionalización de las actividades agropecuarias y al aumento de la heterogeneidad y la diversificación del sistema productivo sectorial.

43. Como consecuencia de lo anterior se complejiza también la estructura del sistema de estratificación rural, a raíz del reemplazo, en algunas partes casi total, del terrateniente tradicional por empresarios y ejecutivos de empresas agrícolas, de la expansión de una clase media rural compuesta por profesionales y técnicos de esas empresas, beneficiarios de la reforma agraria y una vasta gama de intermediarios, y de la coexistencia en los estratos bajos de campesinos minifundistas, trabajadores agrícolas temporales y una creciente población rural no agrícola. Por su parte, la urbanización ha afectado las pautas de consumo de la población rural y ha aumentado la participación en el mercado de la economía campesina.

44. Sin embargo, aunque sólo excepcionalmente la distribución de la tierra se ha hecho más inequitativa, los cambios anteriores han beneficiado más a las unidades productivas intermedias que a las más pequeños.

45. En cuanto a la PEA agrícola, por un lado ella crece más lentamente que la PEA total (0.7% entre 1960-1970 versus 2.3% la total en igual período). En cuanto a los cambios en su composición interna, los países se agrupan en dos grandes categorías: países en que la PEA agrícola asalariada ha aumentado: Brasil (1970-1980), Panamá, Haití, República

Dominicana, México, Colombia y Venezuela; países en que aumentan los campesinos, sea porque transfirieron a otros sectores casi exclusivamente asalariados agrícolas (Argentina, Chile, Honduras, Perú (1960-1970), Uruguay y Venezuela (1950-1970), sea porque la pérdida de campesinos es menor que la de asalariados (Bolivia, Brasil entre 1950-1970, Costa Rica y Ecuador), sea porque los campesinos aumentan tanto en número absolutos como relativos (Guatemala).

46. Dentro de los asalariados agrícolas la tendencia dominante es al reemplazo de fuerza de trabajo permanente por temporal.

47. Junto con lo anterior, empiezan a adquirir importancia las actividades rurales no agrícolas y se mantienen e incluso pueden haber aumentado los altos índices de subocupación de la fuerza de trabajo rural, agrícola y no agrícola, mientras que la participación de los grupos rurales más pobres en el ingreso rural tiende a disminuir.

48. El capítulo segundo entrega cifras sobre la dimensión de la pobreza rural apoyado en los estudios de casos y utilizando la metodología propuesta por la CEPAL para el análisis de este problema. Después de efectuar los ajustes estadísticos necesarios para homogeneizar la información se logró tener estimaciones estandarizadas para 12 países hacia 1980, distinguiendo entre hogares rurales en condiciones de indigencia y de pobreza. En dos de los países la pobreza se extiende a casi toda la población rural (Bolivia y Haití); en otros 5 (Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay y Venezuela) a alrededor de los dos tercios de los hogares rurales; en otros cuatro a alrededor de la mitad de las familias del medio rural (Chile, Ecuador, Jamaica y Panamá) y en sólo uno (Grenada) a un cuarto de la población. Las condiciones de indigencia son más graves en Bolivia, Brasil, Colombia y Panamá que en el resto de los países, siendo más baja en Grenada y Chile.

49. Para cinco de estos países fue posible comparar la evolución de la pobreza entre 1970 y 1980. En tres de ellos se constata un franco deterioro (Chile, Colombia y Venezuela) y en los otros dos (Brasil y Honduras) la situación parece haberse mantenido en márgenes aproximadamente similares.

50. La alta incidencia de la pobreza absoluta en las áreas rurales es confirmada al examinarse los datos sobre desnutrición de varios países, que indican que entre el 75% y la totalidad de los niños menores sufren problemas nutricionales.

51. Igualmente, a pesar de los progresos en los indicadores de salud y de educación, las diferencias entre las áreas urbanas y las rurales siguen siendo más grandes.

52. El capítulo tercero caracteriza la pobreza rural desde una doble perspectiva: las características de los hogares pobres y las de los lugares o las áreas en que se concentran los pobres. La primera perspectiva distingue entre características sociodemográficas y socioeconómicas.
53. Desde un punto de vista sociodemográfico, el tamaño de los hogares pobres es mayor que el de los no pobres debido a una mayor presencia de menores en ellos, hay una mayor proporción de jefes de hogar y de sus esposas analfabetas o analfabetos funcionales y una mayor proporción de uniones consensuales.
54. Desde el punto de vista socioeconómico, un primer punto es la forma cómo se distribuyen los pobres entre las diversas categorías de ocupación. Toda la información disponible muestra que durante la década del setenta y tal vez desde antes, los asalariados rurales sin acceso a la tierra están sobrerrepresentados en la población pobre. Dentro de ellos la incidencia de la pobreza es aún mayor entre los trabajadores rurales no agrícolas que en éstos. Las tendencias en la PEA rural indican que este grupo podría llegar a adquirir gran importancia cuantitativa en el futuro.
55. En cuanto a los campesinos dentro de los pobres rurales, ellos se caracterizan no sólo por el pequeño tamaño de sus predios y su fragmentación interna sino porque en una alta proporción su acceso a la tierra a título precario; por la mala calidad y las difíciles condiciones topográficas de las tierras en que tienen acceso, factores que limitan su adopción de tecnología más moderna; por rigideces para cambiar de cultivos y en las zonas de frontera agrícola, por la presión que se encuentran sometidos por desalojarlos de tierras de buena calidad.
56. Los asalariados agrícolas pobres caen en cuatro grandes categorías, siendo todos ellos trabajadores temporales: población rural desplazada por la fragmentación de los minifundios; población desplazada por la modernización agrícola; miembros de hogares no beneficiados por la reforma agraria; y población urbana con actividad agrícola de temporada.
57. Las fuentes de ingreso de los pobres rurales son múltiples y varían en importancia, pero el trabajo extrapredial y los ingresos generados por la mujer son fundamentales para no caer de la pobreza a la indigencia.
58. En lo que se refiere a la participación de los campesinos pobres en el mercado, está ampliamente confirmado que la producción de los alimentos básicos de consumo popular proviene de ellos; que la productividad agrícola, hasta hace poco mayor que la de predios más grandes, ha disminuido, debido a su desigual participación en el mercado de insumos derivados de la escasez de sus ingresos; y a que la innovación tecnológica no se ajusta a las condiciones de producción de los predios pequeños.

59. La caracterización de la pobreza desde la perspectiva de su localización geográfica muestra que tiende a haber una asociación negativa entre la incidencia de la pobreza rural y la presencia de empresas agrícolas comerciales, de agroindustrias y de oportunidades de empleo extrapredial; que se concentra en zonas áridas y semi áridas, en aquéllas con suelos de alta pendiente, en algunas zonas de frontera agrícola y en climas donde la aridez o la altitud se combinan con temperaturas extremas; y que ha tendido a coincidir con la población rural dispersa, aunque más recientemente se encuentra también en poblaciones concentradas.

60. El capítulo cuarto examina algunos condicionantes directos de la pobreza rural, distinguiendo entre económicos, demográfico-ecológicos y sociopolíticos o de organización social. Entre los primeros hay dos de los cuales se derivan los otros: la estructura de la tenencia de la tierra y los cambios en el empleo rural. Los que de ellos se derivan son: el desigual acceso al crédito de los pequeños productores; las pérdidas derivadas de la comercialización y el almacenaje post cosecha, los términos de intercambios rural-urbanos, las condiciones de contratación de los trabajadores temporales y la falta de empleos lucrativos no agrícolas.

61. Entre los condicionantes demográficos y ecológicos de la pobreza rural se destacan el crecimiento vegetativo de la población rural, que conduce a la fragmentación de la propiedad, a una estructura joven de edad y a un rápido crecimiento, con un cierto desfase de la población en edades activas joven que, unido a una disminución de la demanda de fuerza de trabajo, aumenta la "sobre oferta" de fuerza de trabajo. Respecto a la migración, ella contribuye a alterar la estructura por edades, dando más peso a los niños y a los ancianos y a disminuir la productividad. Desde la perspectiva ecológica, tanto las caracterizaciones topográficas como la dispersión poblacional condicionan la pobreza.

62. Respecto, finalmente a los condicionantes socioeconómicos, el mayor es la limitada organización social y participación de los distintos tipos de pobres rurales en las decisiones que los afectan, debido tanto a restricciones políticas como a los cambios estructurales en las áreas rurales.

Tema 2: Elementos de una estrategia para mitigar
la pobreza rural

63. La gran crisis de los años 30 y luego los efectos de la Segunda Guerra Mundial, dieron un fuerte impulso a la industrialización sustitutiva. Desde entonces, el desarrollo agrícola ha sido funcional a los requerimientos de estrategias que han privilegiado la urbanización y el desarrollo industrial, produciéndose una permanente transferencia de recursos del sector agrícola a otros sectores a través de precios relativos, de las políticas cambiarias y arancelarias, de los impuestos a la exportación de productos agropecuarios y otros medios. Estas transferencias de recursos han tenido una compensación muy reducida por la vía de los subsidios, ya sea a través del sistema crediticio, o del precio de los insumos, o de los gastos de investigación y asistencia técnica. En lo que se refiere a la acción del sector público, en inversiones y servicios sociales, el sector rural se ha visto favorecido con una proporción muy pequeña del gasto en inversión pública.

64. Luego de cinco décadas de aplicación de este modelo de desarrollo se comprueba que disminuyó la participación del producto agrícola, que existe en la región una mayor dependencia de la importación de alimentos y que la miseria ha aumentado en las áreas urbanas. A pesar de los resultados, cuando las condiciones que determinaron esta opción cambiaron, se continuó aplicando persistentemente las mismas políticas.

65. No obstante, a pesar de la pérdida de su aporte relativo, la agricultura sigue siendo importante en la mayoría de los países de la región por su participación en el PIB, en la PEA y en el total de las exportaciones aparte de su función específica de proveer de alimentos a sus habitantes. Además, si bien el crecimiento económico de la agricultura ha sido inferior al promedio, dicho crecimiento no ha sido despreciable y se compara favorablemente con el experimentado por el resto de las regiones en desarrollo.

66. La producción agropecuaria, tanto de los pequeños como de los grandes empresarios ha demostrado flexibilidad para adaptarse a los estímulos de la demanda, sea de origen nacional o externo. Pero dado el carácter concentrador que ha caracterizado los estilos de desarrollo en los decenios pasados, los aumentos de demanda interna de alimentos han tenido su origen en los grupos de ingresos medios y altos. Esto ha provocado un aumento mayor de la demanda de productos elaborados, lo que ha inducido a una modernización de ciertos segmentos de la agricultura, transformando las formas tradicionales de producción y creando nuevas formas de relaciones sociales y de trabajo en las empresas agrícolas. Estas formas de expansión de la producción se hicieron simultáneamente con una disminución de la utilización de mano de obra por unidad de superficie, provocándose un aumento del subempleo en el sector rural.

67. La producción de las explotaciones de tipo tradicional y especialmente la de las economías campesinas, prácticamente no recibieron los beneficios de la modernización, ni de las políticas de estímulo aplicadas por el sector público destinadas a aumentar la producción de los bienes que satisfacen las necesidades de la población urbana de ingresos medios y altos y la demanda externa. Pese a este abandono y, en muchos casos, de la explotación que han sufrido las economías campesinas, ellas contribuyen con una proporción muy importante de los alimentos que consumen los pobres de las ciudades, aportan una cuota significativa de la producción para la exportación y son la principal fuente de empleo permanente agrícola.

68. Los programas específicos en beneficio de las economías campesinas se han caracterizado por ser muy limitados y no han pasado más allá de constituir experiencias pilotos con efectos circunscritos a comunidades restringidas que, en muchas oportunidades, han visto reducido los beneficios por el efecto negativo que ha tenido sobre esas mismas comunidades las políticas macroeconómicas.

69. Una de las pocas medidas que ha tenido como objetivo específico cambiar las relaciones sociales y de producción en la agricultura ha sido la reforma agraria. Sin embargo, la profundidad, extensión y continuidad que ha caracterizado a la mayoría de estas experiencias, no ha provocado cambios significativos en la vida rural y no ha mejorado la situación de los más pobres.

70. Como consecuencia, se ha producido una diferenciación notable en la productividad e ingreso de los distintos grupos sociales, de lo cual se deduce que gran parte de las transferencias del sector agrícola hacia otros sectores ha provenido del sector de productores tradicionales, del de las economías campesinas y de los asalariados sin tierra. Esta ha sido una característica generalizada en los países latinoamericanos y, dado que los dos últimos grupos constituyen la mayor parte de la población rural, el resultado ha sido la pobreza masiva, el éxodo a las ciudades y la pérdida de los valores rurales.

71. Estos últimos factores, entre otros, han creado un proceso acumulativo de demandas económicas y sociales que tienden a concentrar cada vez más los recursos en los sectores urbanos y en el segmento moderno agrícola que produce para el consumo interno y para la exportación. En esas condiciones se hace casi imposible provocar un alivio significativo de la pobreza que afecta a gran parte de la población rural latinoamericana.

72. Debido a estas tendencias, la pobreza ha experimentado un cambio espacial en buena parte producido por la emigración de la población del campo a la ciudad, sin que dicha población haya encontrado los suficientes empleos a un nivel de ingreso satisfactorio (en 1960 un tercio de la población pobre vivían en zonas urbanas, en 1980 se estima

que ese porcentaje ha subido al 50%) y los grupos más pobres de la población latinoamericana son los que han recibido la menor proporción del aumento del ingreso y esa situación se encuentra de preferencia entre los pobres rurales.

73. Los antecedentes disponibles sobre la evolución económica y social de los países latinoamericanos, dentro de su diversidad, inducen a pensar en la necesidad de detenerse a evaluar en profundidad los estilos de desarrollo predominantes, las estrategias seguidas y la eficacia de las políticas aplicadas, con el propósito de proponer medidas que permitan lograr un mayor beneficio para la gran parte de la población latinoamericana que ha recibido una pequeña proporción de los frutos del crecimiento económico experimentado por la región en los decenios pasados.

74. Dichas medidas deben enmarcarse dentro de una estrategia que parta de la base que:

- la pobreza no puede tratarse como un fenómeno aislado e independiente de lo que ocurre en la sociedad en su conjunto y, por tanto, su superación debe formar parte de una estrategia global que contenga las políticas específicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los grupos más pobres; y

- el Estado tiene una responsabilidad protagónica en dicha estrategia, descartándose, por tanto, que el libre juego de las fuerzas económicas y sociales en el mercado puede resolver las desigualdades.

75. El objetivo de dicha estrategia debe ser lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia, sea suficiente para satisfacer sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente determinados.

76. Dicha estrategia debe introducir correcciones macroeconómicas que eliminen el sesgo urbano industrial excesivo que ellas han tenido y que no parece justificarse en las actuales condiciones, sobre todo considerando la importancia que tienen los alimentos como componente esencial en las necesidades básicas de las familias. Requiere, además, contar con un estilo de desarrollo propio para el sector agrícola que considere: las transformaciones estructurales pertinentes; algunas políticas de apoyo productivo a la agricultura; y políticas sociales de apoyo.

77. Las políticas macroeconómicas deben dar alta prioridad a la generación de empleo en áreas urbanas y rurales si no se desea agravar más la actual situación de pobreza. Por una parte, la actual situación de América Latina permite suponer que su crecimiento será inferior al del pasado y que no es posible esperar ni siquiera mantener un derrame que ha sido insuficiente en las áreas urbanas y prácticamente inexistente en el área rural. Por otra parte, la insuficiencia de alimentación de

los pobres no encuentra su principal explicación en las limitaciones de la oferta de alimentos, sino que en el ingreso disponible de los pobres para comprarlos y en su desigual distribución entre los distintos grupos sociales.

78. Dentro de este enfoque, uno de los aspectos que debería revisarse es la adecuación de la estructura productiva de los países latinoamericanos a la dotación de recursos existentes. La adecuación de las estructuras productivas, orientándolas especialmente a una mejor utilización de la fuerza de trabajo, requiere la formulación de políticas que modifiquen:

- la situación cambiaria y proteccionista, buscando una ecuación equilibrada entre las fórmulas de proteccionismo indiscriminado del pasado y las de excesiva liberalización a través de una política de apertura comercial selectiva;

- las discriminaciones de precios en contra del sector agrícola, teniendo presente que son las economías campesinas las que destinan la mayor parte de su tierra a producir alimentos básicos y que, en la medida que las políticas deprimen los precios de dichos productos serán los campesinos los más afectados. Si los controles de precios se justifican por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituirlos por intervenciones selectivas que subsidien a los alimentos a determinados grupos de personas;

- la tendencia a la concentración de la inversión pública en infraestructura urbana e industrial, sometiendo ésta a una rigurosa evaluación sobre la base de criterios sociales;

- la discriminación en el mercado de factores y de capitales, de modo que tanto los sectores modernos como los tradicionales alcancen los mismos grados de organización social, se regulen bajo la misma legislación laboral y tengan igual acceso al crédito;

- la intensidad en el uso de los factores, maximizando la utilización de unidades de trabajo por unidad de capital con un enfoque adecuado del problema de turnos, del conocimiento tecnológico y del precio relativo de los factores;

- la dependencia de tecnologías propias de países desarrollados, impulsando la adaptación de tecnologías apropiadas; y

- la falta de competitividad de los mercados de bienes, evitando las estructuras monopólicas y oligopólicas de modo de beneficiar a: los consumidores, a través de la disminución en los precios que genera la competencia; los trabajadores por cuenta propia al permitirles condiciones de igualdad para enfrentar el mercado; y a los asalariados al evitar el efecto depresivo que tienen estas estructuras en la demanda de trabajo.

79. El estilo propio de desarrollo del sector agrícola debe orientarse a retener los excedentes que se generan en el sector en la proporción necesaria para ser reinvertidos en el propio sector con el fin de lograr los siguientes objetivos: aumentar la producción agropecuaria dando prioridad a los alimentos que consumen los sectores de bajos ingresos de manera de eliminar sus insuficiencias alimentarias; aumentar el ingreso agrícola, destinándolo preferentemente a superar las condiciones de pobreza de la población rural; aprovechar mejor los recursos humanos y materiales disponibles; proponder a la autosuficiencia alimentaria; y, proveer de recursos a otros sectores una vez satisfechos los requerimientos que surgen de cumplir los objetivos prioritarios del desarrollo rural.

80. La aplicación de un nuevo estilo de desarrollo debe complementarse con transformaciones estructurales que permitan un mayor acceso a la tierra a quienes se encuentran marginados de ella. Desde esta perspectiva, la reforma agraria con un apoyo estatal sistemático según lo indica la experiencia regional, aparece como un requisito necesario para transformar las relaciones de producción y de equidad en el sector agrícola. De igual modo, será necesario aumentar las remuneraciones de los asalariados agrícolas y fomentar la organización de éstos en sindicatos, extenderles la aplicación de la legislación laboral y controlar su cumplimiento. Tanto las modificaciones a la estructura de la propiedad como las políticas salariales, deberán prestar especial atención a los trabajadores sin tierra y a los asalariados temporales que es donde se encuentran las situaciones de mayor desprotección y pobreza.

81. Las políticas de apoyo al desarrollo productivo de la agricultura deberán tender a lograr un mayor equilibrio dentro del sector, tanto desde el punto de vista de los bienes que se producen como de la distribución del ingreso. Entre ellas es necesario considerar la importancia que tienen las que se refieren a: inversiones en infraestructura, especialmente vinculadas a la dotación de agua y de caminos vecinales; transporte y comercialización, tanto para la compra de insumos como para la venta de productos; el acceso al crédito y a la asistencia técnica; investigación, educación y extensión, de modo de desarrollar una capacidad científica nacional para crear técnicas de producción que permitan aumentar la productividad y el ingreso, logrando que éstas sean accesibles a los pequeños productores, sistemas de seguro de cosechas para aumentar la seguridad de los campesinos y hacerlos menos reticentes a los cambios que pueden afectar la base misma de su subsistencia y permitirles un mayor acceso al crédito; y, la organización de los campesinos, estimando la necesidad de promover formas asociativas entre los productores campesinos que den lugar a mejores condiciones de producción.

82. Las políticas sociales de apoyo deben orientarse en un primer momento a eliminar las diferencias entre la calidad de la vida rural y urbana. Facilitará el logro de este objetivo un enfrentamiento de los problemas de dispersión y aislamiento rural.

83. Finalmente, es necesario considerar que la aplicación de la estrategia aquí diseñada y del estilo de desarrollo que se estima necesario al interior del sector agrícola requiere de una institucionalidad diferente y de la participación activa de la fuerza de trabajo rural. Para que la acción del Estado sea efectiva en el ámbito rural se necesita acercar sus instituciones a la realidad donde se presentan los problemas de los pobres. El desarrollo rural sin poder local es una tarea de difícil solución. La descentralización política y administrativa se convierte en un prerrequisito para el desarrollo agrícola orientado a la superación de la pobreza y al logro del objetivo de la participación de la comunidad en la solución de sus necesidades en forma institucionalmente organizada.

84. En suma, lo que se propicia es un cambio político que requiere conciliar la gradualidad del cambio, la equidad y la eficiencia económica, la autonomía nacional y la cooperación externa, la autoridad central y la ejecución descentralizada y participativa, la pluralidad en las formas de producción y gestión. Dicho en forma muy sintética, lo que se pretende es profundizar y consolidar la democracia política y extenderla al ámbito económico y social en sus expresiones nacionales, regionales y locales hasta llegar a las unidades productivas y de servicios.

Tema 3: La adopción de decisiones de política para el desarrollo rural

85. El complejo tejido de mecanismos que constituye el campo de la decisión es de suyo difícil de penetrar respecto a cualquier tipo de políticas, pero especialmente en lo relativo al sector agrario por el excesivo peso que en él tienen los mecanismos no formales, como son los instrumentos de poder propios de sociedad tradicionales ("compadrazo", clientelismo, falta de diferenciación en las funciones de gobierno, carencia de carrera funcionaria, etc.).

86. La limitación señalada en este tipo de análisis trae consigo, junto a la carencia en sí respecto a no conocer los mecanismos reales de funcionamiento de los sistemas de decisión, un desconocimiento acerca de las capacidades que el gobierno o el Estado puedan tener para cumplir el rol que modelos de desarrollo le asignen en el sector rural. Corrientemente los documentos que proponen la adopción de políticas agrícolas para América Latina se preocupan más de su nivel óptimo que del viable y no toman en consideración que una política adecuada no tiene por qué ser posible y que la relación entre recursos económicos y necesidades es incompleta sin tener en cuenta el potencial político.

87. Avanzar en el análisis de las modalidades de adopción de políticas de desarrollo rural en América Latina requiere explicitar algunos elementos que provienen de distintas corrientes teóricas sobre las políticas de desarrollo y que pueden ser útiles a la tarea de formular un marco teórico en este campo. Entre ellos es de interés considerar los siguientes:

- se entiende por estilo de desarrollo el grado y modo en que una economía determinada satisface las necesidades básicas de la población, expande su potencial productivo para ese efecto y establece un margen de autonomía nacional que le permita cumplir aquel propósito;

- las decisiones de políticas deben concebirse como decisiones del sistema político más que como decisiones del Estado. Por éste debe entenderse el marco donde las demandas y los recursos de la sociedad y de la política son convertidos por los procesos de decisión en políticas de efecto colectivo. En esos procesos de decisión intervienen grupos e instituciones que interactúan tanto de modos formalizados como informales;

- al usar la expresión "el sistema político" se hace referencia a un conjunto compuesto por varios sistemas en cada uno de los cuales se adoptan partes de una determinada política. En suma una política que resulta del sistema político de un país es consecuencia de varias decisiones de distinto rango y naturaleza adoptadas en diversos sistemas

dentro del sistema político global. La decisión global y las decisiones parciales tienen una lógica similar. Si bien la mayoría de las estructuras donde se toman decisiones de políticas pertenecen al ámbito estatal, existen además numerosas instancias que están situadas formalmente fuera de él, como los grupos sindicales, gremiales o cooperativos en general o los partidos políticos cuando éstos no actúan a través del parlamento. Para los efectos de las políticas agrarias estos actores no estatales juegan roles muy relevantes;

- el análisis requiere concentrarse en las estructuras y actores reales del país que se trate y en sus interacciones de modo tal que las variables que se seleccionen indiquen genuinamente la realidad que se intenta analizar. Las determinantes a observar no sólo provienen de las características de los sistemas (tipos de producción predominantes, relevancia del sector rural, grado de modernización), sino de los procesos sociopolíticos en marcha en un momento determinado que pueden alterar radicalmente la conducta de los grupos;

- en América Latina, el aparato administrativo del Estado es parte de la política;

- un análisis detenido y empírico de cualquier sistema político debe indicar claramente la función política directa de los grupos no estatales y el rol directo que cumplen en las decisiones, el que muchas veces es mayor que el de los actores más formales (parlamento o partidos políticos) dependiendo de la relevancia que los grupos tengan en el proceso político. Esto vale para los grupos de trabajadores agrícolas como de empleadores;

- en las políticas que afectan al sector rural es crecientemente relevante el marco de decisiones locales. No sólo porque insistentemente las sugerencias sobre participación y descentralización hacen referencia a la administración local, sino porque en la política, la diversidad de políticas de desarrollo rural llevadas a cabo en la región de alguna manera han otorgado relevancia en las decisiones a la administración local.

88. Las estructuras decisorias de las políticas agrarias y de desarrollo rural se encuentran diseminadas en varios ámbitos del llamado aparato del Estado y en el marco más global del sistema político. Por lo tanto, en un esfuerzo global de análisis, se debe dejar constancia de esa variedad de instituciones intervinientes e intentar de alguna manera definir las y clasificarlas.

89. La primera gran clasificación entre las estructuras decisorias de las políticas emerge del criterio formal-informal. Las vinculaciones informales son especialmente importantes en el sector agrario, donde existe una tendencia muy marcada a la no militancia partidaria y al individualismo en el comportamiento político.

90. La segunda clasificación importante tiene lugar dentro de las estructuras formalizadas y responde al criterio de la mayor o menor adscripción al sistema formal-legal de decisión. Podríamos llamarle el criterio de la competencia, en su sentido de atribuciones legalmente atribuidas. Según este criterio existen cuatro grandes grupos de estructuras: en el primero se encuentran los órganos superiores de las cuatro funciones del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial y administrativo); en el segundo se ubican las instituciones que participan directamente y como complemento en el proceso de decisiones políticas como por ejemplo los partidos políticos y en el tercero se sitúan las organizaciones de carácter cooperativo, tanto formales, profesionales, sindicales o sociales productivos; y en el cuarto grupo se encuentran las organizaciones formales que se encuentran más distantes del sistema de decisión como las instituciones benéficas o de servicios.

91. El tercer criterio clasificatorio de las estructuras reside en la pertenencia a la esfera formal del sector agrícola. En este nivel el corte atraviesa horizontalmente los grupos que se habían derivado de las otras clasificaciones: formalizadas e informales, competentes o no para decidir. El criterio sectorial reagrupa a todas las estructuras.

92. Cabe destacar que dentro de las estructuras informales pertenecientes al ámbito propio sectorial debe mencionarse a la familia en su noción del eje de las decisiones. Este factor no sólo tiene importancia en la comunidad de trabajadores de minifundios, sino también dentro de la cultura política de los propietarios.

93. Sobre las estructuras de decisiones se puede señalar las siguientes tendencias globales en la región:

- la capacidad casi monopólica del Estado de sancionar las decisiones colectivas tanto porque en él culmina el trámite legislativo como porque le corresponde la capacidad de iniciativa legal;

- las vinculaciones suprapartidarias entre representantes de la misma región agrícola y la mancomunidad de esfuerzos con sentido regional, constituye un fenómeno en los países donde funciona un parlamento. Estas vinculaciones no sólo se originan y fomentan la estabilidad democrática, sino que permiten una representatividad más genuina de la participación local y regional especialmente;

- la mayoría de los países tienen legislación básica especial agraria establecida en códigos agrarios, en los cuales se detallan reglas sobre uso de aguas, servidumbres o arrendamientos y otras materias por cuya regulación permanentemente abogan los acuerdos de los organismos internacionales. Obviamente es menester agregar de que el acceso a la justicia constituye uno de los atrasos más notorios en las zonas rurales latinoamericanas.

- respecto a la administración, la primera característica de los países latinoamericanos es su extensión. Por diversas razones, pero especialmente debido a procesos de reforma agraria o de colonización agrícola y forestal, ha crecido enormemente la cantidad de funcionarios, de agencias y programas de administración pública en el sector agrícola y rural;

- como instancia decisoria la burocracia del sector agrario ha tenido mayor poder que muchos otros sectores, especialmente en los inicios de su funcionamiento, debido a la especialidad del "know-how" respecto del resto del aparato estatal;

- las organizaciones sociales han cumplido evidentemente un rol más significativo que las propiamente políticas en la relación de la población y movimientos rurales con las decisiones de políticas para el sector. Los partidos políticos han cumplido más bien hasta los sesenta un rol de "autopresentación" de los intereses políticos del agro, especialmente de los sectores propietarios, o "movilizadores" de las demandas marginales y de sus presuntas existencias de cambio.

94. Por otra parte, el análisis de las estructuras debe considerar el grado de continuidad o de estabilidad del sistema político global de un país; el grado de diferenciación en el sistema político, que dice relación con la centralización y descentralización del poder, con la pluralidad de organizaciones y creencias y con la mayor o menor autonomía de las instituciones mediadoras entre el Estado y el individuo; y la existencia e intensidad de los procesos de transformaciones en la estructura agraria.

95. Los actores de las políticas agrícolas y/o rurales se confunden con las estructuras de decisiones, especialmente si se consideran a los partidos, a la burocracia o a las organizaciones sindicales o cooperativas. Las estructuras se convierten en los actores mismos.

96. Si se distinguen grupos en esas estructuras, a los compuestos por campesinos y propietarios habría que agregar a los pequeños propietarios, los pobres y los sectores urbanos. Respecto a los sectores agrícolas pobres considerando que la proporción de esos grupos en la población total y rural de los países es considerable, pero variable, nos interesa destacar que su principal característica de importancia para los efectos de la decisión política es su falta de organización. En cuanto a los sectores urbanos se debe recordar que son también actores de la decisión de políticas agrarias. E incluso considerando las estructuras más formales y competentes del Estado debemos decir que son ellos los principales actores agrarios.

97. Por último es necesario destacar que, como ningún otro, el sector rural y agrario está sometido a la necesidad de acelerar su modernización tanto debido a sus problemas sectoriales (especialmente sociales relativos a la pobreza) como a su gravitación económica y política en cada país. En otras palabras, el sistema decisorio de políticas para el sector cuenta con el menor poder para la mayor de las empresas.

98. Al enfrentarla, debe considerarse que las estructuras de gobierno -ejecutivo y agencias centrales- y los actores sociales globalmente considerados -propietarios grandes, medianos, pequeños, campesinos, pobres rurales- tienen como característica global un dualismo centralización-marginalidad. Todos los sistemas latinoamericanos son presidencialistas, lo que supone la imposibilidad de formar mayorías de gobierno mediante coaliciones de minorías. En este marco de grandes conglomerados electorales, los grupos más inorgánicos son quienes menos posibilidades tienen de hacer valer sus demandas.

99. Se destaca así, una vez más, el rol que deben jugar las organizaciones políticas y sociales en la adopción de decisiones de políticas agrarias. Dichas organizaciones deberán con cierta premura ser capaces de articular las demandas de los sectores rurales marginados. En esa medida el Estado, del cual todo se pide, podrá afrontar peticiones más manejables a pesar de su inevitable complejidad y podría contribuir a que las decisiones de políticas para el sector abarquen a un mayor porcentaje de beneficiarios de la sociedad.

III. DESARROLLO DE LA REUNION

100. La Mesa Redonda continuó con sesiones de trabajo durante las cuales se presentó un marco de referencia para el análisis de la pobreza rural y se analizó en profundidad -y en el orden correspondiente- cada uno de los temas sometidos a su consideración.

101. La introducción general al tema de la pobreza estuvo a cargo del señor Sergio Molina, Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. El primer tema referido a la pobreza rural se titula "Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural" y fue expuesto por el señor Raúl Urzúa, Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. El segundo tema se refirió a los "Elementos de una estrategia para mitigar la pobreza" y fue también presentado por el señor Sergio Molina. Finalmente, el tercer tema trató la "Adopción de decisiones de política para el desarrollo rural", el que fue expuesto por el señor Mario Fernández, Consultor de la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, FAO, Roma.

Introducción y Marco General de Referencia

102. El señor Molina inició la presentación del marco de referencia para el estudio de la pobreza haciendo planteamientos conceptuales y metodológicos sobre la definición de la pobreza. En esta perspectiva, analizó las ventajas de la utilización del concepto de pobreza absoluta por ser ésta una dimensión que identifica y da la medida de una condición que puede ser erradicada, indicando que este concepto se refiere fundamentalmente a los grupos de la población que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.

103. Señaló el expositor que esta medida de pobreza fue la aplicada en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica de la CEPAL al estudiar 10 países de la región. El indicador que se utilizó para discriminar entre las personas que se encuentran en esta situación fue un criterio nutricional, definido como los requerimientos calóricos y protéicos mínimos que requiere una persona. Este indicador además de ser objetivo, tiene la ventaja de que puede ser medido en función de la información disponible. El procedimiento seguido por dicho Proyecto para definir líneas de pobreza e indigencia fue el de determinar los patrones nutricionales en cada situación y elaborar según éstos una canasta de alimentos básicos, asignándole a éstos valor en moneda comparable. Bajo la línea de indigencia caen todas las familias cuyo ingreso total es inferior al valor de la canasta básica. La línea de pobreza separa en las áreas urbanas a todos aquéllos que tienen menos o más del doble de la línea de indigencia, en tanto, en las rurales, se estima que los gastos en otras necesidades equivalen sólo al 75% de los que se hacen en alimentos. Comparando el ingreso per cápita familiar

con el valor de la canasta se estimó en dicho Proyecto la incidencia de la pobreza e indigencia en los distintos países, y la severidad de ésta.

104. En la exposición se destacó que en el señalado Proyecto se llegó a la conclusión de que:

- Alrededor de 1970 cerca de un 40% de las familias latinoamericanas eran pobres y un 19% eran indigentes. En el área rural, esta cifra significa que el 62% de las familias eran pobres y el 34% indigentes y en la urbana, que 26% eran pobres y 10% indigentes. Estas diferencias se expresan en distintas proporciones en los distintos países.

- En América Latina se observa, en cuanto a la severidad de la pobreza, un déficit en promedio equivalente al 5% del PIB y a un 25% de las recaudaciones tributarias.

- La población más afectada por la pobreza son los menores (un 55% de los pobres es menor de 15 años y una de cuatro personas pobres es menor de 6 años); los hogares a cargo de mujeres (20% de éstos son pobres y entre un tercio y un 50% son indigentes); los hogares con jefe entre 25 y 40 años de edad (debido a que éstos tienen menores ingresos, mayor tasa de dependencia y menor tasa de participación); y las personas que tienen menos de tres años de educación formal.

105. A continuación el señor Molina destacó que América Latina, en los últimos tres decenios, ha estado creciendo a un 5.5% al año y que si se mantienen las condiciones de crecimiento de estos últimos decenios, se estima que al año 2000 habrá un 30% de la población en situación de pobreza absoluta. A pesar de esta disminución de la pobreza absoluta, habría aumentado el subempleo y las familias en situación de indigencia habrían sido las menos favorecidas por dicha tendencia. Por otra parte, recalcó que la reducción de la magnitud de la pobreza se explica en un 48% por un aumento del ingreso global, disminuyendo la importancia de los esfuerzos orientados a mitigarla.

106. A continuación, el expositor manifestó que la estimación de los niveles de pobreza actuales y los esperados para el año 2000 muestran que el crecimiento económico es insuficiente para enfrentar este problema si no cambian las condiciones de su distribución y que la sola asignación de recursos a través del mercado tampoco es capaz de resolverlo. Una contribución importante del crecimiento económico a la superación del problema de la pobreza es permitir que éste sea cada vez más posible de enfrentar. Desde este punto de vista, la tarea no parece insuperable en la medida que el problema básico es la distribución de los recursos. En ésta corresponde al Estado un papel ineludible.

107. En relación al objetivo central de una estrategia que se proponga superar la pobreza, manifestó el expositor que se debe procurar que toda la familia logre un ingreso real y permanente que permita satisfacer sus necesidades básicas. El ingreso real de la familia estaría constituido por una parte monetaria producto del trabajo salarial y otra no monetaria generada por el acceso a bienes y servicios gratuitos o subsidiados. También señaló que el ingreso real de la familia puede ser afectado a través de políticas distributivas que aumenten el ingreso primario de las familias, incrementando en conjunto la cantidad de los empleos y de los activos que poseen los grupos pobres y redistributivas, mediante transferencias a través de beneficios económicos y sociales que pretenden corregir la distribución primaria del ingreso. Es indudable que muchas políticas tienen consecuencias tanto distributivas como redistributivas.

108. Al referirse a las áreas de intervención relacionadas con problemas de empleo el señor Molina analizó aquellas vinculadas a:

- la asignación y magnitud de los excedentes, destacando que un elemento insoslayable en la asignación de recursos es que en las condiciones presentes y en las perspectivas futuras será necesario restringir el consumo privado para generar un mayor ahorro interno y que tampoco puede desconocerse la importancia que tiene la asignación del gasto público en la inversión de los recursos y la vinculación entre el sistema financiero y las unidades productivas; y

- al funcionamiento de la economía y del sistema productivo, el cual se encuentra fuertemente influido por las políticas cambiarias y proteccionistas, el mercado de factores y de capitales, la utilización de los factores y los precios.

109. En cuanto a las políticas que pueden aumentar los activos de los pobres y su productividad, expresó que la única que hasta el momento se ha intentado en algunos países en forma relativamente masiva es la de reforma agraria. Otras políticas que impulsan formas asociativas de producción y cooperativas han tenido un alcance muy limitado y constituyen un campo de exploración.

110. Siguiendo con su presentación, el señor Molina dijo que las transferencias que permiten aumentar el ingreso de la familia se proponen buscar formas de garantizar un ingreso mínimo familiar. Las políticas deben permitir el acceso a un ingreso familiar que permita satisfacer las necesidades familiares básicas. A juicio del expositor, no es posible esperar en el futuro cambios en las condiciones de empleo ni en la asignación de los recursos, lo que acentúa la importancia de instrumentos que permitan transferencias. Por otra parte, se indicó que entre las posibles medidas que se puede adoptar, no se debe descartar a los programas de empleo asistencial, a través de los cuales el Estado puede garantizar un ingreso monetario mínimo y el acceso a los beneficiarios de éstos a programas especiales, que darían la oportunidad de acceso a un paquete de políticas sociales que solucionaría sus necesidades básicas.

111. Recalcó el expositor que la superación de la pobreza es un problema que tiene solución, ya que el déficit de ingreso no es muy alto, aunque ciertamente ésta no es fácil. Transferir el 5% del producto interno bruto equivale a reasignar un 20% del gasto público. Por otra parte, hay espacio tributario para generar nuevas transferencias y las tasas tributarias promedio no son altas. Finalmente, es posible redistribuir la asignación urbano-rural al interior del gasto público. Indicó también que los cambios señalados no debieran dañar al sistema económico, si se considera que hay estudios que señalan que por cada 1% de transferencias de recursos privados se afecta en un 0.1% la tasa de crecimiento. Sobre el particular, debe tenerse presente que los factores que tienen mayor efecto sobre el ahorro y la inversión privada, son los del contexto político general y, en especial, las expectativas de seguridad futura, de modo que la transferencia de recursos privados es un instrumento posible de utilizar.

112. El señor Molina terminó su exposición enfatizando que los programas políticos que centran su interés en los pobres se ven dificultados porque los pobres no se encuentran organizados, no tienen voz y por otra parte, porque la base social del apoyo político de los gobiernos no se encuentra en los pobres.

113. La superación de la pobreza, concluyó, es posible sin un quiebre global del sistema sólo si se rompe el actual estilo de desarrollo y si, bajo un gobierno con mayoría estable, se procede a:

- reorientar las prioridades con la participación popular organizada;
- descentralizar las decisiones para hacer esto posible; y
- modificar la administración del Estado para responder a las necesidades de los más pobres.

114. El debate que originó la presentación de este marco de referencia se centró especialmente en el tema de la asignación de recursos públicos, en el rol del Estado, la organización social y participación de los campesinos y los pobres rurales, el problema de la dependencia y la ayuda externa, los factores culturales que afectan las economías campesinas, y sobre la necesidad de buscar fórmulas creativas para solucionar la pobreza.

115. En primer lugar, se discutió sobre la posibilidad de reasignar el gasto público y destinar un mayor monto de inversión a programas sociales. Se observó que hay pocos casos en América Latina en que se haya realizado esta reasignación y que, a pesar de ésta, el problema no fue solucionado. Se recordó el alto gasto en defensa que tiene lugar

en la mayoría de los países de la región. Su reducción, permitiría un margen para aumentar el gasto social. Se mencionó el caso de Costa Rica, país que no tiene gastos importantes en defensa, concentrando su gasto más alto en el sector social. Se concluyó que, desgraciadamente, los gastos en defensa vienen creciendo en la región y por lo tanto, parece difícil pensar que se usará la reasignación del gasto público en este campo como instrumento de políticas de superación de la pobreza.

116. Se debatió largamente sobre el rol del Estado en las políticas de superación de la pobreza. Algunos participantes no estuvieron de acuerdo con la afirmación que otorga al Estado un rol protagónico en estas políticas. Se señaló que el Estado era un mal ejecutor de políticas y que, en determinadas circunstancias, no aseguraba la continuidad de las mismas y en otras, obstruía la formulación de políticas que benefician a los pobres tales como la organización campesina, la sindicalización, el derecho a voto a los analfabetos, etc. En el debate el expositor aclaró que el rol del Estado era central como agente movilizador de recursos y como promotor del cambio y de la organización social, no necesariamente como ejecutor.

117. Hubo consenso entre los participantes en la importancia de la organización social de los campesinos y de los grupos pobres rurales, de modo de permitirles una mayor capacidad de negociación y acceso a los bienes y servicios y a la posibilidad de ejercer presiones legítimas. Se señaló que era importante que las comunidades se organicen para resolver sus propios problemas, así como que las políticas y los programas que se formulen se hagan partiendo desde las perspectivas de los propios interesados y tomando en cuenta los nuevos elementos que surgen de la realidad campesina y rural actual.

118. Algunos participantes destacaron que dentro del marco general de referencia no se mencionara suficientemente la situación de dependencia de los países de la región a los factores externos. Se afirmó que en algunos países centroamericanos y del Caribe la política de neocolonialismo tiende a reforzar la pobreza y a mantener las estructuras que favorecen la producción para la exportación en lugar de la producción de alimentos para el mercado interno. Se señaló, además, que la dependencia determina las políticas que pueden aplicarse en el frente interno y, por lo tanto, las posibilidades de luchar contra la pobreza. Al debatir este punto, el expositor dijo que no hizo mención a él por existir un gran número de estudios de la CEPAL sobre el tema, lo que hizo que prefiriera centrarse en aspectos más operacionales. Planteó también que el endeudamiento externo latinoamericano da una nueva dimensión al problema y obliga a negociar juntos a los países para tener alguna posibilidad de éxito. Hizo ver que, al mismo tiempo, hasta ahora han sido los pobres quienes han pagado el precio del ajuste interno a las nuevas circunstancias internacionales.

119. Respecto a la ayuda externa, se hizo ver la urgente necesidad de evaluar sus efectos para el desarrollo y la implementación de programas de desarrollo rural. Se señaló que en algunos casos, esa ayuda ha llevado a un aumento de la diferenciación social y a agravar la situación de los estratos más pobres. El expositor hizo ver la urgencia de evaluar diversas experiencias, que permitan orientar y hacer más selectiva la cooperación internacional, señalando, al mismo tiempo, caminos que permitan que los beneficios lleguen a quienes más los necesitan.

120. Uno de los participantes señaló que el problema de la pobreza campesina no puede ser atacado exclusivamente con medidas económicas. El comportamiento de las comunidades campesinas se encuentra estrechamente vinculado a factores culturales, los que no son considerados ni en el diseño de las políticas ni en las unidades administrativas ejecutores de las mismas. Se debatió en torno a las necesidades de capacitación del personal vinculado a esas tareas y de la realización de una importante labor educativa entre los campesinos para superar las barreras culturales que refuerzan la pobreza.

121. Por último, se señaló que la pobreza es un círculo vicioso que ha resultado hasta ahora imposible de romper utilizando vías tradicionales. El fracaso de las experiencias obliga a buscar caminos nuevos e imaginativos que se apoyen en la creatividad que han demostrado los propios pobres para enfrentar sus problemas y en los organismos no gubernamentales que trabajan en estrecho contacto con ellos.

Tema 1

122. El expositor centró su intervención en los resultados de los estudios de casos sobre pobreza rural encomendados por la FAO, en las características de los pobres y en algunos de los factores que condicionan la pobreza rural. Previamente hizo una breve enumeración de algunos de los factores contextuales que influyen sobre la pobreza rural. A nivel nacional destacó el papel central que cumple la industrialización, papel que está íntimamente ligado al carácter urbano que tiene ahora la región y a la adopción por grupos cada vez más amplios, tanto urbano como rurales, de pautas de consumo iniciadas en las clases medias urbanas.

123. En relación al contexto rural propiamente tal, señaló que las modificaciones experimentadas tanto por la economía agrícola como por la sociedad rural han llevado a cuatro importantes cambios en el empleo en las áreas rurales:

- la transferencia de población económicamente activa a otros sectores;

- el cambio en la proporción de trabajadores asalariados y no asalariados que ha llevado a distinguir cuatro tipos de países: aquéllos en que los asalariados aumentan, los que tienen ahora más campesinos en términos relativos por haber expulsado casi exclusivamente trabajadores asalariados, los que llegan al mismo resultado por una pérdida mayor de trabajadores asalariados que no asalariados y aquéllos en que los campesinos crecen en términos tanto absolutos como relativos;

- el reemplazo cada vez mayor de trabajadores permanentes por temporales; y

- la expansión del trabajo rural no agrícola.

124. También en relación con el contexto, señaló que los datos disponibles muestran que la modernización agrícola no ha llevado a una distribución menos desigual de la propiedad de la tierra o de los ingresos.

125. Respecto a la estimación de la magnitud de la pobreza rural, el expositor comentó la metodología y los resultados de los estudios hechos en doce países de la región con datos de alrededor de 1980, distinguiendo entre indigentes y pobres. Comentando las conclusiones de la sistematización que realizara de dichos estudios, hizo notar que en dos de ellos la pobreza se extiende a las cuatro quintas partes de los hogares rurales, en otros cinco afecta a alrededor de dos tercios de los mismos, en cuatro llega a la mitad de ellos y en sólo uno al cuarto de los hogares. La evolución entre 1970-1980 de cinco países, muy tentativa, muestra que en tres de ellos ha habido un franco deterioro y en dos no se ha alterado la situación. Señaló también que indicadores de desnutrición, salud y educación confirman la permanencia de la pobreza rural en la región.

126. Entre las características de los pobres, la exposición dió especial importancia a la mayor heterogeneidad que tiene ahora la pobreza rural, por la presencia de asalariados agrícolas temporales y asalariados rurales no agrícolas dentro de los pobres rurales, que se vienen a agregar a los campesinos pobres. Entre los primeros se hizo ver que muchos de ellos no son campesinos sino personas y familias desplazadas por la modernización, no beneficiarios de la reforma agraria o residentes urbanos con actividades agrícolas. Respecto a los segundos se destacó su participación en la producción de alimentos de consumo popular, la variedad de sus fuentes de ingreso y el papel que en el ingreso familiar juega el generado por las mujeres. Se mencionó también cómo su poca participación en el mercado de insumos ha llevado a una rápida disminución de la productividad agrícola de sus predios. Respecto a la

localización geográfica de los pobres, el expositor señaló que actualmente ya no se puede decir con seguridad que es la población dispersa la más pobre, ya que en este momento hay también focos importantes de pobreza en la población rural concentrada.

127. Por último, se mencionó brevemente el desigual acceso al crédito, las pérdidas derivadas del almacenaje post cosecha y la comercialización, los términos de intercambio rural-urbano, los salarios agrícolas y las condiciones de contratación y la falta de oportunidades de empleo lucrativo no agrícola, como condicionantes de la pobreza rural. Sin embargo, según el expositor, todos esos condicionantes y la pobreza rural misma están afectados por la debilidad de la organización y la participación popular en el campo, a raíz de causas tanto políticas como derivadas de la propia modernización. Terminó recalcando la importancia de nuevas e interesantes iniciativas de acción, diseñadas y ejecutadas con y por los propios interesados, como un camino que puede permitir superar muchos de los factores que condicionan la pobreza rural y llamó a examinar y sistematizar esas experiencias, para poder mejorarlas y aplicarlas más generalmente.

128. Terminada la exposición, la primera intervención estuvo destinada a hacer varias precisiones respecto a la incidencia de la pobreza rural en Brasil y su evolución en el tiempo. Se señaló, en primer lugar, que si bien la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en las áreas urbanas y rurales entre 1960 y 1970, no ocurrió lo mismo en el decenio siguiente, salvo en las áreas rurales. Al mismo tiempo en este último decenio disminuyó la desigualdad entre las áreas urbanas y rurales, debido a progresos más rápidos en las últimas. En otras palabras, en las áreas rurales se produjo en el último decenio un aumento del ingreso acompañado de una distribución más desigual del mismo, procesos que aparecen ligados a la mayor modernización agrícola. En la misma intervención se recordó algunos antecedentes que permiten concluir que la pobreza absoluta disminuyó en Brasil entre 1970 y 1980. La proporción de la PEA con ingreso menor al salario mínimo disminuyó entre 1970 y 1980; el analfabetismo cayó en las áreas rurales en el mismo período; y al mismo tiempo, aumentaron las viviendas con agua, con radio, televisor y otros bienes de consumo durable.

129. La continuación del debate se fue centrando en algunos temas generales. El primero se refirió a los problemas metodológicos que se enfrentan al intentar medir la pobreza y en especial la pobreza rural. Hubo acuerdo en que las mediciones están muy afectadas tanto por los indicadores que se utilizan como por las variaciones coyunturales que ellas pueden experimentar. Se citó como ejemplo el caso de Colombia. En este país, aunque todos los factores que supuestamente influyen en la pobreza experimentaron un progreso entre 1970-1980, el aumento que experimentaron los precios de los alimentos durante ese período influyó en que la pobreza medida según el método utilizado fuese mayor a la real a fin de ese decenio y

a comienzos de éste. La conciencia de las dificultades que se enfrentan al intentar mediciones precisas llevó a la recomendación de dar menos énfasis a diferencias pequeñas en porcentaje y a centrar la atención en la magnitud del problema que ellos revelan. Igualmente, al intentar estimar tendencias, es necesario tomar en cuenta las variaciones que han experimentado los indicadores de pobreza en los distintos años que sirven de referencia.

130. Un segundo tema general planteado en el debate fue la forma de conceptualizar la pobreza. A este respecto, uno de los participantes planteó la necesidad de distinguir entre la pobreza en sí, la exclusión social y los actores sociales. El tema de la pobreza en sí lleva al problema de la distribución; el de la exclusión a los mecanismos para erradicarla; y el de los actores al de la participación. En la medida en que el Estado no puede hacer grandes cambios en la distribución, su acción sobre la exclusión pasa a ser muy importante. Por otro lado, la organización de la población rural ha llevado y puede llevar a cambios en sus condiciones.

131. También en relación con la conceptualización se hizo ver que el combate contra la pobreza puede ser visto como un objetivo en sí mismo o como un obstáculo para el desarrollo. Sin desconocer los objetivos humanitarios que hacen justificable conceptualizar la lucha contra la pobreza, se destacó la importancia de verla como parte de un proceso de desarrollo sostenido e integral. Al conceptualizarla de esta manera, pueden adquirir importancia aspectos que no se han destacado recientemente en la discusión anterior, tales como la desigualdad, la desprotección y la explotación, lo que llevaría a cambios en los indicadores utilizados.

132. Un tercer tema general fue los problemas que plantea un intento de generalizar, para toda América Latina y el Caribe, un diagnóstico de la pobreza y de derivar conclusiones sobre políticas generales para la región. Se hizo ver que mientras en algunos países con un alto predominio de la población rural y dentro de ésta, de la población pobre, el problema de la pobreza rural es el problema del país, en otros, con porcentajes menores de pobreza rural agrícola, es uno más de los problemas que enfrenta el país. Esta constatación llevó a recomendar la construcción de tipologías de países, como un paso intermedio entre el análisis de países específicos y la generalización para la región, reconociéndose de todas maneras que políticas específicas podrán provenir sólo de estudios nacionales. Al debatir este punto se hizo ver que ese era, precisamente, el objetivo que persiguió la FAO al encomendar los estudios nacionales que sirvieron de base a la presentación general hecha en la Mesa Redonda, pero que los intentos de generalización permiten identificar problemas comunes y grandes líneas de orientaciones de políticas.

133. En íntima relación con el punto anterior se hizo énfasis en que las políticas que se propongan, para que sean factibles, no pueden perder de vista que en algunos países el problema de la pobreza rural tiene dimensiones limitadas y que no puede dejarse de lado otros objetivos o agotar los instrumentos de que el Estado dispone sólo en función de ella. Sin embargo, otros participantes insistieron en que el problema de la pobreza es estructural, lo que obliga a abordarlo desde sus raíces y no sólo con soluciones de parche o esperando que el mismo desarrollo vaya haciéndola desaparecer.

134. Otros de los temas debatidos fue el papel jugado por la modernización agrícola en relación con la pobreza. Uno de los participantes hizo notar que, como se expuso en el documento que sirvió de base para la discusión, esa modernización está llevando a que la gente se vaya del campo, lo que hace que muchas veces la política contra la pobreza rural tenga que ir unida a otras de empleo urbano. El mismo participante señaló la importancia que ahora tiene la distinción entre lo rural y lo agrícola, dado que ahora es cada vez mayor el número de personas que viven en las áreas rurales pero que no trabajan en la actividad agrícola. Señaló también cómo el trabajo temporal, que reemplaza cada vez más al permanente, está siendo desempeñado por trabajadores sin tierra, lo que hace que los campesinos tengan que depender más de su propia producción para su sobrevivencia.

135. También en relación con la modernización, se destacó que el crecimiento sin precedente que ha experimentado la agricultura latinoamericana no ha llevado a una disminución de la pobreza, lo que está revelando que la modernización no es capaz de resolver por sí misma este problema. Aunque ella pueda disminuir la pobreza en las áreas específicas de mayor progreso tecnológico, el efecto general es claramente negativo, como lo demuestran los casos de desarrollo frutícola y en rubros de producción como la leche, la caña, la silvicultura, etc. En relación a este punto, dos aspectos de la modernización son particularmente importantes vistos desde la perspectiva de la pobreza: su fragmentación social y espacial y su carácter polarizador, características ambas que han llevado a aumentar las diferencias tanto espaciales como sociales. Sin embargo, se introdujo también en la discusión la necesidad de distinguir las distintas vías que han seguido los procesos de modernización tanto en los países como dentro de ellos. Cuando los procesos se han dado con ocupación más intensiva de fuerza de trabajo han llevado a una menor polarización, mientras que cuando ellos se han apoyado en la mecanización han aumentado la diferenciación social. Por último, se hizo mención a que muchas veces las estadísticas y los informes hechos por técnicos nacionales o internacionales, desfiguran los efectos negativos que pueden haber tenido intentos de modernización agrícola, que utilizan tecnologías y enfoques no adecuados a la realidad en que se pretende aplicarlos como una forma de legitimar los modelos y los organismos que los aplican.

136. Los puntos anteriores llevaron a muchos participantes a mencionar la necesidad de cambiar radicalmente los enfoques y las perspectivas que se utilizan para analizar el problema de la pobreza rural y proponer políticas destinadas a superarla. Hubo consenso entre los participantes en la necesidad de avanzar desde los análisis hechos por técnicos exclusivamente a otros, que incorporaran el punto de vista de los propios interesados, su propia definición del problema y sus propias prioridades en cuanto sus necesidades más recientes. En íntima relación con esto, se hizo ver que han surgido nuevas formas de organización social en las áreas rurales, que han habido progresos en tecnologías tanto tradicionales como no tradicionales, que antiguas formas de organización han vuelto a adquirir fuerza, que hay una gran cantidad de organismos no estatales que están experimentando con formas nuevas de abordar, en conjunto con los propios interesados, las necesidades más urgentes de la población rural. Estos nuevos enfoques y estas experiencias no han sido, hasta ahora, debidamente tomadas en cuenta por organismos internacionales, lo que ha afectado la efectividad de la asistencia técnica que ellos proporcionan. Se enfatizó la importancia de que esta situación sea modificada a la mayor brevedad.

137. Por último, uno de los participantes quiso dejar expresa constancia que la elaboración de metodologías que incluyan la participación campesina requiere partir de bases experimentales, planteando problemas de tiempo que pueden resolverse más fácilmente aprovechando la experiencia de los organismos no gubernamentales.

Tema 2

138. El señor Molina inició su presentación planteando el marco de referencia general en que elaboró su documento sobre "Elementos de una estrategia para mitigar la pobreza rural", señalando que la primera pregunta que se hizo al iniciar el análisis del problema fue la de en qué campos actuar y en segundo lugar, si la subordinación agrícola al sector urbano e industrial debía o no modificarse. Sobre el particular el señor Molina recalcó que el examen de la información indica que en América Latina la agricultura tiene un rol importante por su contribución al PIB y por la proporción de la PEA vinculada a la agricultura. Señaló, además, que dentro de la agricultura el sector campesino es primordial por su posición en la producción de alimentos al mercado interno, su aporte a la fuerza de trabajo agrícola y por la proporción de mano de obra ligada a este tipo de agricultura.

139. A continuación el señor Molina señaló que los factores de carácter externo han dado gran inestabilidad a la agricultura por problemas de precios, de concentración de productos para la exportación y de concentración en los mercados de los países más desarrollados (Estados Unidos

y la Comisión Económica Europea). Al mismo tiempo, la inestabilidad ha aumentado por la mayor dependencia del mercado externo (la importación de granos en 10 años habría aumentado cuatro veces en la región).

140. Destacó el expositor que la actitud frente al sector agrícola es contradictoria: al sector se le hace un conjunto de demandas para el desarrollo global, colocándolo, al mismo tiempo, en una posición subordinada. Al analizar esta contradicción el expositor hizo referencia a su documento, en el cual analiza las transferencias realizadas por el sector agrícola al urbano, el impacto de estas transferencias en el sector campesino y la devolución del sector industrial al agrícola, señalando que ésta fue tan insignificante que fue aumentando la concentración urbana con el consecuente deterioro de la vida rural. Sobre las transferencias, destacó también que si el sector rural recibe alguna retribución por el drenaje que sufre, ésta se concentra en algunos segmentos modernos agrícolas y no beneficia por igual a todos los que contribuyeron a proporcionar esos recursos.

141. Al llegar a este punto el expositor se preguntó ¿qué hacer?, ¿se justifica un cambio de estrategia? En su opinión éste es necesario por: la crisis internacional que compromete la capacidad de pago al exterior de los países, la que exigirá una mayor autosuficiencia alimentaria y una sustitución de importaciones en general; la necesidad de evitar la migración rural-urbana, para disminuir la presión sobre áreas urbanas en condiciones de bajo crecimiento económico; y por la necesidad de abordar la pobreza por consideraciones de equidad. Se concluyó que se justifica, entonces, un cambio en la estrategia global que asigne al sector agrícola un papel activo. Dicha estrategia debe estar destinada a aumentar la producción de alimentos, así como a generar más empleos y más altos ingresos, de modo de elevar las condiciones de vida de los grupos sociales que dependen de esa actividad y de radicar la población rural en sus áreas de origen. Se insiste en que el aumento de la producción debe orientarse a los alimentos que consumen los pobres.

142. El señor Molina subrayó que la reforma agraria ha sido una de las pocas medidas que ha beneficiado a los campesinos. Se indicó que la experiencia en los países de la región es muy variable tanto por su cobertura, como por los cambios introducidos en la propiedad de la tierra y por su continuidad. Estas características han influido en que desgraciadamente no siempre se haya producido cambios importantes por efecto de esta medida. Se recalcó que una de las trabas que han afectado a este proceso ha sido la falta de seguimiento y apoyo por parte del Estado.

143. La superación de la pobreza requerirá cambiar la prioridad de los objetivos. No se trata de cambiar la estrategia total, sino ubicarla en el conjunto de acuerdo a su magnitud, a sus condiciones y a su urgencia. Recordó el señor Molina que se trata de lograr un desarrollo del hombre y por tanto debe destacarse los valores humanos y morales.

144. Con respecto a los objetivos y las medidas que debe contemplar una nueva estrategia, el expositor recordó lo ya señalado en su documento.

145. Con posterioridad, invitó a los participantes a centrar su debate en los siguientes temas:

- Reforma agraria, señalando que los efectos de esta experiencia han sido poco analizados y ésta es una de las acciones más eficaces para aumentar los activos de los pobres;

- la tecnología, tema que se ha enfrentado en forma muy pasiva sin atender a la creación y difusión de tecnologías apropiadas;

- el desarrollo de agroindustrias, señalando que el debate podría orientarse a analizar la relación entre el desarrollo agroindustrial y su entorno, de modo de lograr equidad y mejoramiento rural. En relación a este tema propuso centrar la atención en aspectos relacionados con la manera como se impulsa este desarrollo;

- la organización del campesinado y del trabajador sin tierra, la que constituye una condición básica para tener acceso a las fuentes del progreso y cambiar las relaciones urbano-rurales.

146. Finalizó el señor Molina su exposición, señalando que el debate podría también comprender las medidas de apoyo al desarrollo productivo, las políticas sociales de apoyo y la nueva institucionalidad que sugiere en el documento que ha presentado a esta Mesa Redonda.

147. Terminada la exposición del señor Molina se inició un largo debate sobre el rol del Estado, la relación entre empresas nacionales, regionales y locales, el papel de las reformas agrarias, la importancia de la tecnología y finalmente, el rol que le corresponde a los organismos internacionales.

148. Respecto al rol del Estado, hubo opiniones en el sentido de que no había que poner tanto acento en sus posibilidades. Por un lado, se dijo, está la realidad de gobiernos dictatoriales que requieren de la pobreza generalizada para poder subsistir y cuyas acciones son las que en gran parte generan la pobreza. Por otro lado, las instituciones públicas tienden a moverse en líneas contradictorias y tienen una marcada falta de continuidad por la sucesión de gobiernos cada cuatro o seis años. Igualmente, hay estratos difíciles de ser considerados por parte de los organismos oficiales, dada las características institucionales del Estado. Debido a que los grupos-objetivo son en el medio rural diversos y cada uno de ellos requiere de estrategias adecuadas a su realidad, la no visibilidad de ello por el Estado hace que las acciones que se formulen no se ajusten a sus necesidades y, en definitiva, no los alcance. El

expositor reconoció estos puntos e insistió que él habla del Estado como movilizador y estimulador y que, por lo demás, en su opinión, la única forma de tener una sociedad democrática que coloque a la superación de la pobreza como un objetivo central es fortalecer la sociedad civil.

149. Otro de los puntos debatidos fue el de la relación entre las estrategias nacionales de desarrollo y los programas y políticas regionales y locales. El punto dió lugar a visiones con énfasis diferentes, aunque no contradictorias sobre el problema. Algunos de los participantes señalaron que las acciones locales, por serias que fueran, deben encontrarse inscritas en una concepción más amplia, en una verdadera estrategia que comprometa a la conciencia nacional. Esa estrategia debe contemplar, en cuanto a la pobreza rural, acciones tanto en el sector agrícola como en la sociedad rural, es decir, debe ser una estrategia de desarrollo tanto agrícola como social. Dentro de esta misma perspectiva, se señaló que el desarrollo agrícola era en realidad un problema de desarrollo regional que debe incluir un gran esfuerzo por mejorar la capacidad gerencial a esos niveles. Otros participantes dieron énfasis al desarrollo local, señalando que muchos de los programas a ese nivel son exitosos a pesar de no tener un carácter global. A este respecto, se señaló la necesidad de que los proyectos más innovativos accedan a los recursos financieros y que se haga un esfuerzo por introducir en ellos los ajustes necesarios para pasar de soluciones de pequeña escala a otras de más envergadura.

150. También en relación con la discusión sobre el papel de la pobreza en las estrategias globales de desarrollo se señaló que el problema se presenta a tres niveles distintos, según los países. En algunos de ellos la estrategia de superación de la pobreza es identificable con la estrategia general de desarrollo, lo que hace que la solución de la pobreza requiera un cambio en la estrategia. En otros, la solución de la pobreza corresponde al sector agrícola y por último, hay otros, en los que lo que se requiere es garantizar el rebalse del crecimiento agropecuario hacia los pobres o en los que la asignación de recursos fiscales puede solucionar la pobreza. Al plantearse esta distinción se hizo ver que ella deja más claro el tipo de instrumentos que se requiere, pudiendo así compatibilizarse distintas dimensiones de manera más realista en cada país.

151. Respecto a la reforma agraria, se hizo ver que muchos países han realizado esfuerzos que no han beneficiado tanto a los pobres como se intentaba, lo que obliga a analizar los obstáculos que se ha encontrado para cumplir ese objetivo. Se dijo que en muchos países, a pesar de que el objetivo central de la reforma agraria ha sido la transferencia de la tierra, ésta no fue suficiente. Se señaló que sería de interés elaborar nuevos modelos de reforma agraria adecuados al contexto político de cada país. Se agregó que la aplicación de una reforma agraria requiere de medidas de apoyo talés como crédito, asistencia técnica, etc.

152. El cuarto tema de debate fue el rol de la tecnología en la mantención y erradicación de la pobreza. Se reconoció que una de las formas de romper el círculo vicioso de la pobreza es a través del factor tecnológico pero, al mismo tiempo, se hizo ver que la tecnología agropecuaria no es neutra y que algunas tecnologías benefician a quienes la introducen, dándose como ejemplo el caso de la revolución verde. La dependencia tecnológica de nuestros países hace que se incremente la productividad sobre la base de recursos que no se producen nacionalmente. Los fracasos se deben a que el manejo de algunas tecnologías requiere capital y conocimiento que no está al alcance de los campesinos y a la forma como ellos reparten su fuerza de trabajo. Se dijo que para que la tecnología tenga un impacto sobre la producción y la productividad es necesario terminar con las tecnologías por rubros y encarar la situación del campesino como sistema. En lo que se refiere a la agroindustria se sugirió la co-participación de los pequeños productores en el proceso agroindustrial.

153. En el transcurso del debate también se mencionó la necesidad de reforzar la capacitación de recursos humanos, con el objeto de contar con personas capaces de interpretar, participar y contribuir al desarrollo rural y a la erradicación de la pobreza.

154. Finalmente, varios participantes cuestionaron el papel que cumplen los organismos internacionales e hicieron sugerencias sobre la manera de hacer su acción más efectiva en los esfuerzos para erradicar la pobreza. Se dijo que los organismos internacionales muchas veces ayudan más a mantener la pobreza, cuando no la agravan. Se señaló que las causas de esta situación tienen relación con el deseo de agradar a los gobiernos que tienen a veces estas instituciones y al hecho a que limitan sus evaluaciones a las opiniones de los burócratas, excluyendo de ellas a los propios beneficiarios. El representante del BID, destacó en esta oportunidad, que los programas que el Banco apoya se ajustan al criterio general de no reproducir la pobreza, por esta razón se interesa especialmente por las condiciones de viabilidad socioeconómica de las unidades campesinas, la participación de ellas en la conducción de proyectos o programas, y la búsqueda de soluciones institucionales más efectivas, menos complejas, mejor dimensionadas.

Tema 3

155. El señor Fernández inició su presentación señalando que el análisis de las políticas de desarrollo rural en América Latina ha estado profundamente marcado por el estudio de las orientaciones del Estado, entendiéndose por éste como su principal fuente de origen.

156. Esta noción restringida a las estructuras institucionales, debe ser reemplazada por la más amplia de "sistema político", que abarca también a las estructuras que median entre los actores o grupos sociales y los mecanismos estatales.

157. Señaló a los participantes que el acceso a los grupos de la sociedad rural al sistema de decisiones depende de tres factores fundamentales:

- la capacidad del sistema político para absorber las demandas de los grupos sin alterar la estabilidad de su funcionamiento;

- el grado de organización de los grupos y de la precisión en la formulación de sus demandas; y

- las características del proceso sociopolítico en el cual tiene lugar el encuentro de demandas y sistema decisorio.

158. Destacó que en América Latina existen marcadas diferencias respecto a la capacidad de sus sistemas políticos (estados). Sin embargo, en todos ellos el sistema presidencial de gobierno origina un gran centralismo de las decisiones en el Ejecutivo (gobierno y administración) y una dependencia de él de los legisladores y de los mecanismos de acceso de los grupos de la sociedad rural. Señaló que, en América Latina, existe una gran diferencia entre el grado de organización de los propietarios y campesinos de una parte y de los grupos pobres rurales de la otra. Estos grupos pobres rurales están formados, en su opinión, por los campesinos sin tierra o casi sin tierra agrupados corrientemente en torno a movimientos casi espontáneos como ocupaciones de tierras o flujos migratorios y cuya ligazón con partidos o sindicatos es precaria o marginal.

159. Respecto a los procesos de transformaciones de la sociedad rural (como los de reforma agraria) manifestó que éstos han tenido lugar en la región y que han producido beneficios para los grupos campesinos organizados, dejando en evidencia la magnitud de la pobreza rural y de sus problemas. Los programas específicos antipobreza, por su parte, han sufrido de obstáculos derivados de la administración estatal y de la disposición de recursos para llevarlos a cabo.

160. Finalmente, el señor Fernández concluyó su exposición manifestando que la posibilidad de que el sistema de decisión, en los países de América Latina, tenga la capacidad de responder a las exigencias de la pobreza rural y pueda, por la vía del Estado, formular y ejecutar estrategias destinadas a su solución, dependerá de los siguientes supuestos:

- flexibilización del centralismo propio de los sistemas presidenciales especialmente en lo relativo a las agencias del Estado especializadas en el sector agrario;

- impulso a la organización de los grupos pobres rurales y al aumento de su participación, especialmente en el nivel local; y

- aumento de la incidencia de los aspectos sectoriales agrarios dentro de los estilos de desarrollo y de los procesos destinados a su verificación.

161. El primer punto debatido por los participantes, una vez terminada la exposición del tema, fue la distinción hecha entre Estado y sistema político. Algunos de los participantes estuvieron de acuerdo en las ventajas de la distinción ya que permitía ampliar la perspectiva, incluyendo no sólo al poder ejecutivo sino también a los demás poderes del Estado, a la burocracia administrativa, a los partidos políticos y, en general, a todos los sectores políticos. Se consideró especialmente importante fijar la atención en la burocracia, ya que ella no sólo ejecuta decisiones sino que, al hacerlo, las modifican. También se destacó la importancia de la burocracia porque, en muchos casos, tiene mayor estabilidad que los mismos gobiernos. Casos tan diferentes como los de Bolivia y Brasil avalan esa afirmación. Sin embargo, hubo también una opinión en el sentido de que no tiene ventajas abandonar el concepto de Estado, ya que a éste no hay que verlo ni como sujeto ni como instrumento, sino más bien, como una arena para relacionar las distintas organizaciones sociales. En todo caso, resulta utópico buscar fórmulas al margen del Estado.

162. Un segundo punto general del debate fue el de la participación social y su vinculación con el sistema político, tema fundamental de acuerdo a uno de los participantes porque lleva a examinar las condiciones necesarias para producir la confluencia de las medidas de acción con las estructuras de decisión. En forma más específica, el problema que se planteó es el de cómo aumentar la capacidad de los afectados para incidir sobre las decisiones que afectan sus condiciones de vida. Se consideró que ese problema debe ser abordado tanto de la perspectiva del beneficiario como desde la del aparato público. Desde la primera perspectiva se plantea la dificultad de la heterogeneidad de las demandas. Por un lado, desconocer la especificidad de las demandas, articulando sectores sociales sólo en torno a demandas genéricas, diluye su compromiso y deja sin respuesta planteamientos muy concretos y con sentido para los afectados. Por otro lado, fragmentar las demandas puede debilitarlas y llevar a una mayor desigualdad. Este problema se liga estrechamente con el de la representatividad de los intereses, en el sentido de que mientras más homogéneos sean los grupos, mayor es la posibilidad de que sus intereses sean debidamente representados mientras que, viceversa, la heterogeneidad puede llevar a que algunos intereses estén más representados que otros. Lo anterior plantea la necesidad de una articulación gradual o a distintos niveles de los intereses: desde demandas homogéneas de carácter corporativo a demandas genéricas de

todo el campesinado y de ellas, a la integración de demandas que provienen de distintos grupos sociales. Se consideró que la integración de estos distintos niveles era una condición necesaria para que los pobres puedan participar realmente en las plataformas políticas, sea de oposición, sea de gobiernos que pretenden erradicar la pobreza rural. Desde la perspectiva del aparato público, lo que se requiere es: la descentralización de los organismos ejecutores y decisores de política no sólo a los niveles provinciales sino también a los locales, la desconcentración financiera y, por último, la delegación de funciones a los productores mismos y a sus propias organizaciones.

163. También respecto a la participación, se hizo ver que incluso en la investigación de opciones técnicas se puede buscar formas eficaces de lograr movilización, citándose a este efecto el caso de Japón, país en el cual siempre se ha incorporado a los propios beneficiarios en la búsqueda de las decisiones y opciones técnicamente más adecuadas.

164. Otro punto mencionado en relación con la participación fue, que es posible el desarrollo de procesos muy radicales y muy profundos de cambios cuando hay una organización social fuerte. Tal es el caso de la reforma agraria boliviana. En esas circunstancias la participación puede adquirir el carácter de un enfrentamiento con el Estado y con entidades rurales, a fin de hacer valer sus demandas.

165. Un último punto relacionado con la participación es el cuestionamiento que hizo uno de los participantes sobre el sistema parlamentario, dudando que sea el más adecuado para asegurar una participación amplia. En su opinión el presidencialismo puede ser más adecuado para recoger las presiones rurales en países con una alta población rural. El expositor reconoció este punto pero sólo con un carácter excepcional, insistiendo en que es el sistema de partidos políticos, jugando en un régimen parlamentario, el que más posibilidad da de articular e integrar la diversidad de intereses sociales.

166. Otro tema planteado en el debate fue el de la relación entre el poder político y el poder económico, haciéndose notar que en el esquema propuesto por el expositor en su documento se hace alusión a este punto, siendo claro que el poder económico permea todos los elementos que en él se contemplan. El expositor hizo ver que la distinción entre sistema político y sistema económico es analítica y que en la práctica ambos se entrecruzan. Sin embargo, recalcó, que la posibilidad de separar el sistema político del poder económico, depende de la profundidad que haya adquirido en el país el proceso de diferenciación funcional y de democratización.

167. La exposición permitió también replantear el tema de las políticas para superar la pobreza. En relación a ellas se hizo ver que no tiene razón una separación entre políticas económicas y sociales ya que, er definitiva, todas ellas tienen efectos sociales. De allí que aparezca

muy acertado no haber introducido esa distinción y haber utilizado la de políticas distributivas y redistributivas, que el comentarista prefiere llamar políticas estructurales y compensatorias. Reconoció, sin embargo, que estas últimas son muy ineficaces en la región dada la situación del empleo y las tendencias recientes del crecimiento económico de los países. Hizo ver también, que las experiencias piloto suelen ser exitosas cuando se las mantiene a ese nivel, pero dejan de serlo cuando se trata de generalizarlas. A juicio del comentarista, una estrategia contra la pobreza debiera considerar, al menos, tres elementos:

- políticas tradicionalmente llamadas económicas, orientadas a la producción de bienes y servicios de consumo popular;

- políticas de empleo; y

- políticas de servicios básicos: educación, salud y vivienda.

168. El último punto del debate fue el papel de los organismos internacionales. Se hizo ver que en muchos países el ejecutivo no tiene interés en llevar a la práctica políticas que signifiquen una superación de la pobreza real y que, en otros, aunque el gobierno quiera mejorar esa situación, de hecho hay una política del Estado desmovilizadora a través de sutiles procedimientos prebendarios. Esto hace necesario que los organismos internacionales amplíen sus contactos a otros actores del sistema político y no sólo al ejecutivo: parlamento, partidos políticos, grupos de interés. Es también altamente conveniente que ellos traten de llegar directamente a los organismos no gubernamentales, aunque los oficiales intenten contrarrestar estos esfuerzos. Se hizo un paralelo entre la situación de organismos oficiales y no gubernamentales actuando en las áreas rurales con la situación de los centros privados de investigación en ciencias sociales y los oficiales: las ciencias sociales no se habrían desarrollado si las agencias donantes hubieran tenido contacto sólo con los organismos oficiales. A este respecto, el expositor hizo ver que, de hecho, hay algunos organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, que actúan de la manera que se sugiere más arriba, es decir, contactan a amplios sectores del país para hacerse una idea de cuáles van a ser las demandas de largo plazo y los conflictos que pueden surgir en relación a las políticas y los programas para los cuales se solicita apoyo. Confirmando este punto, el representante del FIDA señaló que su institución procura aplicar esos principios preocupándose de que los programas que financia cuenten con la participación de los beneficiarios y que los beneficios que se contemplan no se desvíen hacia otros grupos sociales. Sin embargo, hizo ver que las normas por las cuales se rigen muchos organismos internacionales los obligan a tener contactos con el poder ejecutivo para poder actuar en el país.

169. Abundando sobre el mismo tema anterior, otro participante hizo la recomendación de que los organismos internacionales hagan tres tipos de evaluaciones en relación a sus acciones en un país a fin de evitar seguir financiando fracasos o programas que no benefician a los pobres:

- de las instituciones y autoridades responsables de los gobiernos y de los grupos que participan de las decisiones;

- de las vías propias desarrolladas por los pobres mismos para enfrentar sus necesidades básicas, comparando las estrategias populares con las oficiales; y

- de los organismos intermediarios.

IV. CONCLUSIONES

170. Los participantes de la Mesa Redonda reconocen que a pesar del desarrollo económico y social que ha experimentado la región en estas últimas dos décadas, la pobreza en los países y en las áreas rurales permanece como un problema considerado de gran magnitud. Se reconoce además que la pobreza rural se ha hecho más compleja por la reducción de las oportunidades de empleo, por el crecimiento de los asalariados temporales dentro de los asalariados rurales, por el deterioro de la situación del campesinado y por la mayor importancia que ha adquirido la población rural no agrícola.

171. Como consecuencia de la gravedad del problema de la pobreza, los participantes reconocen que su superación en un país requiere de una estrategia global de desarrollo que se proponga como uno de los objetivos centrales la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y el aprovechamiento y movilización de las potencialidades de las comunidades pobres.

172. Se reconoce que estas transformaciones no son posibles si no se consideran debidamente las culturas específicas que caracterizan las comunidades campesinas.

173. La adopción de una nueva estrategia implica una reorientación de los recursos nacionales que signifique una mayor producción de bienes y servicios básicos, una mayor generación de empleo, una mayor disponibilidad de activos en los grupos pobres y un cambio en la asignación del gasto social y una mayor eficacia del mismo, evitando los tradicionales desequilibrios urbano-rurales en la localización de los recursos y habida consideración de las especificidades de las culturas locales.

174. Debido a la heterogeneidad de las situaciones de pobreza, se requiere la formulación y ejecución de políticas específicas que beneficien a los grupos-objetivo reduciendo filtraciones y costos administrativos, para lo cual se requiere la participación activa de los grupos que se desea beneficiar, tanto en la precisión de sus demandas como en la forma de satisfacerlas.

175. Se reconoce que la estructura institucional del Estado, así como la administración de las agencias y programas del sector agropecuario de la generalidad de los países de la región son insuficientes para acoger las demandas de los sectores pobres rurales y para satisfacerlas adecuadamente.

176. A pesar del relativo avance experimentado en materia de organización de la sociedad rural, se destaca que los grupos rurales permanecen dispersos e inorgánicos incluso en el ámbito local.

Existe un gran déficit de participación de los sectores pobres rurales que responde a deficiencias del aparato estatal y a su escasa integración en el plano local.

177. Tomando en cuenta las conclusiones anteriores, esta Mesa Redonda reconoce que se requiere perfeccionar el conocimiento de las situaciones de pobreza tanto para la formulación de políticas como para la ejecución de acciones específicas. En relación a este punto se sugiere:

- que los técnicos nacionales y que los organismos internacionales cooperen en el estudio de metodologías e indicadores que permitan una medición cuantitativa más adecuada y homogénea que las que se han logrado hasta ahora de la pobreza rural;

- que los gobiernos revisen sus sistemas de estadísticas, fortaleciendo las sociales, a fin de que ellos recopilen información a un nivel de desagregación que permita el seguimiento regular y sistemático de la evolución de la pobreza en el país;

- que se apoye a los países que así lo requieren a fin de que identifiquen las características y los factores que condicionan la pobreza rural;

- que los organismos internacionales colaboren con los gobiernos y con los grupos sociales interesados en la evaluación de los impactos económicos, sociales y políticos de los programas de reforma agraria y desarrollo rural, incorporando en ella los puntos de vista de los presuntos beneficiarios y de otros grupos sociales vulnerables y relacionados con su ejecución;

- que las instituciones vinculadas al desarrollo rural encomienden estudios que permitan la elaboración de metodologías que hagan posible una efectiva participación de los pobres rurales en ese desarrollo y en su evaluación;

- que se inicie, tanto nacional como internacionalmente, análisis que permitan perfeccionar la concepción del desarrollo rural, a fin de que se pueda integrar más plenamente a las estrategias de desarrollo en los planos nacionales, regionales y locales y de que incorpore la participación de los beneficiarios en su formulación, ejecución y evaluación;

- que se realicen esfuerzos necesarios para generar y adecuar las tecnologías y los sistemas de transferencia tecnológica, de modo que éstos puedan ser elaborados y utilizados por los campesinos y la población rural en general y que sus experiencias exitosas con tecnologías nuevas y tradicionales sean recopiladas y difundidas;

- que se revise el contenido de los programas de capacitación y enseñanza formal e informal a los distintos niveles a fin de permitir el desarrollo de nuevas tecnologías;

- asimismo, que se revise el contenido de los programas generales de educación en sus distintos niveles a objeto de crear las condiciones, en el conjunto social, para que comprenda las exigencias de un desarrollo más equitativo que busque superar las necesidades de la pobreza;

- que los gobiernos realicen esfuerzos que permitan evaluar las experiencias de modernización de la agricultura y sus derivaciones sobre el desarrollo rural y la participación de las poblaciones rurales, estudiando la manera en que este proceso podría tener efectos de mayor equidad.

178. Respecto a la estructura institucional del Estado y a los mecanismos de participación de los pobres rurales se sugiere:

- que los gobiernos adecúen el funcionamiento del régimen democrático y la administración de agencias y programas sectoriales a los requerimientos de participación de los sectores rurales pobres, mediante una atenuación del centralismo en la toma de decisiones, la creación o aceptación de mecanismos representativos a través de los cuales los pobres rurales puedan hacer efectiva su participación y la consagración a nivel constitucional y legal de los derechos socioeconómicos y políticos de las poblaciones pobres, especialmente el derecho a la asociación y a la educación;

- que se cree un marco jurídico y los programas y mecanismos operativos que faciliten la organización y el funcionamiento de sindicatos, cooperativas y otras formas de asociación popular, que permitan expresar los intereses de los grupos sociales más pobres y capacitar a sus miembros para impulsar esas organizaciones y participar en los distintos niveles de decisión;

- que los gobiernos de la región, considerando las prioridades y experiencias de ciertos organismos del sistema de las Naciones Unidas y los mecanismos de cooperación interagencial ya existentes, exploren la posibilidad de solicitar un fortalecimiento del apoyo de la FAO, el FIDA, el UNICEF, el PMA, el PNUD, la OIT, la OMS/OPS y otros organismos del sistema de Naciones Unidas, para la planificación y ejecución de programas de desarrollo rural capaces de combatir en forma eficiente y eficaz el problema de la pobreza rural.

179. En relación a la asistencia y a la colaboración que prestan los organismos internacionales orientada a la superación de la pobreza se sugiere:

- que aumenten la cooperación con los esfuerzos por conocer con mayor profundidad las exigencias y necesidades conducentes a

superarlas, y, los resultados de políticas o programas directamente orientados a superar la pobreza y de programas que inciden positiva o negativamente sobre dicha realidad;

- que estimulen tanto en los estudios y análisis de la pobreza como en la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos, la participación de los estratos sociales involucrados;

- que las agencias internacionales, en su diálogo con los países miembros amplíen su proceso de consulta para incluir además, selectivamente, otras ramas del poder, distintas al ejecutivo, así como, otros grupos vinculados con la toma de decisiones y la asignación de prioridades de desarrollo;

- que tengan presente la necesidad de apoyar a los centros de investigación y a grupos sociales y políticos con capacidad de impulsar cambios favorables en el contexto en que se crea o se reproduce la pobreza rural;

- que revisen sus normas de modo de ampliar su apoyo a organismos no gubernamentales, para fortalecer iniciativas que ya están en marcha, a veces de escasas dimensiones, desarrolladas por instituciones orientadas a la promoción del desarrollo rural, incluyendo esfuerzos que conduzcan a soluciones originales que suelen surgir de nuevas experiencias nacidas del trabajo de estos organismos;

- que colaboren con los gobiernos al análisis de situaciones específicas de pobreza rural dada una situación genérica en el orden social o en el orden ecológico. Se estima de interés sistematizar los problemas comunes de pobreza en zonas áridas, semi-áridas, montañosas y de frontera. Se considera de gran importancia estudiar y conocer la situación de estratos cada vez más numerosos entre las poblaciones rurales tales como los trabajadores temporales o poblaciones rurales que no realizan labores agrícolas;

- que pongan especial cuidado en la evaluación de proyectos de fomento de la producción agropecuaria o forestal para evitar que de su aplicación se deriven situaciones críticas para los agricultores campesinos, para los trabajadores agrícolas o pobladores rurales en general;

- que realicen esfuerzos complementarios como el que viene desarrollando la FAO y la CEPAL en América Latina y el Caribe y otras organizaciones internacionales, con el objeto de aprovechar más eficientemente los recursos y ampliar el alcance de sus esfuerzos mancomunados tanto en la realización de estudios, evaluaciones, formulación de políticas y estrategias;

- que organicen reuniones regionales o subregionales periódicas, con participación tanto de instituciones de gobierno como privadas de carácter académico u orientadas a la acción, que permitan ir incorporando las experiencias innovadoras que se vayan realizando e identificando como una forma de perfeccionarlas e incorporarlas a programas más amplios orientados al desarrollo rural; y

- que, finalmente, estas sugerencias dirigidas a los organismos internacionales sean discutidas en sus consejos o conferencias, como asimismo con los gobiernos miembros, con el propósito de lograr una coincidencia de propósitos entre ellos y se les otorgue, en general, la más amplia divulgación.

Anexo 1

Lista de documentos

Tema 1

Urzúa Raúl, Caracterización, dimensiones y evolución de la
pobreza rural

Documento de referencia para el Tema 1

Errázuriz Margarita María, Dinámica demográfica y pobreza rural

Tema 2

Molina Sergio, Elementos de una estrategia para mitigar la
pobreza

Tema 3

Fernández Mario, Adopción de decisiones de política para el
desarrollo rural

Anexo 2

Lista de participantes

1. Participantes de países

Bolivia	Salvador Romero Director, Departamento de Investigaciones Socioeconómicas Casilla 1367 La Paz
Brasil	Rodolfo Hoffman Profesor, Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) Universidad de Sao Paulo Caixa Postal 9 13400, Piracicaba Sao Paulo
Colombia	Jesús Antonio Bejarano Decano, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional Apartado Aéreo 24103 Bogotá
	Henry Acosta Central de Cooperativas Agrarias Ltda. Carrera 47 #4-15, Apto. 607 Cali
Chile	Pedro García Clasificador 788, Correo Central Santiago
Ecuador	Luis Rodríguez Director, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) Inglaterra 532 Quito
Guatemala	Oscar González Técnico, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) la Av. 008, Zona 9 Ciudad de Guatemala

Haití	Georges Werleigh Economista Rural Profesor, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas Universidad del Estad 36 Rue Carlstroem Puerto Príncipe
México	Arturo Espinoza Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural Avenida Ejército Na1 539-12 Ciudad de México
Paraguay	Domingo Rivarola Director, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos Eligio Ayala 373 Asunción
República Dominicana	Francisco Rodríguez Juan I. Ostea 78, Los Prados III Santo Domingo
Venezuela	Raúl Alegrett Apartado 1730 Caracas 1010 "A"

2. Participantes FAO

Oficina Regional para América Latina y el Caribe	Mario E. Jalil Subdirector General Representante Regional para América Latina y el Caribe Providencia 871 Santiago de Chile
	Edgar Campos Oficial Regional de Programación Providencia 871 Santiago de Chile
	Polan Lacki Oficial Regional de Educación y Extensión Agrícolas Providencia 871 Santiago de Chile

Virginia Lattes
Oficial Regional de Economía del
Hogar y Programas Sociales
Providencia 871
Santiago de Chile

Fernando Fuenzalida
Economista Principal Regional
Jefe de la Unidad de Planificación
y Programación
Providencia 871
Santiago de Chile

Sede

Rafael Moreno
Director, Dirección de Recursos Humanos,
Instituciones y Reforma Agraria
Via delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

Rigoberto Sandoval
Oficial Principal
Dirección de Recursos Humanos,
Instituciones y Reforma Agraria
Via delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

3. Participantes CEPAL/FAO

Luis López Cordovez
Director, División Agrícola
Conjunta CEPAL/FAO
Casilla 179-D
Santiago de Chile

Emiliano Ortega
Casilla 179-D
Santiago de Chile

Marcelo Gorgoni
Casilla 179-D
Santiago de Chile

Raúl Brignol
Casilla 179-D
Santiago de Chile

Alejandro Schejtman
Casilla 179-D
Santiago de Chile

Klaus Heynig
Casilla 179-D
Santiago de Chile

•
•

•
•

