Comisión Económica para
América Latina
Proyecto de Desarrollo
Social Rural

CEPAL/DSR/Versión Preliminar/178
Octubre de 1978

CUESTIONES PRINCIPALES SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL RURAL EN AMERICA LATINA

78-10-2227-60

I N D I C E

Capítulo		Página
	INTRODUCCION	
I	ENFOQUE	1
II	LO RURAL Y LO URBANO EN AMERICA LATINA	4
III	EVOLUCION DE LAS ESTRATEGIAS	8
IV	DIAGNOSTICO	12
	1. Papel asignado al agro y a lo rural en el desarrollo global	12
	2. Las transformaciones agrarias	16
	3. Notas para una evaluación social del papel del agro en el desarrollo global	33
	4. Las transformaciones sociales rurales	40
V	SOBRE LAS ESTRATEGIAS	87
	1. Consideraciones previas	87
	2. Algunas consecuencias para las estrategias	89
	3. Algunos componentes y problemas de todas las estrategias	97
	4. Sobre la viabilidad de las estrategias	101
	5. El papel de los servicios sociales .	104
	6. Algunas consideraciones finales	108

INTRODUCCION

1. El presente documento no analiza todos los problemas del desarrollo social rural, sino solamente los que se consideran fundamentales a los efectos de su interpretación y la identificación de alternativas para superarlos. En el análisis de los aspectos más estrictamente económicos, algunos datos importantes que han sido tenidos en cuenta, no aparecen en el texto, porque estarán contenidos en el trabajo que la División Conjunta CEPAL/FAO preparará como insumo para el documento central para la Conferencia General.

2. Este documento se espera que sirva a los mismos propósitos pero también, que permita una discusión en el interior de la casa, de tal manera que con sus resultados y el contenido de éste y otros análisis que ya ha producido el Proyecto de Desarrollo Social Rural, se esté en condiciones de redactar una versión definitiva.

3. La mayoría de los análisis que aquí se hacen tienen implicaciones respecto a los planteos generales de la CEPAL, particularmente en materia de escenarios futuros y de estrategias del desarrollo de América Latina. Es por esa razón que se ha dado más énfasis a esa perspectiva que a la consideración de cuestiones más puntuales y específicas del desarrollo social rural. La misma motivación ha llevado a adelantar una serie de ideas que son objeto de polémica y sobre las que existen desacuerdos que de algún modo deberían superarse ya sea en beneficio de los puntos de vista aqui sostenidos o de otros distintos pero que, en todo caso, dieran la coherencia necesaria a los planteos de la institución.

4. Puede objetarse al análisis que se presenta que contenga más dudas y críticas que soluciones. Tal observación es legítima, pero el hecho se explica tanto porque efectivamente tenemos más dudas que soluciones como porque creemos que es bueno enfatizar la crítica para tratar de eludir las ilusiones fáciles acerca de la superación de los problemas del Desarrollo Social Rural. Políticas públicas racionales y dotadas de continuidad podrían lograrlo, pero sólo en tanto que fueran realmente públicas, es decir capaces de resistir a ese proceso de privatización de lo público que parece tan fuerte a la hora actual de América Latina.

I

ENFOQUE

Los supuestos básicos del análisis de las transformaciones rurales contenido en este Informe son los siguientes:

a) La sociedad rural es una parte de la sociedad global, constituye en el fondo un corte analítico para el estudio de ésta y sólo puede entendérsela considerándola como tal, lo que no significa aceptar que la sociedad rural sea necesariamente una unidad real.

b) Por la misma razón la sociedad global, cuando el término se usa en el sentido de no rural, no puede comprenderse sino en relación a la sociedad rural, no sólo porque esta forma parte de ella sino porque sus rasgos constitutivos están en gran medida determinados por la sociedad rural que la integra. En verdad, no puede ni debe confundirse la sociedad global con la sociedad urbana.

c) La relación sociedad rural-sociedad global sólo se explica en relación con el entorno de esta última es decir la sociedad internacional, si es que la global es definida como la sociedad nacional. Desde ciertos puntos de vista y para ciertos aspectos analíticos la sociedad global a la que se integra una sociedad rural dada es la sociedad nacional más la sociedad internacional. En particular, la sociedad rural no puede ser analizada sino en relación a su estructura de poder, a la de la sociedad global y a la de la sociedad internacional.

d) En determinados casos, ciertas sociedades no nacionales pueden ser tanto o más importantes que la sociedad nacional propiamente dicho para explicar los avatares de una sociedad rural, puesto que constituyen un entorno tanto o más próximo para ésta que la sociedad nacional, como ocurre en las regiones fronterizas donde se dan de un lado y otro de los límites nacionales sociedades de desigual desarrollo.

/e) La sociedad

e) La sociedad rural comprende una multitud de actividades no agrícolas o de actividades ligadas a lo agrícola que no son estrictamente agrícolas. Lo rural trasciende, pues, a lo puramente agrícola, aunque éste ocupa un papel central dentro de los objetivos del estudio.

f) El postulado, muy común todavía, de la homogeneidad de la sociedad rural es rechazado de partida. Lejos de ser homogénea la sociedad rural es sumamente compleja. Por más generales que sean los efectos de cambios en la estructura productiva de una sociedad rural dada serán muy distintos para los diferentes grupos sociales que la integran y será posible, al menos teóricamente, construir una escala que vaya de máximo beneficio al máximo perjuicio y construir un modelo de las variadas estrategias que los distintos grupos definirán para afrontar esos cambios.

g) Esa complejidad tanto de la sociedad rural como de la urbana no impide la existencia, en un nivel más profundo, de un <u>contínuo</u> urbano-rural e interno a lo rural por el cual los fenómenos más diversos no pueden ser comprendidos sino refiriéndoles a él.

h) Las sociedades están estructuradas de diferente manera y por ello el análisis estructural es ineludible; pero también lo es el histórico, la coyuntura presente y pasada. Modificaciones en los sistemas de producción agrícola idénticas, lo que se llama en general modernización, tendrán efectos muy diferentes en distintas estructuras previas produciendo, por ejemplo, consecuencias muy distintas en cuanto a la movilización y participación de los campesinos;

i) Los cambios en la estructura y organización productiva producen múltiples efectos; pero los mismos no deben ser entendidos como la irrupción de algo que llamado "moderno" en algo que se designa como "tradicional", salvo que "tradicional" tome simplemente el sentido de <u>statu quo ante</u>. Si sólo designa esto último es preferible llamarlo así y eludir el uso de un adjetivo que connota la idea de atraso, de resistencia al cambio y, generalmente, de indeseable. La economía y las sociedades rurales latinoamericanas están penetradas desde hace

/mucho tiempo,

mucho tiempo, prácticamente desde los orígenes de su desarrollo, por lo que en diversos momentos históricos fue lo "moderno".

j) Los supuestos ligados a la idea de la pasividad de la población campesina son desechados de partida. La actitud frente al cambio de la población rural, como de la urbana, depende de una compleja constelación de factores y la llamada pasividad no es más que una de las formas que asume una adaptación que, en su fondo, es tan activa como cualquier otra o, si se quiere, la supuesta pasividad es normalmente una estrategia que adoptan ciertos grupos.

k) No podría dejarse de mencionar que una vieja querella existe acerca de las relaciones de dominación entre lo urbano y lo rural y a cuales son, en definitiva, las estructuras de poder dominantes en una sociedad global. En los últimos tiempos, analistas de las más diversas inspiraciones teóricas han insistido en que esa relación de dominación se da siempre en América Latina en favor de la ciudad y, particularmente, de las grandes ciudades. Esta cuestión está y debe estar siempre presente en el horizonte de este estudio, pero no se asume en sus inicios, ningún supuesto respecto a ella, dado su carácter más controversial y más ligado a cuestiones ideológicas.

Los supuestos que se han señalado son también válidos si la palabra sociedad es sustituida por la palabra economía, salvo en los pocos casos en que tal sustitución sería imposible de aplicar.

II

LO RURAL Y LO URBANO EN AMERICA LATINA

Entre los rasgos comunes de las transformaciones experimentadas por los países latinoamericanos se destaca la creciente concentración de la población en las localidades que, en cada país, han sido definidas como urbanas. En 1975 la proporción de la población latinoamericana que residía en localidades urbanas (60 por ciento) era dos veces superior al promedio de los países en desarrollo (28 por ciento); similar a la de los países socialistas de Europa del Este y a la de la Unión Soviética. Por otra parte, en los países latinoamericanos de clima templado era similar (80 por ciento) a la de Estados Unidos, Canadá y los países desarrollados de Europa [1/].

La concentración en localidades definidas como urbanas es un buen indicador de los cambios en la distribución espacial de la población, pero no lo es tanto respecto al alcance y naturaleza de la urbanización, si por ella se entiende la adopción de patrones de comportamiento y logro de condiciones de vida similares a las prevalecientes en el medio urbano de los países desarrollados desde hace algunas décadas. La urbanización efectiva de las localidades latinoamericanas denominadas urbanas es muy inferior a la de los países desarrollados, disminuye sensiblemente su intensidad al pasar de los centros metropolitanos a los de menor tamaño y de ella están marginados - en diversas formas - la mayor parte de la población clasificada como urbana. Las localidades urbanas latinoamericanas, además, cumplen en mucho menor medida que las de los países desarrollados el papel de difundidoras y de medios de acceso a la urbanización de la población residente en el medio rural.

1/ "Trends and Prospects in Urban and Rural Population 1950-2000, as assesed in 1973-1974" (ESA/P/WP.54).

/La concentración

La concentración de la población latinoamericana en localidades definidas como urbanas, es igualmente un indicador poco completo respecto al grado de desarrollo alcanzado por los diferentes países. En ese sentido cabe destacar que mientras el aporte del sector agropecuario al producto disminuyó del 20 por ciento al 13 por ciento entre 1950 y 1975, aun en esta última fecha cerca del 40 por ciento de la población estaba ocupada en actividades rurales en lo esencial agropecuarias; y, que en esos 25 años las actividades urbanas de mayor productividad y dinamismo - las manufactureras - crecieron del 18 por ciento al 24 por ciento en su aporte al producto debiendo ocuparse la población urbana preferentemente en el comercio y los servicios 1/. La concentración urbana de la población, durante el período considerado, no se acompañó, por tanto, de una transformación de igual intensidad en la estructura sectorial de la ocupación, la proporción de la participación en el ingreso nacional de los residentes rurales bajó más que la que tienen en la población total.

Definir lo rural y lo urbano y analizar el desarrollo social rural en América Latina en un período con las características ya señaladas no es tarea fácil. Lo urbano y la urbanización no corresponden a unidades espaciales y categorías de población semejantes y, sin embargo, la participación de la población rural en la urbanización y la influencia de ésta en las actividades rurales ha dependido cada vez más de las relaciones con los sistemas de mercado, administrativos, etc. de la red nacional de centros urbanos a pesar del carácter parcial señalado antes. A su vez, los patrones de comportamiento y condiciones de vida rurales derivados de la vinculación a actividades espacialmente extendidas como la agricultura y a la residencia dispersa o en pequeñas localidades han predominado en la mayor parte del espacio y la población

---

1/ CEPAL, "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina", (E/CEPAL/1027), 3 de marzo de 1977.

/nacional, e

nacional, e inclusive, dada la magnitud de la migración campo-ciudad han permitido a algunos autores hablar de la ruralización de la vida urbana en muchas ciudades latinoamericanas.

Lo rural y lo urbano deben ser aprehendidos, pues, en el dinamismo singular y contradictorio de sus transformaciones durante el período. No es posible enmarcarlos mediante una definición rígida y simplista en que el análisis del desarrollo social rural termine en las puertas de localidades de tal o cual magnitud poblacional cuando se sabe que en éstas la impronta de las actividades rurales es muy superior a la del influjo aún débil de la urbanización. Como erróneo sería igualmente, explicar las diferencias en los niveles de educación, salud, etc., de la población en los diversos tipos de centros poblados y en la población dispersa excluyendo el análisis del funcionamiento y las transformaciones de los sistemas de mercado, servicios, transporte, etc. de la red nacional de centros poblados.

Estas consideraciones han estado presente en la elaboración de este documento. En él, sin adoptar una delimitación rígida de lo rural, se parte de actividades que por la naturaleza de los procesos biológicos en que se basan, o por su localización, y las condiciones y técnicas económicas y sociales en que se realizan o bien impiden o bien generan desventajas a su complementación con otras actividades en el mismo espacio y, por ende, a la concentración de esas actividades y de la población a ellas vinculada. Estas características son comunes a la mayor parte de las actividades agrícolas, de la ganadería extensiva y de las explotaciones forestales, a la pequeña minería, la pesca artesanal y algunas actividades turísticas. La dedicación a estas actividades obliga a parte de esos trabajadores y sus familias a residir en forma dispersa o en pequeñas concentraciones determinando, a su vez, que las actividades de servicios, transporte o recreación adopten características específicas a este tipo de poblamiento. La identificación de esas actividades y de su zona de influencia, es complementada con informaciones relativas a la concentración de la

/población y

población y las características de los centros poblados para delimitar el medio y la población rural. Como las diferencias entre lo rural y lo urbano están insertas, a menudo, en un continuum se ha tratado en lo posible de mostrar la realidad de este distinguiendo: el hábitat y población dispersa, los centros poblados menores, los centros mayores y las grandes metrópolis.

El desarrollo social rural no es objeto en este documento de una definición acabada, que siempre sería demasiado abstracta o incompleta según la perspectiva adoptada. Se han seleccionado a los efectos del análisis algunas variables relativas a las condiciones de vida y de trabajo, la diferenciación en estratos y clases, y la participación y organización sociales. Su análisis está lejos de cubrir todos los aspectos del desarrollo social rural, pero se han seleccionado éstos, por ser aquellos que tienen relevancia y sobre los que la información disponible permite establecer tendencias y aventurar explicaciones.

III

EVOLUCION DE LAS ESTRATEGIAS

La inmediata post-guerra asistió a una generalización creciente en América Latina, tanto en los planteos de las Naciones Unidas como en las políticas de los países, de la prioridad concedida a la industrialización. Eran supuestos básicos de la misma, entre otros, el de que contribuiría de modo esencial a una mayor independencia de los países respecto al exterior y se constituiría en el factor fundamental del crecimiento económico. De hecho, en general, la industrialización era casi confundida con el proceso de desarrollo económico y de modernización.

Sin embargo, en un segundo plano, una serie de postulados explícitos e implícitos ligaba la prioridad de la industrialización a la cuestión agraria en especial y a la rural en general. En alguna medida, la industrialización fue concebida como una respuesta a los problemas del agro y, en particular, a la creciente e inevitable emigración hacia las ciudades. Las ideas de Colin Clark, que tuvieron mucha influencia en los planteos industrializadores, postulaban que la disminución porcentual del sector primario y el aumento de mano de obra en el secundario y en el terciario eran de la esencia del crecimiento económico según lo demostraba la experiencia universal. La mano de obra liberada de las actividades primarias debía encontrar su fuente principal de absorción en el secundario y, en etapas posteriores del desarrollo, en el terciario. La consideración de esa primera etapa, la de expansión de la mano de obra en el sector secundario, era la que promovía la prioridad de la industrialización y, en ese sentido, ella era una respuesta al proceso concomitante que, inevitablemente, se produciría en el sector primario, de lograrse un proceso de desarrollo.

En suma, existía una convicción generalizada de la necesidad de transformar el agro por las siguientes razones:

/a) la

a) la modernización de los países exigía eliminar el tradicionalismo que se les atribuía (el agro era considerado el refugio básico de la sociedad tradicional);
b) la modernización nacional sólo era posible por una nueva alianza de clases que eliminara el feudalismo, supuestamente característico del agro;
c) para retener la migración rural, haciendo ordenado y pacífico el inevitable pasaje del primario al secundario y elevando el bienestar de la población rural estante;
d) por la necesidad de acumular capital en el agro para aplicarlo a la industrialización;
e) para responder a una demanda creciente por alimentos y de ser posible exportar.

Hoy parece fácil percibir que las razones mencionadas implican la creación de una nueva sociedad global y exceden en mucho a transformaciones puramente económicas. También es claro que no todos los objetivos mencionados son fácilmente compatibilizables. Por ejemplo, la necesidad de acumulación de capital en el agro puede entrar en conflicto con la elevación del bienestar social de la población rural si aquella se basa en el mantenimiento de remuneraciones muy bajas a los trabajadores.

Como consecuencia de lo anterior, y sin perjuicio de la prioridad para la industrialización, se abría el problema de cuáles eran las mejores herramientas para provocar la transformación del agro percibida como indispensable.

Se perciben entonces, dos posibilidades que todavía siguen presente tanto en los planteos teóricos como en la realidad de los países. Como cada una de ellas no puede ignorar y, por el contrario, está obligada a integrar planteamientos característicos de la otra, en ese sentido, sería mejor hablar de dos orientaciones que son polares en sus extremos ideales y que pueden combinarse, para dar origen a estrategias diversas. Para la primera, el problema

/distributivo es

distributivo es el central y el problema rural no puede ser resuelto sino a través de una transformación que lleva a transferencias considerables de recursos de unos grupos a otros, con los consiguientes perjudicados y las resultantes dificultades políticas. La segunda trata de no afectar a nadie o a los menos posibles en el sentido de la anterior y piensa en construir un proceso tecnológico cuyos beneficios se irían diseminando paulatinamente. La primera, postula que el obstáculo central a remover para obtener la transformación es lograr el cambio profundo de los sistemas vigentes de tenencia y distribución de la tierra; la segunda, percibe en el aumento de la productividad agrícola la herramienta básica.

La primera es la alternativa que puede llamarse distributivista de la tenencia o de la reforma agraria; la segunda es la alternativa tecnológica. Es obvio que la alternativa reformista no puede ignorar, ni lo hace, el problema tecnológico, su solución y los cambios consiguientes en la productividad son mirados como una concomitante fundamental de la reforma. La alternativa tecnológica tropieza también con los problemas de tenencia, en cuanto ellos puedan obstaculizar su plena generalización; pero más bien tiende a pensar que se resolverán a medida que la transformación tecnológica prospere.

Las relaciones muy íntimas entre ambas no impiden, por lo tanto, que sean diferentes teórica y prácticamente, lo que aparece muy claro, cuando cada una de ellas, es llevada a sus extremos, desde que entonces los problemas cuya solución son centrales para la otra tienden a agudizar su importancia.

De hecho, los países de la región han intentado una y otra alternativa, en muchos casos, incluso, conjunta o alternativamente en el mismo país. Zonas de reforma y sectores reformados coexisten, a menudo, con zonas de alta modernización tecnológica.

Es importante subrayar que ambas orientaciones enfrentan un problema común, central para cualquiera de ellas: la organización de la empresa agrícola. Se puede conceder prioridad a la creación

/de una

de una amplia clase de pequeños propietarios, o de medianos, a formas cooperativas, a sistemas de propiedad colectiva o combinar varias de ellas según tipos de producción en un mismo país. En cualquier caso, la respuesta a este problema y las dificultades para encontrar una satisfactoria y viable han estado presentes y continúan estándolo en el meollo de ambas orientaciones.

/IV

IV

DIAGNOSTICO

1. Papel asignado al agro y a lo rural en el desarrollo global

Los propulsores de las estrategias de desarrollo de la inmediata post-guerra compartían la creencia en el inmenso potencial productivo de la agricultura en los países latinoamericanos, y advertían el contraste, entre su existencia y el obstáculo que la falta de dinamismo efectivo del agro representaba para el desarrollo. Para ellos, superadas las trabas existentes, sea básicamente a través de la reforma agraria en el caso de las redistributivistas, o del progreso tecnológico en el de los modernizantes, el agro realizaría las contribuciones requeridas por el desarrollo global. A principios de la década del 60, momento particularmente representativo del período, estas contribuciones eran vistas de la siguiente manera.

En primer término, y referido al crecimiento del producto, se pensaba que el agro, que en las décadas del 40 al 60 había crecido a un 2,6 por ciento anual, podría alcanzar el 4,2 por ciento anual en las dos décadas subsiguientes. Este crecimiento, habida cuenta de las adversas condiciones previstas en los mercados externos, descansaría en un aumento esperado del consumo interno de productos agropecuarios de 4,6 por ciento anual y de un 2,5 por ciento anual de las exportaciones. 1/ La dinamización de la producción permitiría invertir la tendencia observada al incremento de las importaciones agropecuarias, y obtener así el autoabastecimiento de cada país a través de su esfuerzo propio y del intercambio regional latinoamericano.

1/ Véase R. Prebisch. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, México; Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 44.

/En segundo

En segundo término, el menor crecimiento de la población dependiente de la agricultura (1,5 por ciento anual) que el de la población total, considerado como consustancial al desarrollo económico, se traduciría en menor crecimiento relativo de la demanda interna al sector de productos agropecuarios. No obstante, se advertía la existencia de casos extremos en los que, para que el resto de las actividades pudieran absorber la mano de obra desplazada por el agro, la tasa de acumulación debería crecer en forma impracticable; y, se planteaba la necesidad de tomar medidas especiales para retener en el campo la población redundante, evitando formas de mecanización que agrava el problema. 1/

Tercero, el mejoramiento de la productividad y el ingreso de las actividades y de la población agropecuaria exigiría un incremento de la demanda de insumos agropecuarios de origen industrial y permitiría aumentar el consumo de bienes manufacturados de la población rural. En materia de fertilizantes, por ejemplo, se estimaba en 1964 que su consumo podría cuadruplicarse en 10 años. 2/ A su vez, se estimaba que en 1960 el 40 por ciento de la población latinoamericana de menores ingresos, radicada mayoritariamente en el campo, sólo recibía el 10 por ciento del ingreso total y cada uno de sus miembros consumía 20 veces menos vestuario y calzado, y 400 veces menos productos metálicos y máquinas que las personas del estrato de altos ingresos. 3/

Cuarto, la transferencia de capital del agro al resto de los sectores fue tratada, en cambio, en forma menos clara o equívoca. El agro debía continuar aportando divisas para permitir la importación

---

1/ Véase R. Prebisch, op. cit. p. 29

2/ Véase Naciones Unidas: El uso de fertilizantes en América Latina, Nueva York, 1966.

3/ Véase ILPES/CELADE: Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, Santiago, julio 1969.

/de maquinaria

de maquinaria y equipos, básicamente para la industria, pero a su vez el monto de recursos de inversión de que dispondría habría de ser incrementado. Un análisis de los planes elaborados en esa década (60), sin embargo, muestran claramente que la distribución de la inversión - pública y total - eran favorables a la industria en detrimento del agro. La necesidad señalada por algunos, de que la agricultura pudiera retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna, 1/ no pasó de ser una advertencia que a menudo sucumbiría frente al proyecto industrializante y la presión urbana por alimentos baratos.

Finalmente, se asignó al agro una importante contribución en materia de estabilidad política. Sea a través de la modernización tecnológica o de la reforma agraria, las tensiones sociales que se advertían en las zonas rurales y que eran vistas como un peligro permanente a la estabilidad de los gobiernos y regímenes políticos, deberían ser disueltos o encausadas de manera a lograr y consolidar la paz social. Según la orientación estratégica a la que se adhirió esta contribución, vista unas veces como integración del campesinado a la vida nacional, otras como liberación campesina, estuvo presente como un objetivo declarado en los planes de desarrollo.

En las concepciones dominantes desde la inmediata post-guerra, el desarrollo rural era asimilado al bienestar de la población rural que derivaría de la transformación y dinamización de la producción agropecuaria. El bienestar rural dependería, básicamente, de la elevación de la productividad y el ingreso de quienes trabajaban en el campo gracias a la penetración y generalización del progreso técnico en la agricultura. Desde temprano, se señaló que el incremento esperado de la producción agropecuaria (4,2 por ciento anual) aún de realizarse la reforma agraria, no sería suficiente para elevar

---

1/ R. Prebisch, op. cit. pp. 10 y 11.

/el nivel

el nivel de vida tan precario de la población rural. Para ello era necesario, además una elevación de los rendimientos agrícolas que del 0,7 por ciento anual en las décadas del 40 al 60, debería pasar a un 2,4 por ciento anual en las dos décadas siguientes, y lograr que el incremento de la producción agropecuaria así generado se tradujera en un mayor ingreso efectivo de la población rural y no fuese a parar, en buena parte, a los intermediarios encargados de su comercialización. 1/

En una perspectiva como la señalada, las políticas de construcción de vías y caminos, transporte y electrificación rural y, en buena medida, hasta las de educación y alfabetización rural, eran vistas como medidas de apoyo a la modernización tecnológica o la reforma agraria. Los planteos críticos acerca de la centralización y concentración en las ciudades de las inversiones en infraestructura y del gasto en la prestación de servicios a la población alcanzarían sólo una fuerza relacionada con el énfasis que fue ganando en algunos países la necesidad de aumentar la capacidad de retención de la población en el campo.

El papel del agro y lo rural en el desarrollo global, tal como fue percibido, fue objeto de reconsideración durante la presente década. Un análisis de los resultados de esas reconsideraciones permite ver, que ahora como en la década de los 60 con respecto a la inmediatas anteriores, la aceptación de que el agro y lo rural pueden ser un elemento más dinámico en el desarrollo global conduce a exigir más de su contribución, a ampliar el número de esas contribuciones y, frecuentemente, a reducir el número y cuantía de los aportes del resto de los sectores al agro y a lo rural. Entre las nuevas contribuciones destaca el papel que se asigna al agro en el incremento y diversificación de las exportaciones y, a las actividades rurales, en la generación de puestos de trabajo. En

---

1/ Véase R. Prebisch, op. cit. pp. 10-11 y 44-45

/materia de

materia de aportes, se ha advertido por ejemplo, que como consecuencia de la recesión mundial iniciada a comienzos de esta década, el grueso del incremento del endeudamiento externo ha derivado de la necesidad de continuar el esfuerzo industrializador y hacerle frente a los problemas energéticos, precio éste que han de pagar por igual los residentes urbanos y los rurales, pero que, sin duda, beneficia más a los primeros que a los últimos.

2. Las transformaciones agrarias [1/]

La magnitud de la expansión de las actividades agropecuarias en América Latina entre 1950 y 1975 es en sí misma indicativa de las grandes transformaciones ocurridas en el agro. El ritmo de crecimiento de la producción, fue superior al mundial, más que duplicándose su valor bruto durante el período señalado, para lo cual fue necesario incorporar más de 210 millones de hectáreas al área cosechada y a pastos y praderas, o sea una superficie superior a la dedicada a estos fines por el Brasil en 1975. A su vez, más de 12 millones de personas vinieron a engrosar la población activa agrícola que alcanzó los 40 millones de activos al finalizar el período. En sumas, la expansión de la actividad agropecuaria constituyó simultáneamente una transformación productiva, espacial y poblacional del agro.

El carácter y la magnitud de las transformaciones en las actividades agropecuarias aparece con mayor nitidez cuando se realiza un análisis desagregado de los diferentes indicadores agropecuarios, sea a nivel regional global, subregional, o nacional.

El incremento de la producción estuvo asociado a un cambio en su destino y composición. En lo que refiere al destino, las exportaciones agropecuarias, a diferencia de períodos pasados,

---

1/ Salvo indicación expresa la información que se analiza en esta parte del texto proviene o ha sido elaborada en base del trabajo: 25 años en la agricultura en América Latina: Rasgos principales (1950-1975), preparado por la División Conjunta CEPAL/FAO

/tuvieron un

tuvieron un incremento (2,9 por ciento anual) inferior al de la producción agropecuaria total (3,2 por ciento) anual, disminuyendo la fracción de la producción que se destina a la exportación de un 23 por ciento en 1950 a un 16 por ciento en 1976. La producción agropecuaria destinada al consumo interno no sólo aumentó como proporción del total (1950: 77 por ciento; 1976: 84 por ciento) sino que además la mayor parte de la misma está constituida ahora por producción comercial para los mercados urbanos. Aunque no se poseen informaciones precisas acerca del ritmo de crecimiento de la producción que se comercializa en los centros urbanos, ésta debió ser superior al de la producción agropecuaria total (3,2 por ciento anual) y a la del crecimiento de la población no dependiente de la agricultura (4,1 por ciento anual) dado que el ingreso per cápita de los miembros de esta población fue de casi 5 veces al de los de la población dependiente de la agricultura.

Las tendencias al cambio en el destino de la producción han sido observadas en todas las subregiones de América Latina, con la excepción de Centroamérica en que la producción de exportaciones fue más dinámica (4,6 por ciento anual) que la de consumo interno (3,4 por ciento anual). A su vez se estima que en Centroamérica el incremento de la producción comercial para consumo urbano aún siendo importante, tiene proporciones inferiores al resto de las subregiones.

Los cambios en la composición de la producción han consistido, en lo fundamental, en el incremento de la proporción representada por los cultivos en relación a la producción pecuaria, al crecer a un 3,5 por ciento y 2,9 por ciento anual respectivamente durante el período. Al interior de los cultivos el mayor dinamismo correspondió a los de ciclo corto, en particular, las oleaginosas, hortalizas y cereales. En la producción pecuaria contrasta el notable incremento de las aves (6,8 por ciento anual) y huevos (4,9 por ciento anual) con la lentitud del de la carne bovina (1,7 por ciento anual).

/Las expectativas

Las expectativas existentes en la década de los 60 acerca del cambio en el origen de los incrementos de la producción agropecuaria no han tenido lugar en la magnitud deseada. Tanto en los cultivos oomo en la producción ganadera el grueso de los incrementos de la producción tuvieron su origen en el aumento del área cosechada y de pastos y praderas y de las existencias. En los cultivos, en particular, durante el período en 14 de los 26 países de la Región para los que se cuenta con información, y en 9 de los 12 principales productos, 1/ los incrementos en la producción se debieron en mayor proporción al aumento de la superficie cosechada que al de los rendimientos. La preponderancia del incremento de la superficie cosechada en la explicación de los incrementos de la producción, se ha visto corroborada por la tendencia a la disminución de la tasa de crecimiento de la producción durante el período, al ir disminuyendo la de incorporación de nuevas superficies.

La modalidad de crecimiento agropecuario observada durante el período se ha caracterizado, además, por un avance importante y sostenido de la motorización y mecanización de las labores culturales. El número de tractores, se ha quintuplicado durante el período 50-75, favoreciendo la incoporación de nuevas superficies a la producción y sustituyendo, en parte, la energía animal y humana en las superficies que ya habían sido incorporadas.

La penetración del progreso técnico en el agro, representado por el uso del tractor y los fertilizantes ha tenido lugar en forma poco generalizada. Las cifras agregadas a nivel regional latinoamericano indican que el número de hectáreas cosechadas por tractor habría pasado de 361 en 1950 a 122 en 1971; y el número de kilogramos de fertilizantes por hectárea cosechada, de 5,5 por ciento en 1949-53 a 42,3 por ciento en 1971-73. Sin embargo, al realizarse el análisis por país en materia de tractores se observa que mientras en 11 de los

---

1/ Trigo, arroz, maíz, papas, mandioca, caña de azúcar, frijoles, soya, maní, banano, café y algodón.

/26 países

26 países para los que se tiene información, el número de hectáreas cosechadas por tractor es menos del 2/3 del promedio regional, en 8 de ellos es más del doble de ese promedio. En lo que refiere a fertilizantes en 10 países el consumo por hectárea es más del doble que el promedio regional y, en cambio, en 4 de ellas, 1/ es similar o inferior al promedio regional en 1950. A su vez, de realizarse un análisis en cada país, puede observarse una tendencia a la concentración del progreso técnico en algunas regiones, rubros productivos y tipos de exportación. Así, por ejemplo, más del 75 por ciento de los tractores existentes en el agro brasileño en 1970 se concentraban en sólo tres estados (Sao Paulo, Paraná y Río Grande do Sul). 2/

La progresiva disminución de la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria, 3/ y el aumento de la motorización-mecanización han incidido en la baja persistente de la tasa de crecimiento de la población ocupada en el agro (1,7 por ciento anual entre 1950-60 y 1,2 por ciento anual entre 1960-75). El análisis por países muestra que mientras en el sub-período 1950-60 la población ocupada en el agro se incrementaba en todas ellas menos dos (Argentina y Uruguay), en el sub-período 1970-75, el aumento del número de personas ocupadas sólo tiene lugar en 14 de los 26 países para los que se cuenta con información.

La capacidad de empleo o de retención rural en la región se concentró en los países en que fueron mayores las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo y en los que predominaban la población rural. En efecto, en los países del cono sur, donde la población ya era predominantemente urbana, la fuerza de trabajo rural se mantuvo o disminuyó en términos absolutos.

1/ Argentina, Bolivia, Haití y Paraguay.

2/ Censo agropecuario de 1970.

3/ Del 3,7 por ciento anual entre 1949-51 y 1959-61 al 2,5 por ciento anual entre 1969-71 y 1973-75.

/La apreciación

La apreciación global de la situación ocupacional en el agro varía sensiblemente al analizar características más específicas de la demanda de trabajo. En efecto, el incremento del número de trabajadores desocupados durante parte del año, y frecuentemente del número de meses en que están desempleados, es una causa importante de los problemas rurales.

Durante el período, una parte de los nuevos requerimientos se generaron gracias al incremento y diversificación de las exportaciones agropecuarias de zonas rurales en ecologías tropicales húmedas. En estas zonas los nuevos requerimientos de trabajo fueron cuantitativamente importantes, hasta comienzos de la década del 70, dado el escaso o nulo incremento de la mecanización de las cosechas, pero se acompañaron de una concentración de la ocupación aún mayor que en el pasado en un reducido número de meses (2-4) al año.

Otra parte de los requerimientos adicionales de trabajo se generaron en las producciones agrícolas orientadas básicamente al consumo interno. Pero de ellas las de mayor incidencia en la ocupación total, los cereales, fueron los más influidos por el proceso de tecnificación de la producción e incremento de la productividad de la mano de obra. Este proceso, sin embargo, no tuvo la misma intensidad en todos los cereales, 1/ ni en todos los países sea que se considere el conjunto de los cereales o uno de ellos en particular. 2/ La tecnificación de la producción e incremento de la productividad de la mano de obra en los cereales y otras producciones agrícolas de consumo interno (como las oleaginosas y la remolacha azucarera), aparecen asociados a un cambio en el patrón empleador de las empresas. Este ha consistido en pasar de un manejo de la mano de obra como dotación fija de trabajadores que eran pagados principalmente en

---

1/ Así, por ejemplo, fue mayor en el trigo y el arroz que en el maíz.

2/ De los tres grandes productores de maíz, en Argentina y Brasil, el proceso se generalizó, en cambio en México fue poco importante.

/especies y/o

especies y/o, acceso a la tierra a tratarla como un factor de uso variable, según sean los requerimientos de trabajo durante el año, pagado total o principalmente en efectivo. Este cambio en el patrón empleador ha significado un fuerte aumento del número de jornaleros agrícolas afectados, crecientemente, por la inestabilidad del empleo y la sub-ocupación.

Una tercera fuente de trabajo, tradicional, se produjo en los establecimientos agropecuarios orientados a la producción de subsistencia o cuya producción comercial sólo garantiza un nivel de ingreso igual o inferior al de subsistencia. Esta fuente originó el grueso de los nuevos puestos de trabajo en algunos países y en zonas importantes de la mayoría de los países de la región. La escasa o nula tecnificación de la producción y consiguiente baja productividad del trabajo, unida a la reducida dotación de recursos naturales de la mayoría de estas explotaciones, permiten asimilar a estos puestos de trabajo a la situación de sub-ocupación y desocupación disfrazada. La generalización de esa situación, producto del crecimiento de la población activa rural y de la escasez de alternativas de empleo, explica a su vez que un número importante y creciente de pequeños productores se desempeñen parte del año como jornaleros.

El efecto combinado de las formas productivas y los patrones de empleo en las tres realidades antes analizadas ha modificado la configuración de la masa de trabajadores agropecuarios al hacer que los jornaleros eventuales y migrantes, dentro de una misma zona o en diversas zonas nacionales o de países limítrofes, sean la categoría más numerosa y en algunos casos absolutamente mayoritaria, de la fuerza de trabajo agropecuario.

Los cambios en el patrón empleador del agro se han caracterizado, además, por una tendencia al incremento del número de trabajadores pagados, total o parcialmente, en moneda y de la proporción del salario total que es pagado en esa forma. La monetización de los salarios agrícolas ha hecho que esta parte de la población activa

/agropecuaria haya

agropecuaria haya sido crecientemente afectada por los procesos inflacionarios padeciendo prolongados períodos de pérdida del poder adquisitivo de sus remuneraciones en efectivo. A su vez, la monetización de los salarios agrícolas, ha aumentado los requerimientos crediticios de las empresas agropecuarias que operan en base al trabajo asalariado.

La expansión de la producción agropecuaria comercial, la motorización-mecanización y el uso de insumos de origen industrial y, la monetización de los salarios ocurridos durante este período, constituyen factores determinantes de la trasnformación de las relaciones del agro con el resto de los sectores. Siempre en términos de las relaciones intersectoriales, el proceso de transformación de una parte creciente del agro, tiende a configurar una situación en la que "la agricultura no es más el inicio u origen del proceso productivo, sino que un eslabón intermediario de una larga cadena". 1/ La actividad agropecuaria, el sector primario de C. Clark y J. Fourastié, cada vez es menos definible en sí mismo, imbricándose en una serie compleja y continua de relaciones con los sectores secundarios y terciarios. La producción de máquinas e insumos para el agro; la compra y traslado de éstos a los predios; el recurso al crédito bancario de firmas industriales y comerciales; el transporte, procesamiento y comercialización de la producción predial entre otros, son parte integral del proceso que hoy hace posible parte importante de la producción agropecuaria en muchas zonas agrícolas de los países latinoamericanos.

La importancia que han adquirido las relaciones intersectoriales para la actividad agropecuaria en los países latinoamericanos puede inferirse de los antecedentes que se han analizado anteriormente respecto al incremento de la producción comercial y el uso de tractores y fertilizantes pero, sin duda, es la evolución de los

---

1/ R. Badouin, Economie Rurale, Paris, Ed. Armand Colin 1971, p.154.

/préstamos agrícolas

préstamos agrícolas el indicador que, individualmente, resulta más representativo. Al respecto, en el cuadro 1 puede apreciarse la evolución de los préstamos agrícolas realizados por instituciones bancarias, que como es sabido sólo constituyen parte de los préstamos totales.

La estrecha relación existente entre el incremento de los préstamos y la transformación del agro puede comprobarse, en proporciones realmente sorprendentes, en las zonas y productos agropecuarios que mayor dinamismo han manifestado en la Región. Lo ocurrido en la parte oeste del Estado de Paraná en Brasil constituye una ilustración de la magnitud que en algunos casos han podido alcanzar esas transformaciones. 1/ En esta zona la superficie cultivada de los cinco principales productos (maíz, soya, frijoles, arroz y trigo) se incrementó más de cuatro veces entre 1950 y 1972, pasando de 1 a más de 4 millones de hectáreas, advirtiéndose un aumento, aunque más moderado de los rendimientos en todos estos cultivos. El uso exclusivo de fertilizantes químicos era practicado sólo por el 5 por ciento de los productores en 1960 y, el 1970 la práctica se había extendido al 84 por ciento de los mismos. Finalmente, los créditos bancarios fueron incrementándose en tal forma que las cooperativas de productores pasaron de un monto de casi 890,000 cruzeiros en 1970 a más de 140 millones de cruzeiros en 1974. 2/

1/ La información estadística utilizada para este caso proviene del BID: A retrospective evaluation of the Paranagua - Foz do Iguaçu road project (BR-277), Washington, October 1976. Para evitar errores de apreciación se consultaron otros trabajos en que se analizan las transformaciones del agro en el Paraná desde una perspectiva histórica más extensa. Entre ellos, W.H. Nicholls, A Fronteira Agricola na Historia Recente do Brasil: O Estado do Paraná, 1920-65, en Revista Brasileira de Economía, Vol. 24, Nº 4 Octubre-Diciembre, 1970, pp.33-64.

2/ Ambas en cruzeiros de 1975.

/Cuadro 1

Cuadro 1

MONTO DE LOS PRESTAMOS AGRICOLAS INSTITUCIONALES EN 18 PAISES LATINOAMERICANOS 1963, 1968 y 1973

(en millones de US$ de 1973) a/

	1960	1968	1973
Total 18 países	$ 3,282	$ 6,316	$ 8,789
Argentina	556	802	824
Bolivia	3	21	52
Brasil	857	2,004	3,737
Chile	180	301	187
Colombia	327	346	559
Costa Rica	96	147	197
República Dominicana	30	100	106
Ecuador	28	68	92
El Salvador	57	62	126
Guatemala	55	105	88
Honduras	10	48	79
México	667	1,499	1,794
Nicaragua	45	127	149
Panamá	8	34	95
Paraguay	14	44	89
Perú	164	232	276
Uruguay	83	59	105
Venezuela	101	119	236

Fuente: Publicaciones de los Bancos en América Latina.

a/ Reproducido de J.R. Ladman y D.W. Adams, op.cit. p. 43.

/El nuevo

El nuevo carácter que van asumiendo las relaciones intersectoriales del agro dista de ser uniforme en su modalidad y en la cobertura espacial, empresarial y por productos, y ello tanto entre países como al interior de cada uno de ellos. Argentina y Brasil por ejemplo, han adoptado modalidades diversas de crecimiento agropecuario, en un caso (Argentina) basándola en el incremento de los rendimientos y en el otro, (Brasil) en la expansión del área. En ambos casos el avance de la tractorización-mecanización ha sido intenso, y en cambio, la utilización de fertilizantes por hectárea es superior y aumenta más rápidamente en Brasil que en Argentina. Finalmente, el incremento de los préstamos agrícolas institucionales ha sido superior en Brasil que en Argentina entre 1960 y 1973 (Véase Cuadro 1).

En el análisis por país, se advierte en el caso argentino por ejemplo, que la amplitud y complejidad de las relaciones intersectoriales del agro es mayor en las provincias como Córdoba, Mendoza, el Chaco, La Rioja, Misiones, Santa Fé y Tucumán, donde se concentran las denominadas cultivos industriales, e involucra, principalmente, a medianos y pequeños productores. 1/

Las heterogeneidades a que se ha hecho referencia, no impiden señalar algunas conclusiones de validez general. De una parte, que resulta cada vez más necesario analizar la reducción progresiva del aporte del sector agropecuario al PIB, considerando simultáneamente el incremento que se produce en el aporte resultante de la actividad integrada del agro con otros sectores. 2/ Este análisis permite

---

1/ CEPAL, Desarrollo Regional Argentino. La Agricultura, Dic./1976

2/ Es ésta la práctica usual en los países desarrollados, mostrando este análisis por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, que la denominada "industria de alimentos y fibras" que incluye insumos y servicios usados en la producción agropecuaria predial y esta producción y su procesamiento y comercialización representaba cerca del 25% del PIB. Véase J. Janick, V.W. Ruttan y otros Plant Service, San Francisco: Freeman, 1974, p. 622. La importancia de este proceso fue señalada oportunamente por R. Prebisch. Véase Nueva Política Comercial para el Desarrollo Informe de la UNCTAD, México:Fondo de Cultura Económica, 1964, p.21

/apreciar desde

apreciar desde otro ángulo el dinamismo con que puede participar el agro en el desarrollo global, y a la vez, las consecuencias negativas de una inadecuada integración sectorial. De este último hecho, el escaso dinamismo de la producción agroindustrial en diversos rubros, en América Latina durante las últimas décadas es un ejemplo patente. (Véanse Cuadros 2 y 3)

La otra conclusión general es que las transformaciones de la actividad agropecuaria que han provocado el cambio de las relaciones de ésta con el resto de los sectores, es un proceso en el que participan sólo un número reducido de productores agropecuarios; la marginación del resto provoca la concentración de la producción en aquéllos. En general, la superficie de las explotaciones que participan y se benefician del proceso de concentración de la producción es de 20 hectáreas o más, o sea, a la que ha sido considerada como unidad básica por familia en las Regormas Agrarias, realizadas en las tres últimas décadas. Al respecto pueden citarse los casos de:

Costa Rica: [1] En que en 1973, el 60 por ciento o más de la producción de los ocho principales productos (arroz, maíz, frijol, cacao, carne bovina, caña, café y bananas) es aportada por explotaciones de 20 hectáreas o más; y

Brasil: [2] En que en 1970 de los 11 principales productos (bananas, cacao, café, algodón, arroz, caña de azúcar, frijoles, mandioca, maíz, soya y trigo) sólo en dos de ellos (mandioca y frijoles) los productores de menos de 20 hectáreas contribuyen con algo más del 50 por ciento de la producción.

En igual sentido se advierte como en países como El Salvador donde ya era alta la concentración de la producción, ella se ha acentuado aún más entre 1960 y 1970. En efecto, de los 8 principales productos (café, algodón, caña de azúcar, arroz, maíz, frijol,

---

1/ Dirección de Estadísticas y Censos. Censo Agropecuario de 1973

2/ Censo Agropecuario de 1970 de acuerdo con la elaboración hecha por Emiliano Ortega.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y AGENTINA - BRASIL Y MEXICO: DESTINO DE LA PRODUCCION DE LECHE Y MAIZ 1961-1976

	Consumo directo a/		Procesada	
Leche	1961/65	1974/76	1961/65	1974/76
América Latina	56.1	52.1	43.9	47.9
Argentina	33.2	30.7	66.8	69.3
Brasil	72.7	66.2	27.3	33.8
México	64.4	61.0	35.5	39.0
Maíz	1961	1976	1961	1976
América Latina	61.2	62.8	38.8	37.2
Argentina	97.0	96.4	3.0	3.6
Brasil	77.4	83.2	22.6	16.8
México	15.0	14.5	85.0	85.5

a/ Incluye en el caso de la leche la cruda y la pasteurizada, y en el caso del maíz el consumo directo de personas y animales.

/Cuadro 3

Cuadro 3

IMPORTANCIA DE LA AGROINDUSTRIA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

(Porcentaje)

Países	Participación del Producto Agroindustrial en el Producto Manufacturero		Participación del personal ocupado en la Agroindustria en el personal ocupado en la Industria Manufacturera	
	1960	1970	1960	1970
Argentina a/	19.3	13.3	--	--
Brasil (1959-1970) a/	23.1	18.4	20.6	19.1
México a/	24.4	18.8	20.7	18.5
Colombia b/	32.9	29.3	16.9	17.0
Chile b/	21.9	22.7	--	--
Perú b/	40.8	40.9	34.8	23.8
Venezuela (1961-1971) b/	31.4	24.7	19.7	19.2
Ecuador (1962-1972) c/	49.3	37.8	45.1	31.7
El Salvador (1961-1971) a/	49.7	43.7	--	--
Panamá b/	51.3	34.7	--	--
República Dominicana a/	80.3	67.6	--	--

Fuente: CEPAL, División de Estadística a base de cifras de censos nacionales, boletines y encuestas industriales

a/ Cubre los establecimientos con 1 o más personas ocupadas

b/ Cubre los establecimientos con 5 o más personas ocupadas

c/ Establecimientos con 7 o más personas ocupadas y aquellos con menos de 7 personas ocupadas cuya producción anual sea de 180 000 sucres o más.

/carne bovina

carne bovina y huevos) en 6 de ellos el aporte proporcional de las fincas multifamiliares (medianas y grandes) continuó incrementando. O, bien, como en países que han realizado importantes programas de apoyo al pequeño productor como en México,[1/] entre 1960 y 1970, en todas, salvo en una, aguacate, de los diez principales cultivos (algodón, arroz, caña de azúcar, frijol, maíz, trigo, aguacate, cacao, café, naranjas) ha disminuído la participación de los pequeños productores.[2/]

La concentración de la producción en un número reducido de empresas de una superficie superior a la que ha sido considerada como unidad básica por familia, en los programas de Reforma Agraria, aparece como uno de los factores que han favorecido la creación de grandes empresas asociativas en experiencias como la cubana, la chilena, la peruana y la mexicana (gobierno de Echeverría), sea manteniendo la estructura predial de las empresas expropiadas, o mediante la concentración posterior de varias unidades de explotación en una sola empresa.

En los análisis más recientes, las transformaciones de las actividades agropecuarias durante el período, han sido percibidas como el producto exclusivo de la iniciativa del denominado - sector de la empresa capitalista y del Estado -. Esta visión impregna la literatura especializada de los últimos diez años y ha dado lugar a reacciones acerca del reduccionismo implítito o explícito que supone la exclusión de la denominada iniciativa campesina del análisis.[3/]

1/ Censo Agropecuario y Ejidal, 1960 y 1970, de acuerdo a la elaboración de Emiliano Ortega.

2/ De 5 hectáreas y menos.

3/ Esta posición y la reacción a la misma, se ven claramente en las ponencias e intervenciones de un reciente Seminario de Economía Campesina celebrado en México. Véase Maxi-Nantá. Revista de Economía Campesina (México), marzo de 1977. El título mismo de la intervención de A. Warman: ¿Y los Campesinos?, es un claro indicador del debate.

/Antes de

Antes de iniciar el examen sobre la iniciativa o participación en la transformación agropecuaria, es conveniente señalar que la existencia del debate mismo, estaría indicando que la novedad o transformación radica en la actuación que ha cabido a la empresa capitalista y al Estado. La iniciativa campesina, fue un supuesto de toda la literatura desde la crisis del 30, sino antes, hasta el climax pro-Reforma Agraria de los inicios de la década del 60. Al Estado, en ese entonces, se le convocaba a una participación activa para hacer posible la transformación del agro y al empresariado agrícola se le señalaba como el principal obstáculo a cualquier transformación porque en cuanto latifundista no podía tener interés sino en el inmovilismo o mantención del estado de cosas existente.

De hecho, el Estado y la empresa capitalista, a menudo de carácter transnacional, han dominado la escena en las actividades de tipo extra-predial: comercialización y procesamiento de la producción predial, producción y comercialización de los insumos y el financiamiento agrícola e, incluyendo en ambos casos, las relaciones con el sector externo (importaciones y exportaciones). La modalidad de expansión de la producción comercial, la penetración del progreso técnico y la intensificación de las relaciones intersectoriales están marcadas por el sello de la iniciativa de ambos actores. Así, lo que antes de la inmediata post-guerra hubiere sido insólito o limitado a las exportaciones agropecuarias en algunos países, es hoy la regla, o sea, atribuir el éxito o fracaso del comportamiento agrícola a la política del gobierno en el sector. 1/ Extraño hubiese sido igualmente en períodos anteriores, el recurso a procedimientos actualmente habituales, tales como la concertación tripartita - Estado, productores agropecuarios y empresarios agroindustriales y comercializadores - en la fijación y/o el control

---

1/ Incluyendo en ésta no sólo las usualmente conocidas como políticas agropecuarias (crédito, asistencia técnica, etc.) sino también las globales como la fijación de la tasa de cambio a las importaciones y exportaciones, de productos e insumos agropecuarios.

/de precios

de precios internos de los productos agropecuarios; o, el llamamiento o reglamentación del gobierno, para aumentar las colocaciones bancarias en actividades agropecuarias. La institucionalización del marco en que se desarrolla la actividad agrícola ocurrida, desde la post-guerra es innegable, sin que por ello sea necesario desconocer la existencia e importancia de los canales informales en el caso de buena parte de los pequeños productores en la mayoría de los países. Es más, la suerte de esos pequeños productores, a juicio del político y del técnico y como aparece frecuentemente en las reinvindicaciones de los propios interesados, pareciera estar ligada a poder entrar en ese marco institucional.

A nivel multi-predial o regional agropecuario, entendiendo por tal, básicamente la construcción de vías y caminos y la construcción y manejo de obras de riego, la iniciativa estatal ha sido dominante aún en los países donde, en el pasado, el empresariado agropecuario a través de sus asociaciones regionales había mostrado un cierto dinamismo.

A nivel predial, pareciera a primera vista que la prescindencia casi sin excepción, del Estado a participar directamente y en forma estable, en la producción, haría atribuíble a la iniciativa de la empresa capitalista las transformaciones ocurridas. Sin embargo, a medida que se avanza en el estudio de las zonas donde se ha concentrado el dinamismo y la tecnificación, la iniciativa de la empresa capitalista predial se desdibuja apareciendo más bien la empresa suscitada y sostenida desde fuera, es decir, la empresa que opera al amparo y estímulo de la protección del Estado, o por su inserción en el radio de acción del gran complejo agroindustrial y/o comercializable capitalista. Esta imagen está avalada por múltiples evidencias acerca de la distribución de tierras estatales o la aceptación de su incorporación definitiva después de su ocupación

/ilegal por

ilegal por parte de empresas capitalistas; 1/ los subsidios al crédito agrícola e inclusive la condonación o moratoria de las deudas contraídas por esas empresas; las facilidades (crédito y precios subsidiadas) a la compra de maquinaria e insumos industriales, nacionales e importadas; la casi exclusividad concedida a esas empresas en materia de asistencia técnica e investigación agropecuaria estatal, etc. La fuerza probatoria de tales evidencias resulta concluyente en muchos casos, pero, ellas no pueden ser generalizadas a todos los países ni inclusive a todos los períodos dentro de un mismo país. Así por ejemplo, ¿ puede hablarse de empresa agropecuaria capitalista suscitada y sostenida en el caso de El Salvador, Argentina y, en buena medida, en Colombia o Ecuador?

¿Y los pequeños productores o campesinos? Las pruebas que pueden encontrarse acerca de la iniciativa campesina no son pocas. Entre ellas: ¿quién puede negar la iniciativa del campesinado librado a su suerte tras la distribución revolucionaria de tierras en Bolivia o bien, la participación de los pequeños productores en la colonización del trópico húmedo en países como Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Honduras? ¿No son comparables, al menos, a los empresarios capitalistas suscitados y sostenidos, las decenas de miles de pequeños productores incorporados a complejos agroindustriales tabacaleros, cafeteros o remolacheros para citar sólo los más importantes? O, en igual sentido, ¿no han respondido al aliento y protección estatal los ejidatarios mexicanos que aumentaron su aporte a la producción entre 1960 y 1970 en mayor proporción que los empresarios capitalistas?

1/ En algunos países donde inclusive se han realizado programas importantes de Reforma Agraria, como en Venezuela, la cantidad de tierras entregadas a las empresas capitalistas ha sido superior - en superficie y valor - que las recibidas por los pequeños productores y trabajadores agropecuarios.

/Evidencias como

Evidencias como las señaladas indican que no es posible prescindir de la iniciativa del pequeño productor y su capacidad de respuesta al marco institucional (estatal o capitalista) para explicar las transformaciones agropecuarias del período iniciado en la inmediata post-guerra, como tampoco es posible negar que la marginación del favorecimiento estatal del grueso de los pequeños productores y la existencia de obstáculos, (escasez de recursos, aislamiento físico y cultural, etc.) a su incorporación a la producción comercial tecnificada, entre otros factores, han convertido la iniciativa del pequeño productor en un conjunto de variados e ingeniosos mecanismos de adaptación para la supervivencia en un medio económico, social y, a menudo físico, altamente hostil.

3. Notas para una evaluación social del papel del agro en el desarrollo global

En base a datos de la CEPAL, PREALC ha estimado que en 1978,[1/] más de un 45 por ciento de los latinoamericanos o sea 155 millones de personas, carecerían de un ingreso que les permita cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado. De ellos, las tres cuartas partes viven en zonas rurales, lo que representa casi el 60 por ciento de la población rural. No interesa en este documento entrar a la discusión de la validez de esas cifras pero es importante, en cambio, analizar brevemente las conculsiones que a menudo se extraen de ellas u otras,

---

1/ PREALC, Empleo, Distribución del Ingreso y Necesidades Básicas en América Latina; Santiago: junio de 1978. Las estimaciones realizadas se basan en datos del trabajo realizado en la CEPAL por O. Altimir, La medición de la pobreza en América Latina (1978, en prensa). Se han utilizado en este trabajo, las estimaciones de PREALC debido a que no pudo ser consultado directamente el estudio de O. Altimir y a que el informe presentado por el Proyecto de Pobreza (S. Molina) al Sr. M. Balboa, no analiza la pobreza en términos urbano-rurales.

/sobre el

sobre el papel del agro. A su discusión es que quieren contribuir las páginas de esta sección.

En la opinión de los especialistas de PREALC, y de otros dentro y fuera de América Latina que la comparten:

"Parece claro que la pobreza (latinoamericana) en general, tiene su origen en las áreas rurales y que, por la vía de las migraciones el problema se transfiere a las zonas urbanas." 1/

A su vez, "la pobreza rural deriva,.... de la desigual distribución de la tierra agrícola disponible", y además, "la modernización (agrícola) aplicada al contexto rural latinoamericano ha agravado la sub-utilización del trabajo y generado un incremento en el proceso migratorio sin ofrecer la compensación al menos parcial, de un abaratamiento en los costos de la alimentación." 2/

Finalmente, la forma en que se ha producido la modernización urbana, o sea a través de un proceso concentrador, ha impedido que las actividades urbanas hayan podido abarcar la sub-utilización existente de la mano de obra y el incremento de ésta debido a la modernización agrícola y al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. 3/ Por ende, las actividades urbanas no han podido remediar la pobreza generada en el campo y transferida a las ciudades.

La pobreza es considerada generalmente como una de las manifestaciones más evidentes y sintéticas de los problemas sociales del desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos. Por la importancia que se le atribuye a su análisis y solución, es conveniente examinar la validez de los planteamientos que se acaba de presentar.

a) La pobreza es de origen rural, constituye la primera afirmación. Por ello parece entenderse que las manifestaciones de pobreza y los pobres se localizan en una parte del espacio nacional; el rural, y

---

1/ PREALC, op. cit. pp. I - II

2/ PREALC, op. cit. pp. I-12 y I-14

3/ PREALC, op. cit. pp. I-14 y I-17

/que sólo

que sólo se hacen presentes en el espacio urbano debido a la migración campo-ciudad de los pobres. La validez de este planteamiento supondría que el grueso de los pobres existentes en la ciudad, o bien son de origen rural, o bien son pobres porque el número de personas demandando un trabajo que garantice su existencia a un nivel igual o superior a la satisfacción de las necesidades mínimas, así como servicios básicos, a que dió lugar la migración campo-ciudad, excedió la capacidad del sistema urbano para satisfacer esas demandas.

La primera alternativa (migrante rural-urbano = pobre) no se ha confirmado en los estudios de historia ocupación urbana, e inclusive, en algunos de ellos lo que más llama la atención es "la rapidez con que trabajadores agrícolas rurales, que migraron, llegan a incorporarse al sector industrial". 1/

La segunda supondría que la capacidad de absorción de las actividades económicas y de prestación de los servicios urbanos existentes a un nivel de ingreso y calidad superiores a la línea de pobreza, hubiese sido capaz de satisfacer el crecimiento de la demanda de trabajo y de servicios derivados exclusivamente del crecimiento natural de la población urbana a partir del año de referencia utilizado para el análisis, pero no la de otro origen.

Esta segunda alternativa parece corresponder a la mayoría de los países latinoamericanos al iniciarse el período posterior a la inmediata post-guerra y a América Latina como conjunto, aún en la actualidad, desde que el crecimiento de la población urbana se explica todavía en forma importante debido a la migración campo-ciudad.

Sin embargo, un análisis por países y al interior de cada uno de ellos, mostraría que:

i) Que en todos los países, en relación al pasado, el incremento vegetativo de la población urbana ha ido aumentando en importancia respecto a la migración campo-ciudad, en la explicación del

---

1/ CORFO - Chile, con la asesoría del ILPES, Obreros industriales chilenos, Santiago: 1970, p. 17.

/crecimiento urbano

crecimiento urbano, por lo que el incremento del número de pobres urbanos se iría explicando cada vez más, por la incapacidad de las actividades urbanas para absorber el aumento endógeno de la población y la fuerza de trabajo urbana. Esto es tanto más cierto cuando el crecimiento vegetativo se convierte en la causa más importante del crecimiento urbano como ocurre ya para algunas ciudades. La disminución de la importancia de las migraciones en el crecimiento urbano ha sido prevista por CEPAL para América Latina como conjunto en el período 1975-2000, al estimar que durante el mismo, los 2/3 del crecimiento urbano se originarán endógenamente, 1/ lo que supone, a su vez, que aumentará considerablemente el número de países en que la migración campo-ciudad será marginal en la explicación del crecimiento urbano. Por lo tanto, si la fuente principal de la pobreza urbana es la migración rural-urbana, habría que esperar que hubiera disminuído en el pasado, lo que no parece probado y que disminuirá mucho más en el futuro lo que parece excesivamente optimista.

ii) Existen países en los cuales la magnitud y el incremento del denominado sector informal urbano, los cuales tienen una fuerte correlación positiva con los de la pobreza, no puede explicarse exclusivamente por la migración campo-ciudad. Los estudios de PREALC, particularmente los de la República Dominicana y El Salvador, estarían mostrando este hecho.

Es oportuno recordar al respecto, que ya desde los comienzos de la década del 60, algunos autores habían hecho presente que en América Latina no toda la mano de obra que se expele o convierte en redundante, provenía del medio rural y de la agricultura y otras actividades primarias. 2/

1/ Véase, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina. Cuaderno Nº 20, Santiago, 1978.

2/ Véase R. Prebisch, Hacia una dinámica..... op. cit. p. 28

/iii) No

iii) No debe olvidarse que la pobreza urbana en América Latina era un fenómeno muy fuerte antes de que comenzara la migración masiva.

b) El origen causal de la pobreza es atribuible al comportamiento del sector agropecuario sería la segunda afirmación. La capacidad del agro para generar ocupaciones a niveles de ingreso superiores a la línea de pobreza y de incrementar los ingresos de los ya ocupados para que rebasaran esa línea, fue considerada por diversos autores durante el período posterior a la inmediata postguerra. En ningún caso, sin embargo, se consideró que el agro podría cumplir tal tarea y lograr incrementos de la fuerza de trabajo agropecuario muy superiores a lo que lo venía haciendo hasta 1960, (1,5 por ciento - 1,7 por ciento anual). En otros términos, el hecho de que parte del resto del crecimiento de la fuerza de trabajo de origen rural, o sea más o menos el 50 por ciento del mismo, se convirtiera en mano de obra redundante no es atribuible al sector agropecuario sino que al modelo nacional de acumulación [1] y, fundamentalmente, al resto de los sectores.

La responsabilidad del agro en la pobreza urbana y en la rural estaría establecida si, habiéndose creado las condiciones requeridas (incremento de la demanda efectiva y retención de los frutos del progreso técnico del agro en el sector), las actividades agropecuarias no hubiesen respondido a las metas esperadas. Al respecto las informaciones disponibles [2] para el período 1950-75 indicarían que:

1/ Este planteamiento es concordante con el sostenido por PREALC en el trabajo: Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo. Santiago, Mayo 1978.

2/ CEPAL/FAO, 25 años en la agricultura... op. cit.

/ i) El

i) El aporte del agro a la ocupación manifestó una tendencia a la disminución que se expresó tanto en el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo (1950-60: 1,7 por ciento anual y 1960-74: 1,2 por ciento anual) como en el incremento de la proporción de desocupados durante los períodos de tiempo muerto del año agrícola.

ii) Los ingresos medios de la población agrícola se han mantenido en una suma cercana a la quinta parte del ingreso de un trabajador no-agrícola. Es difícil determinar con precisión si la población agrícola, como conjunto, logró al menos retener una proporción de los frutos del progreso técnico similar a la de períodos precedentes, ya que la proporción de esa población en la población total, disminuyó menos que el aporte del agro al PIB total. 1/ La alta proporción (2/3) de los pobres que se concentran en el medio rural y la desigual distribución del ingreso agropecuario que prevaleció en la mayoría de los países, indicaría, sin embargo, que cualquiera fuese lo ocurrido en materia de retención en el agro del ingreso generado, el incremento de ese ingreso benefició más a los no-pobres que a los pobres.

iii) El ritmo de crecimiento de la producción de cultivos y pecuria disminuyó a lo largo del período, como se observa en el Cuadro 4.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA

	Tasas anuales de variación (%)		
	1949/51-1959/61	1959/61-1969-71	1969/71-1973/
Productos agropecuarios	3,7	3,0	2,5
Cultivos	4,4	2,8	2,8
Productos pecuarios	2,6	3,4	2,0

Fuente: División Conjunta CEPAL/FAO con base en cifras de FAO.

1/ La disminución del aporte agro al PIB total disminuyó en cerca del 35 por ciento y la proporción de la población agrícola en el total en menos del 30 por ciento.

/iv) Las posibilidades

iv) Las posibilidades de crecimiento de la producción agropecuaria parecen haber sido mayores que las alcanzadas ya que se observó: una disminución de la participación latinoamericana en el comercio agropecuario mundial (17 por ciento en 1948/52 a 13 por ciento en 1972/74); 1/ un aumento del volumen de las importaciones (1951/61: 3,1 por ciento anual, 1961/71: 6,2 por ciento anual y 1971/74: 12,3 por ciento anual); y una disminución de la capacidad potencial del comercio intraregional de un 78 por ciento en 1960 a un 55 por ciento en 1971/74. En igual sentido, pudo apreciarse, que aún en el caso de los productos básicos destinados a la alimentación, cuya tasa de crecimiento anual en el período 1950/74 (3,4 por ciento) fue superior a la del total de la producción sectorial (3,2 por ciento), el crecimiento de esta producción de alimentos fue inferior a la del consumo aparente de los mismos (3,8 por ciento).

En base a estos antecedentes es posible avanzar las siguientes conclusiones e hipótesis:

i) Las condiciones prevalecientes no permitían al agro cumplir las metas esperadas en materia de ocupación e ingreso para la población agrícola, aunque sí, que el sector se hubiera acercado más a ellas.

ii) En el contexto de la desigual distribución de los recursos materiales (tierra, agua,...) y del acceso al capital y la asistencia e investigación tecnológica en el agro la modernización o tecnificación contribuyeron a empeorar en términos relativos o absolutos, la suerte de la mayoría de los trabajadores asalariados y pequeños productores agropecuarios y ello, contribuyó a intensificar el ritmo de migración campo-ciudad.

Estas hipótesis se refieren al modelo global de funcionamiento de la economía y al proceso de acumulación en ella, no a rasgos específicos del sector agrícola.

1/ El volumen de las exportaciones disminuyó de una tasa de crecimiento del 3,2 por ciento anual en 1951/61 al 2,6 por ciento anual en 1961/71 y al 1,0 por ciento anual en 1971/74.

/4. Las transformaciones

4. Las transformaciones sociales rurales

a) La transformación del carácter de las relaciones interpersonales. Uno de los aspectos en que ha sido más sensible la transformación rural es en el de la modificación del carácter de las relaciones sociales en que participa el residente rural. No es aventurado afirmar que la imagen de la sociedad rural, elaborada a partir de estudios realizados en comunidades rurales latinoamericanos, pertenece al pasado. Las relaciones "cara a cara" características de la comunidad y la hacienda, sin que hayan desaparecido como parte importante de la vida cotidiana en el medio rural, han cedido el paso a nuevas formas de relación prácticamente en todas las esferas importantes del quehacer de la población.

La concepción del mundo del residente rural, elaborada antaño en torno a sus relaciones con la naturaleza y su pueblo o comarca, residen hoy el influjo de los medios de comunicación de masas. El residente rural es parte del público o audiencia de radioemisoras que lo ponen en contacto con otras creencias y estilos de vida, lo informan de la vida económica, política o deportiva nacional, le proporcionan el pronóstico del tiempo, consejos sobre prácticas productivas o sanitarias y lo incitan a la compra de los más diversos productos. El contacto directo con realidades que trascienden el marco local de su residencia resulta obligado por razones de salud o compra, para mantener vivos los lazos familiares al dispersarse la parentela por el país, o para encontrar el sustento parte del año como asalariado o productor independiente en otras zonas del mismo país o de países limítrofes. El transporte colectivo, que ha sustituido en buena parte al individual, facilita estos contactos.

La familia no tiene más un asiento puramente local, al migrar parte de la nueva generación al medio urbano o a otras zonas rurales. La relación familiar se convierte así en un vínculo de relación entre los residentes urbanos y los rurales, un medio privilegiado para obtener informaciones confiables en las cuales basar muchas decisiones importantes: migrar a la ciudad o retornar al campo, vender o comprar

/más tierra

más tierra, cambiar la composición de la producción, etc. A su vez, la escuela, unidad del sistema escolar nacional, comparte con la familia las labores de socialización del niño que antes eran su monopolio.

Las relaciones personales con el empresario y el dueño de la tierra vía de acceso casi exclusiva de la contratación laboral o el acceso a tierras son transformadas por la creciente monetarización de los pagos y suplantadas en muchos casos por la contratación masiva o a través de un intermediario que recorre la zona en búsqueda de mano de obra para las limpias y cosechas y faenas de la construcción. Algo semejante sucede en las relaciones de compra venta en un número creciente de mercados regulados en el corto y mediano plazo por contratos con las agroindustrias o casas comerciales y las políticas estatales, con lo que la relación personal queda confinada al comercio en pequeña escala. La relación impersonal, finalmente, tiende a imponerse como la forma habitual de acceso a los servicios proporcionados a través de las grandes administraciones (de crédito, de seguro social, de salud, etc.)

El residente rural, en cuya seguridad eran vitales lazos o relaciones diádicas como el compadrazgo, ha pasado crecientemente a formar parte de clientelas políticas, comerciales y de servicios estatales, confesionales o privadas, y el lazo clientelístico se establece con la organización (partido, iglesia, organismo de servicios) más que con quienes la representan en uno u otro momento.

Las transformaciones en curso en el carácter de relaciones sociales rurales no han tenido lugar sin resistencia, distan mucho de estar generalizadas en todo el medio rural de cada país y más que formas puras aparecen como modalidades de transición. El aislamiento de parte importante de la población rural es uno de los factores en juego, porque al permitir contactos de relativa poca frecuencia favorece la recurrencia a las pautas conocidas. Por otra parte, procesos como la transformación de las funciones de la familia son muy complejos y en épocas de crisis económica por ejemplo, ella tiende a recobrar su importancia tradicional.

/b) El sistema

b) El sistema de clases y sus transformaciones. La estratificación de la población rural en capas jerarquizadas en términos de consumo, empleo y de bienestar en general constituye la manifestación más importante de las relaciones estructurales entre los grupos que componen la sociedad rural - es decir, del sistema de clases rurales. Existen indicios de transformaciones importantes del sistema de clases en el campo latinoamericano a través de las últimas décadas, que siguen sus cursos hoy en día.

Estas transformaciones estructurales resultan, en gran medida, de dos procesos fundamentales que afectan, en una medida u otra, a todas las sociedades y economías rurales de la región y que ya han sido señalados: la modernización tecnológica en la producción agrícola, ligada a la creciente capitalización de la economía rural y su progresiva integración dentro del sistema económico urbano y nacional y el contínuo crecimiento vegetativo de la población rural de América Latina, que sigue creciendo en términos absolutos, aunque a un ritmo más lento en la mayoría de los países. Juntos, pero en distintas formas, estos dos procesos están llevando a los cambios profundos ya señalados en las economías rurales, y con ello, a cambios en las alianzas, relaciones funcionales, y antagonismos que definen los sistemas de clases rurales. sus impactos varían según el estilo de desarrollo vigente en cada país en un momento dado, y especialmente según el contexto económico específico, si se trata de una zona de pequeños productores, de haciendas, de estancias ganaderas o de plantaciones exportadoras. En términos muy generales, sin embargo, el crecimiento demográfico ha contribuido a un excedente en la oferta de mano de obra en las zonas rurales y cambios en la estructura ocupacional, mientras que los procesos de modernización-integración han llevado a cambios más claramente cualitativos en la estructura económica, implicando una redefinición de las posiciones "claves" para el control de los procesos productivos-distribuitivos.

/Los procesos

Los procesos de modernización productiva y de integración comercial, bajo los estilos de desarrollo vigentes en la mayoría de los países de América Latina, han tenido expresiones sociales parecidas en distintas partes de la región, a pesar de las variaciones en condiciones nacionales. En su conjunto los impactos sociales de los procesos de modernización-integración significan una redefinición de los atributos de las clases sociales y el surgimiento de grupos económicos que empiezan a ocupar posiciones claves en las nuevas estructuras económicas en formación.

En la cúpula de la estructura social rural, las antiguas familias terratenientes que derivaban su poderío económico y político de la posesión de enormes haciendas, estancias o fundos, ceden sus posiciones a- o se convierten en - empresarios "modernos" que, sean de origen rural o urbano, operan simultáneamente en varios sectores económicos, tanto en el área urbana como en la rural. La creciente modernización productiva y la integración comercial rural-urbana hacen que el acceso al financiamiento, a la tecnología y a la información sobre el mercado y la influencia sobre las políticas estatales tengan tanto o más importancia que la posesión de la propiedad de la tierra en la determinación de quien controla la economía rural. Como todos estos atributos dependen de ligazones con el mundo urbano en sus varias facetas, las nuevas elites empresariales en la economía rural, aunque también controlan grandes o medianas extensiones de buenas tierras, tienen características muy distintas - y más "urbanas" - que la antigua oligarquía rural netamente agrícola. Esto hace que sea cada vez menos relevante hablar en términos de una sociedad rural como un universo separable del sector urbano, y que los grupos en las posiciones claves de la economía rural se preocupen menos exclusivamente y menos directamente del proceso de producción agrícola - algunos de ellos, de hecho, no son empresarios agrícolas en un sentido estricto, sino gerentes de organizaciones financieras o ejecutivas de agroindustrias, que influyen fuertemente en el

/valor del

valor del producto agrícola sin participar en la producción y que frecuentemente gozan de una ventaja de negociación cuasi monopólica frente a los productores.

Deben reconocerse, sin embargo, ciertas limitaciones a este proceso. Si bien se ha notado una presencia más extensa y activa de las sociedades anónimas u otras en las actividades de producción, comercialización de insumos y productos, y manufactura de productos agropecuarios, la mediana minería, el transporte y la construcción; el grueso de la actividad empresarial continúa estando a cargo de agentes individuales. El empresario, comúnmente dueño a la vez de tierra o los yacimientos, es pues una persona que acumula los atributos de poder, prestigio e ingreso, constituyendo la posición cumbre en el medio rural.

Esta posición del empresario resulta aún más preponderante en la actualidad debido al eclipse de los notables (cura, médico, etc.) en las zonas rurales al ser sustituídos por los nuevos hombres nexo con lo nacional, (el agente de banco, el jefe de servicio público, etc.) Estos últimos, sea por la fuerte rotación en los puestos a lo largo del país, o por su carácter de empleados dependientes de ingresos salariales, no alcanzan a consolidar una posición de poder y prestigio similar a la de los antiguos notables.

El empresario rural reside por lo general fuera del medio rural y su comportamiento en el sistema de estratificación está guiado por el deseo de mejorar su ubicación dentro del estrato empresarial nacional. Sin embargo, ésta sigue siendo una posición de referencia fundamental para entender los comportamientos de otros estratos rurales. Este hecho puede explicar, por ejemplo, la presión creciente de muchos hombres nexo por acceder a posiciones empresariales.

Finalmente, si bien la propiedad de la tierra puede haber perdido su peso como fuente de prestigio, el ser empresario productor agropecuario pareciera ser una fuente de prestigio y poder superior al de ser comerciate, transportista, etc. Hay algo en ello que

/parece estribar

parece estribar en una cierta concepción "fisiocrática" de la economía, o sea de que el agro es generador de riqueza en última instancia.

Ligada a los grandes empresarios hay un creciente sector de grupos intermedios de administradores, profesionales y técnicos que sirven al sector moderno y se ven beneficiados por los mecanismos de distribución de los frutos de desarrollo rural dentro del mismo sector.

Siempre ha habido en el campo grupos mediadores entre terratenientes y la masa campesina/jornalera: administradores, capataces, funcionarios públicos, etc. La tendencia actual, sin embargo, es hacia una creciente importancia de las ocupaciones "tecnocráticas", dado el proceso de desarrollo caracterizado por la mayor complejidad y relevancia de las tareas administrativas y de la información y el conocimiento requeridos.

Los pequeños empresarios agrícolas que también constituyen grupos "intermedios" en el sentido de la estratificación social están lejos de constituir un grupo homogéneo. Algunos tienden a perder importancia, al ser absorbidos por las grandes empresas modernas, a menos que logren un acceso preferencial al capital y a la tecnología, lo que significa crecer y modernizarse ellos mismos - es decir, pasar al sector dominante de la estructura socioeconómica rural.

De todos modos hay una diferenciación de los pequeños productores entre los dedicados a producciones especializadas o en industrias y los de producciones varias o de subsistencia. Las primeras se sienten y son "algo diferentes" ya que están insertos en una producción organizada en gran escala, no dependen del crédito del comerciante local, etc.

A su vez, los pequeños productores que no necesitan trabajar como asalariados parte del año se sienten a su vez, "otra cosa" que los que deben hacerlo.

Este breve análisis estaría indicando que los principios de la organización del trabajo, relativamente similares a los industriales, han ganado peso en el proceso de diferenciación social

/rural. Además,

rural. Además, el corte trabajador asalariado/trabajador independiente, puede ser en ocasiones más importante que el tener o no tener tierra, como fuente de prestigio y poder. También pueden observarse diferencias en el caso de los jornaleros. En las producciones más tecnificadas, se advierte una clara tendencia a la diferenciación social entre obreros calificados y no-calificados. Este es el caso por ejemplo, entre los obreros calificados de las empacadoras de frutas y hortalizas con respecto a los recolectores no calificados.

El mayor crecimiento numérico se da entre los grupos caracterizados por la persistencia de bajos ingresos, subempleo y una creciente desocupación disfrazada e incluso abierta. En términos ocupacionales y de relaciones de producción, se nota por un lado, el empobrecimiento y el decrecimiento relativo (numéricamente y en la participación en el producto agrícola) del sector minifundista. Se da un proceso limitado de proletarización agrícola - limitada porque la oferta de mano de obra crece más rápidamente que la demanda generada por el crecimiento del sector de agricultura comercial moderna, que por lo demás depende más de la mecanización de las tareas agrícolas que de la mano de obra. En consecuencia, los obreros sin tierra y "semi-fundistas" con predios subfamiliares adoptan una gran gama de estrategias de sobrevivencia. Muchos optan por emigrar definitivamente a las ciudades. Pero como el sector urbano tampoco puede absorber los excedentes de mano de obra rural, cobra constantemente importancia un grupo ocupacional híbrido, imposible de detectar en los datos censales, de personal que trata de combinar agrupaciones y puestos varios. Trabajan por períodos, según sus opciones del momento, como agricultores en el sector minifundista, otras veces como jornaleros ocasionales en la agricultura comercial, o como pequeños comerciantes, como unidades familiares de artesanía, como obreros de construcción en zonas urbanas, etc.

/En el

En el sector campesino minifundista, la fragmentación de los predios por procesos de herencia ha llegado a un punto crítico. Junto con esta fragmentación de la tenecia campesina, la demanda de tierra fértil por parte de las grandes y medianas empresas agrícolas comerciales, por un lado, y de deterioro de los suelos cultivados sin insumos manufacturados, por otro, llevan en conjunto a la pauperización y a la paulatina desaparición del campesino "puro" que se dedica totalmente a la producción agrícola por cuenta propia con mano de obra familiar. Al contrario, ya hace algún tiempo que la mayoría de la población rural económicamente activa en la región se ve obligada a depender totalmente o parcialmente de fuentes de ingreso extraprediales, principalmente como trabajadores asalariados.

Los elementos etno-culturales podrían parecer como que han perdido fuerza en la definición de la posición social, pero aún donde esto haya ocurrido (de los que Perú, Bolivia y Guyana son claras excepciones) no debe entenderse por ello el claro primado de los principios universalistas sobre los particularistas. El migrante estacional a otras zonas del país es claramente identificado como "afuerino" y en general inferior al trabajador de la zona. A su vez, el migrante a otros países es objeto de una clara discriminación, incluso legal.

c) La evolución de las condiciones de vida rural. La presentación de un análisis de las condiciones de vida y de trabajo en las realidades rurales latinoamericanas durante los últimos 25 años es compleja. De una parte, porque estas condiciones varían según la categoría social de que se trate, el tipo de familia y su inserción en la estratificación social y el lugar de residencia de los miembros de estas categorías sociales. Así, por ejemplo, las condiciones sociales de un niño rural deferirán de las de un adulto y variarán en función de las condiciones de empleo, ingreso, educación, etc., de su familia y de la accesibilidad a los servicios y las condiciones

/ambientales del

ambientales del lugar en que reside. De otra parte, la evolución de las condiciones de vida y de trabajo rurales en las últimas décadas ha sido relativamente diferenciada según la zona rural en cada país y el país de que se trate. Al elaborar este diagnóstico se ha pretendido reflejar la diversidad de la problemática rural e identificar las características y procesos que resultan comunes a varios o todos los países de la región, pero el enfoque utilizado no corresponderá en todos sus aspectos al de ningún país de la Región en particular.

Aún con esas limitaciones es imposible, dentro de los límites de un documento de la naturaleza del presente, tratar más que algunos problemas básicos, señalar los indicadores más importantes referentes a ellos y sugerir algunas líneas de interpretación.

Ocupación e ingreso

El crecimiento de la fuerza de trabajo, como era previsible, fue sensiblemente menor en las zonas rurales que en las urbanas entre 1950 y 1975. Este hecho sin embargo obligó a realizar un considerable esfuerzo empleador en el campo, el que se concentró particularmente en los paises donde ello era más difícil, o sea aquéllos en que fueron mayores las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo y predominaba la población rural. En promedio regional el incremento anual de la fuerza de trabajo fue de unas 600.000 personas, de las cuales aproximadamente las tres cuartas partes encontraron su ocupación predominante en las actividades agropecuarias y una cuarta parte en el resto de las actividades rurales. 1/

1/ La forma en que se calculó el aporte de las actividades rurales no agropecuarias lleva a subestimarlo dado que de una parte se obtuvo éste restándole al total de la fuerza de trabajo rural, el total de la fuerza de trabajo agropecuario y una parte creciente de esta última reside en zonas urbanas; y, de otra, porque parte de la población activa rural no agropecuaria pasó a ser urbana por el simple hecho de que muchos centros poblados rurales pasaron a ser definidos como urbanos y no porque las actividades rurales no-agropecuarias hubiesen perdido su dinamismo empleador.

/Al analizarse

Al analizarse anteriormente el comportamiento empleador del agro se vio que éste tendió a ser decreciente y se evidenció un claro aumento de la sub-ocupación estacional.

Los puestos de trabajo permanente, en actividades productivas ya existentes o creadas en los últimos 25 años en las zonas rurales latinoamericanas, se concentran en las actividades en que es mayor la productividad del trabajo. De estas actividades, algunos como la producción pecuaria y la minería han tenido un fuerte incremento, pero en general, su capacidad de generación de empleos se ha visto influida negativamente sea, por el proceso de tecnificación de la producción e incremento de la productividad de la mano de obra (como en el caso de las producciones avícolas y porcinas), o por la mantención de patrones de explotación extensiva (como en el caso de la ganadería de la carne).

El escaso dinamismo, relativo a sus potencialidades, de otros sectores productivos (agroindustria) y de infraestructura (construcción de vías, caminos y viviendas) y lo acentuado del proceso de tecnificación e incremento de la productividad de la mano de obra en las mismas, ha contribuido a que el grueso de la creación de puestos de trabajo en actividades rurales no agropecuarios haya tenido lugar en el comercio y los servicios [1/] y, en estos casos, la preferencia y posibilidad de residir en zonas urbanas ha hecho que el aporte de los mismos a la incorporación de trabajadores en las zonas rurales fue menos al que correspondería al incremento de dichas actividades.

Los diferenciales de ingreso urbano-rurales son importantes y se han mantenido o ampliado pese a la emigración campo-ciudad en los países de la Región. [2/] Esta conclusión se deriva tanto del análisis funcional o sectorial del ingreso como del realizado a partir de las encuestas de hogares. Es cierto que la confiabilidad

---

1/ Incluye servicios a las personas y a la producción.

2/ Los diferenciales de ingreso actuales, en algunos países de la Región, respecto a las categorías de menores ingresos pueden verse en el Cuadro 4.

/de la

de la información justifica la duda acerca de si los ingresos medios rurales y agropecuarios son realmente tan bajos, pero no cabría la misma acerca de la mantención de las diferencias o su deterioro relativo a los urbanos. Esta afirmación se sustenta tanto en el comportamiento de la productividad del trabajo y otras determinantes del nivel de los ingresos anuales de los trabajadores y productores, como en el de las del ingreso medio de los hogares rurales.

En lo que refiere al análisis sectorial del ingreso, es sabido que la reducción del aporte agropecuario al PIB ha sido mayor que la de su aporte a la ocupación. A su vez, el análisis realizado en el acápite anterior acerca del empleo y la ocupación, indica que la gran masa de trabajadores agropecuarios está constituida por jornaleros eventuales y migrantes, [1/] ocupados en actividades donde la productividad media del trabajo, aunque aumentó durante el período, es menor a la del resto de las actividades productivas rurales. La elevación del nivel del salario/día que podría derivarse del aumento de la productividad del trabajo en estas actividades, en muchos casos, o bien no se tradujo en un incremento proporcional del ingreso anual al reducirse el número de días trabajados al año, o simplemente no se produjo dada la gran disponibilidad de trabajadores y el escaso poder de negociación organizada de los mismos. Desde el punto de vista del ingreso, el incremento de la ocupación ofrecida en forma de trabajo jornalero ha representado sin embargo, una oportunidad de ingreso adicional para un número, importante y creciente de pequeños productores, lo que no significa que sus ingresos totales hayan aumentado en relación al pasado, puesto que los provenientes de sus predios pueden haber sufrido fuertes bajas derivadas de la subdivisión y del deterioro del suelo.

Dentro de los asalariados en actividades agropecuarias la situación de los permanentes fue mejor que la de los jornaleros, no sólo por el efecto de la estabilidad anual de la ocupación y

---

1/ Incluidos los pequeños productores de subsistencia que laboran como tales parte del año.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: INGRESOS MEDIOS DEL 40 POR CIENTO INFERIOR EN LAS AREAS METROPOLITANAS, URBANAS Y RURALES. 1970 (US$ 1963)

Area Regional	País	Area Metropolitana	Area Urbana	Area Rural
I				
Argentina (P)	-	542	-	-
Uruguay (P)	-	453	-	-
Panamá (PA)	673	871	448	-
Costa Rica (H)	782	1.228	1.104	649
II				
Chile (H)	610	-	790	440
México (H)	645	-	1.046	461
Venezuela (H)	-	1.479	1.056	-
III				
Brasil (P)	165	-	240	101
Colombia (P)	318	-	486	211
Honduras (P)	126	597	373	101
Perú (PEA)	-	255	-	-

Nota: P = Perceptores
PA = Perceptores Asalariados
H = Hogares
PEA = Población Económicamente Activa

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, elaborado en base a encuestas hogares, 1977.

/y la

y la mayor productividad del trabajo en el ingreso, sino que además por los beneficios económicos y sociales adicionales, formales (como la seguridad social) o informales (acceso a tierra), que van asociadas al empleo permanente. Ha sido frecuente que, para eliminar total o parcialmente los beneficios formales asociados al empleo permanente del costo de la mano de obra, los empresarios, hayan preferido contratar jornaleros o convertir en tales a sus antiguos trabajadores.

La utilización de una masa creciente de asalariados, en el contexto de una expansión de la demanda comercial de productos agropecuarios, acceso a recursos naturales relativamente abundantes y una mejoría de las facilidades financieras, condujo a un aumento del número de empresarios agropecuarios de medianos y altos ingresos. Pero esta movilidad ascendente en la pirámide de los ingresos, a su vez, estuvo asociada a la movilidad residencial de estos medianos y grandes empresarios a las ciudades. Los productores que quedaron en el campo fueron incorporados o al proceso de proletarización como jornaleros eventuales y migrantes, o bien a la transformación e intentos de transformación de la estructura empresarial agropecuaria. En algunos países o zonas dentro de éstos, la estructura empresarial fue modificada radicalmente con el consiguiente mejoramiento del nivel y la distribución del ingreso de los productores independientes o del conjunto de los trabajadores del agro. En la mayor parte de los países, sin embargo, los instrumentos utilizados en la transformación de la estructura empresarial (programas y proyectos de reforma agraria, colonización, riego, crédito, agroindustrialización, etc.) sólo cambiaron y mejoraron sustantivamente la situación de ingreso de un número relativamente reducido de los beneficiarios potenciales y, aún de los efectivamente incorporados en una u otra forma a las diversas acciones y políticas. Estos nuevos empresarios, porción modesta de la incorporación masiva que se anunciara, engrosaron la categoría de ingresos medios rurales, frecuentemente, al precio de que se concluyera que los instrumentos

/utilizados para

utilizados para darles esa oportunidad no eran política, social y económicamente generalizables al grueso de los pequeños productores.

El aumento más importante del número de integrantes de las categorías de ingresos medios rurales, provino más que de la producción, de la intermediación vinculada a la expansión de la agricultura comercial. El ingreso generado a partir de las actividades agropecuarias que permitió la expansión del empleo en el sector comercio en el medio rural, también hizo posible que una capa minoritaria pero importante de intermediarios accedieran a los niveles medios y a menudo altos de la pirámide de ingresos rurales.

A los grupos o categorías de perceptores de ingresos anteriores cabe añadir a los trabajadores asalariados de las actividades mineras y los servicios sociales y de apoyo a la producción. En el caso de estos trabajadores, sea por la alta productividad de la actividad, la fuerza de la organización sindical, o la inserción en aparatos burocráticos nacionales, o una combinación de todos o varios de estos factores, no puede hablarse generalmente de un deterioro de sus ingresos con respecto a las de categorías ocupacionales similares en el medio urbano. De esta forma su presencia en el campo ha servido, a menudo, como testimonio de la marginación relativa del grueso de los trabajadores rurales de las mejoras en el nivel de ingresos en el país.

Los resultados del análisis sectorial o funcional de la pirámide de ingresos rurales no se modifican sino que se acentúan sus rasgos cuando se le completa con el análisis de la situación de los hogares. De una parte, porque la migración campo-ciudad, realizada mayoritariamente por personas en edad de trabajo, hace que el número de dependientes de cada activo rural sea mayor que el de su contraparte urbano. De otra, porque el nivel y la estabilidad de la ocupación y el ingreso de los activos en cada hogar rural es muy homogéneo. Por ejemplo, los miembros de la familia del pequeño productor que debe trabajar como jornalero parte del año cuando ingresan a la fuerza de trabajo rural, la más alta

/probabilidad, es

probabilidad, es que lo hagan como jornaleros. Y, finalmente, porque la influencia en el mejoramiento del nivel y la distribución del ingreso de los programas sociales (educación, salud, etc.) en el medio rural está disminuido y, comúnmente anulado, por la accesibilidad diferencial de los distintos tipos de hogares. Así, por ejemplo, el acceso a los beneficios de estos programas es menor en la familia del jornalero eventual y migrante que en la del trabajador permanente residente en la empresa y, la de ambos, inferior a la de la familia del intermediario comercial de ingresos medios residentes en un poblado rural.

Diversas razones llevan a pensar que la distribución del ingreso rural no sólo se deterioró en relación con lo ocurrido en las ciudades, sino en sí misma.

La transformación de las actividades productivas se hizo presente en las agropecuarias, a través de empresas - básicamente medianas y grandes - que mantuvieron el control del grueso de la superficie cultivable; lograron el de buena parte de las zonas bajo riego; tuvieron un acceso preferencial al financiamiento y al crédito agropecuario estatal y privado y, de este modo, lograron controlar el grueso de la producción comercial de productos agropecuarios, incluyendo en muchos casos, la ocupación generada en el agro. La concentración de la producción agropecuaria comercial en empresas medianas y grandes, se tradujo en una mayor concentración del ingreso agropecuario en la mayoría de los países ya que este proceso tuvo lugar sin modificar el régimen y la distribución de la propiedad de los recuros naturales en el agro, ni se emplearon instrumentos fiscales para captar una proporción creciente del ingreso agropecuario generado.

Por otra parte, los instrumentos de política orientados a favorecer a los pequeños productores y a aumentar el número de éstos fueron objeto de una atención relativamente grande de los gobiernos. El éxito conjunto de estos instrumentos descansaba en el supuesto de que, una vez ampliada la base de recursos naturales de que disponían, los pequeños productores responderían dinámicamente a

/los incentivos

los incentivos económicos establecidos por el gobierno y aumentarían su participación en la producción total. Este supuesto, sin embargo no pudo ser garantizado en la mayoría de los países en la medida en que se pretendía y, frecuentemente, la reacción de los pequeños productores no fue tan rápida y dinámica como se esperaba, ya sea porque los incrementos de producción fueron utilizados primero en mejorar el consumo de los hogares de los productores; o los recursos naturales no eran de la calidad (fertilidad, localización, etc.) requerida; o, los cambios en la organización y la tecnología productiva fueron relativamente lentos. La combinación de estos factores explica que los instrumentos utilizados fueran incapaces de garantizar la mayor participación de los pequeños productores a los incrementos de la producción comercial y favorecieran el control creciente de la misma por los medianos y grandes empresarios. De esta forma, fue imposible mejorar las condiciones de vida y de trabajo del grueso de los pequeños productores mediante su incorporación creciente a la producción agropecuaria comercial; y, la acción de los gobiernos se orientó a lograr este objetivo con grupos reducidos de ellos. En estas tareas se utilizaron los más variados instrumentos de política, desde los programas y proyectos de reforma agraria y colonización dirigida o semi dirigida, hasta el establecimiento de líneas de crédito preferenciales para el pequeño productor. El uso de estos instrumentos encontró escollos difíciles de superar; de una parte porque los costos unitarios por beneficiario resultaron más altos que lo previsto con la consiguiente reducción del número de los mismos, o, aún el abandono de este tipo de programas y proyectos; y de otra, porque muchos de los beneficiarios no cumplían con los requisitos mínimos (monto de la superficie y de producción, falta de títulos legales de propiedad, etc.) para incorporarse a los programas, los cuales estaban, en ese sentido, deficientemente diseñados.

Desde mediados o fines de la década del 60, al comprobarse la dificultad de trabajar con los pequeños productores y la escasa capacidad de competencia en materia de producción comercial de los

/mismos frente

mismos frente a las empresas medianas y grandes, se optó por implusar la organización de empresas asociativas que abarcaran uno o varios aspectos del proceso de producción y comercialización agropecuaria. Este tipo de empresas está hoy presente, tanto en los países donde se realizó una amplia reforma agraria, como en aquéllos donde ésta se limitó a algunos programas y proyectos. De esta forma se espera que los pequeños productores asociados logren participar y favorecerse del proceso de concentración empresarial de la producción agropecuaria comercial.

La rapidez y amplitud que alcanzó en las últimas décadas el proceso de concentración empresarial de la producción comercial parece deberse a una combinación de factores. Entre ellos estuvieron presentes la adopción de técnicas de producción, imperantes en los países centros y diseñadas, cada vez más, para empresas medianas y grandes; la mayor o más pronta capacidad de respuesta de estas empresas a la expansión de la demanda comercial; el poder organizado de presión frente al Estado de los empresarios medianos y grandes, etc. No cabe duda, sin embargo, que un factor adicional y básico en los países latinoamericanos ha sido el favorecimiento efectivo de este tipo de empresas por las políticas y programas de crédito, comercialización, riego, etc., que fueron diseñadas para favorecer a los pequeños productores. O sea, que buena parte de los subsidios a la importación y producción de maquinaria e insumos agrícolas, al crédito, la comercialización, el riego, etc., fueron a parar a manos de los medianos y grandes empresarios. Debe reconocerse, sin embargo, que tal vez por tener esa orientación, los medianos empresarios se favorecieron del interés puesto por el Estado en la democratización del acceso al capital y los recursos naturales utilizados en la producción agropecuaria. En efecto la concentración empresarial se produjo en base a empresas de un tamaño medio inferior a las que hace varias décadas controlaban el recurso tierra.

Si del lado empresarial las tendencias a la concentración fueron muy fuertes, las dificultades de los gobiernos para lograr mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados agropecuarios no fueron

/menores y

menores y adquirieron mayor importancia por el incremento del número y la proporción de éstos en la fuerza de trabajo rural y el efecto combinado de factores adversos en el empleo e ingreso de estos trabajadores. Estas dificultades, sin embargo, eran esperables ya que los gobiernos partieron de la base de que la mayoría de los trabajadores agropecuarios eran pequeños productores y que a través de políticas susceptibles de mejorar el acceso de éstos a los recursos naturales, el capital y la tecnología productiva, se resolvería el problema social rural. Por ende, no se prepararon en igual medida para enfrentar los problemas laborales y se limitaron a usar en el medio rural, aunque en forma más limitada, instrumentos de política, como la fijación de salarios mínimos o el establecimiento de beneficios sociales, ya experimentados en el medio urbano pero sin adaptarlos a la realidad rural.

De cuanto antecede se desprende que el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población rural que se pensó obtener en base a la transformación y crecimiento sectorial agropecuario fue inferior al que deseaban y estimaban necesario los gobiernos. Cabe considerar ahora, en qué medida, la dinámica de otros sectores de actividad rural logró compensar esa situación.

En primer término el crecimiento de las actividades de apoyo a la producción agropecuaria - comercialización, agroindustrialización, transporte, etc. - adoptó patrones similares a los de la producción al nivel predial. En unos casos, porque se produjo una concentración empresarial en manos de grandes empresas privadas nacionales e internacionales; en otros, porque la fuerte intervención estatal benefició a los grandes y medianos productores prediales; y, finalmente, porque el grueso de los pequeños productores siguió dependiendo de un proceso de intermediación poco eficiente, de alto costo y que en parte favoreció a los comerciantes locales que operan a través de la práctica del endeudamiento del pequeño productor, y en parte, incrementó el número de pequeños comerciantes subocupados y de bajos ingresos.

/En otras

En otras actividades productivas rurales (minería, hidroelectricidad, etc.), aún donde éstas tuvieron un gran incremento, los beneficios alcanzaron a una proporción muy reducida de la población rural. Sólo al final del período, se hicieron esfuerzos en algunos países, básicamente los de mayor producción minera y de hidrocarburos, para entregar parte del excedente generado en esas actividades a organismos de desarrollo regional para ser invertidos en la propia región donde se originaron esos excedentes. En estos casos, como en aquéllos donde los fondos para los organismos regionales provinieron del presupuesto nacional, se notó un esfuerzo por lograr, a través de planes y políticas regionales, un mejor aprovechamiento de las vinculaciones entre las actividades regionales y los recursos adicionales del agro.

Consideradas en conjunto, puede decirse que las actividades productivas no apropecuarias y las de apoyo a la producción agropecuaria contribuyeron más que en el pasado a la generación de puestos de trabajo y de ingresos para la población rural. Sin embargo, una parte considerable de esos puestos de trabajo e ingresos en poco o nada diferían en su nivel y estabilidad de las que obtenían los asalariados y pequeños productores en las actividades agropecuarias. Por lo que, en buena medida, representaron una vía adicional de retener a los pobres en el campo, sin alterar su situación de pobreza.

Servicios sociales y bienestar rural

Frente a las tendencias negativas para el desarrollo social rural que surgen del análisis relativo a ocupación e ingreso cabe preguntarse cuál fue la evolución de los servicios sociales y su influencia sobre el bienestar rural. Este punto se analizará a través de la educación, la alimentación y nutrición y la salud.

Educación. La postergación de la educación rural ha sido tradicional en las sociedades latinoamericanas. En los últimos 25 años la acción en materia de educación formal e informal en las zonas rurales se centró, básicamente, en la alfabetización y la enseñanza primaria. Los logros alcanzados se evidencian en la reducción de la

/proporción de

proporción de analfabetos en la población rural y el incremento de la velocidad de los mismos es evidente ya que la proporción de analfabetos es menor y ha disminuído más en la población joven (10-14 años) en comparación con la población total y además es menor en la población joven (10-14 años) en 1970 que en 1960. (Véanse Cuadros 6 y 7). Un resultado similar se observa de otra parte en lo que se refiere a la proporción de la población rural que ha completado uno o varios años de educación primaria.

El carácter positivo de estos resultados se ve relativizado al comparar los logros alcanzados en las zonas rurales con respecto a las urbanas y a la capital, y comprobar que el mejoramiento ha sido proporcionalmente superior a medida que se pasa de las zonas rurales a las urbanas y de éstas a la capital, (Véase Cuadro 6). Este deterioro relativo de la situación educativa rural con respecto a la urbana aparece como, menos justificable si se piensa que en 1950 los déficits eran superiores en las zonas rurales lo que indicaba prioridades contrarias a que dos décadas después se concentraran aún más en esas zonas.

Por otra parte, el número de años promedio de enseñanza primaria en las zonas rurales es tan bajo que no alcanza a garantizar que una alta proporción (60 por ciento o más) de los que la han percibido puedan dejar de ser analfabetos funcionales.

Los resultados de estudios parciales realizados en diversos países de la Región muestran que la eficiencia de los esfuerzos en la enseñanza en las zonas rurales son fuertemente minimizados por el efecto de la deserción escolar y la repetición de cursos. Cifras superiores al 50 por ciento de deserciones y de repitentes son normales en las zonas rurales estudiadas e indicarían la importancia de los escollos que se presentan al esfuerzo educador en las zonas rurales para incorporar real y eficazmente a la población atendida. Entre estos escollos, cabría citar, la dificultad para las familias rurales pobres de renunciar al aporte laboral de sus hijos durante todo o parte del período escolar anual.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE ANALFABETISMO SEGUN EDAD (10-14 AÑOS) PARA CAPITAL, URBANO Y RURAL 1960 Y 1970

País	Años	Edad	Capital	Urbano	Rural
Brasil	1960	10-14	-	-	-
	1970		-	13.7	48.8
Chile	1960	10-14	4.9	4.4	18.8
	1970		3.6	4.1	13.0
Colombia	1960	10-14	6.3	13.0	38.3
	1970		-	9.5	29.3
Costa Rica	1960	10-14	3.9	2.6	11.2
	1970		1.9	2.2	7.2
Ecuador	1960	10-14	5.2	7.2	30.4
			-	-	-
El Salvador	1960	10-14	10.8	22.9	60.0
	1970		5.1	12.2	41.6
Guatemala	1960	10-14	12.5	35.2	71.4
			9.1	26.2	55.8
Honduras	1960	10-14	13.6	17.2	51.4
	1970		12.4	-	-
México	1960	10-14	6.8	16.8	40.5
	1970		4.0	16.9	-
Panamá	1960	10-14	1.4	3.7	26.8
	1970		4.1	6.2	24.8
Paraguay	1960	10-14	14.3	21.9	31.3
	1970		6.9	12.8	21.8
Perú	1960	10-14	5.9	-	-
	1970		1.9	5.6	29.7
R. Dominicana	1960	10-14	40.0	17.8	30.9
	1970		13.2	18.7	38.3
Uruguay	1960	10-14	1.2	1.4	4.3
	1970		-	2.1	3.5

Fuente: OMUECE.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE ANALFABETISMO PARA CAPITAL, URBANO Y RURAL, 1960 Y 1970

País	Años	Capital	Urbano	Rural
Brasil	1960	-	-	-
	1970	-	25.5 a/	58.5
Chile	1960	6.3	9.6	29.6
	1970	4.8	8.1	24.2
Colombia	1960	9.4	15.5	40.6
	1970	-	11.2	34.6
Costa Rica	1960	4.8	6.6	19.2
	1970	3.6	5.5	15.0
Ecuador	1960	7.9	13.9	42.1
	1970	-	-	-
El Salvador	1960	17.4	33.0	68.6
	1970	10.9	23.0	55.6
Guatemala	1960	17.2	44.8	76.2
	1970	13.5	36.1	66.1
Honduras	1960	20.6	22.1	60.7
	1970	18.5	-	-
México	1960	12.0	22.6	46.6
	1970	9.2	26.2	-
Panamá	1960	4.2	8.7	40.4
	1970	4.3	8.2	35.5
Paraguay	1960	9.6	19.9	31.0
	1970	7.3	14.7	24.5
Perú	1960	10.2	-	-
	1970	4.8	5.1	47.3
R. Dominicana	1960	-	21.6	36.9
	1970	13.6	21.6	42.0
Uruguay	1960	5.1 b/	7.8 b/	17.0 b/
	1970	3.1 c/	4.8 c/	10.1 c/

Fuente: OMUECE.

a/ Datos censales incluye capital.
b/ IV Censo de Población y II de Vivienda, 1963.
c/ V Censo de Población y III de Vivienda, 1975.

/Los problemas

Los problemas que afectan negativamente la calidad de la enseñanza unidos a que en muchos países la mayoría de las escuelas rurales sólo ofrecen unos pocos años de enseñanza primaria, favorecen la migración a los centros urbanos de los jóvenes rurales que disponen de medios para continuar sus estudios. La búsqueda de más y mejor educación constituye en ese sentido uno de los motivos más frecuentes de migración campo-ciudad, y ello se ha comparado en los estudios realizados desde la década del 60. También se ha constatado que los migrantes del campo a la ciudad, han alcanzado un promedio de años de educación superior a la de los que permanecen en el campo. Esto sugiere si bien no prueba que sea la mayor educación recibida la que impulsa a las personas a migrar, indicaría que una parte importante del esfuerzo educador en las zonas rurales ha tenido un destino final urbano, lo que ha minimizado los cambios en la estructura educativa de la población rural.

Las diferenciales urbano-rurales en materia de oportunidades educativas han sido aún mayores para la población adulta que entre los menores (5-14 años). Y ello, tanto porque el esfuerzo alfabetizador en el caso de los adultos rurales se llevó a cabo a través de campañas masivas pero no permanentes, como por el hecho de que los medios de formación técnico-profesional empleados en el campo fueron muy inferiores a los de la ciudad.

En suma, la distribución de la educación ha continuado concentrada en las ciudades, aunque los avances en las zonas rurales hayan sido significativos en términos absolutos. En unos pocos países, además, el analfabetismo rural ha tenido disminuciones recientes mucho más fuertes que el urbano, pero eso ha ocurrido donde el porcentaje de éste ya es muy bajo y donde las oportunidades de terminar primaria y alcanzar la enseñanza media llegan a una parte considerable de la población urbana.

Las desventajas relativas no han disminuido por lo tanto. Puede aducirse que ello es un producto de que la mayoría de las ocupaciones rurales exigen escasas calificaciones educativas y que, este hecho,

/hace menos

hace menos grave la situación. Este razonamiento parece falaz. Una parte considerable de la población rural emigra y la que queda en el campo salvo marginada en actividades de subsistencia, enfrenta un creciente aumento de la exigencia de calificaciones para poder trabajar en las nuevas formas de organización de la producción. En uno y otro caso, la ausencia de un buen sistema educativo, cuantitativo y cualitativamente es un factor de marginación social, económica y política.

Salud y salubridad. En los últimos 25 años el avance en materia de accesibilidad a los servicios de salud, incremento de las prestaciones y mejoramiento de las condiciones sanitarias y de salud de la población ha sido importante en todos los países de la Región. Este avance no ha sido similar, sin embargo, en el medio urbano que en el rural. Las diferenciales urbano-rurales son importantes en todos los países para los que se tiene información, aún en la categoría de la población (menor de 2 años) que ha sido objeto de una mayor atención durante el período (véanse Cuadros 8 y 9). No es posible precisar, sin embargo, si ha habido deterioros relativos de la situación en el medio rural con respecto al urbano durante ese período.

El análisis de las medidas adoptadas en materia de salud y salubridad muestra que los avances en el medio rural estuvieron vinculados a acciones orientadas a la población en general (por ejemplo, las campañas de erradicación de la malaria), en cambio, en el medio urbano las acciones orientadas a categorías específicas de la población (lactantes, niños en edad escolar, madres, etc.) fueron igualmente importantes. En el medio urbano, a su vez, los medios utilizados fueron mayores y más diversificados (acción estatal directa, incremento de los servicios privados y de las prestaciones a través de los sistemas de seguridad social, etc.) que en el rural donde el Estado debió asumir la casi totalidad del esfuerzo realizado.

Dada la orientación y el carácter básicamente estatal de la acción en el medio rural la situación de salud y salubridad es relativamente homogénea al interior de cada zona rural, pero difiere, a menudo, sensiblemente entre las diversas zonas rurales del mismo país.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PROBABILIDAD DE MORIR (POR MIL) ANTES DE CUMPLIR DOS AÑOS DE EDAD A PARTIR DEL NACIMIENTO, EN POBLACION URBANA Y RURAL

País	Probabilidad de morir (por mil)		
	Total país	Total Urbana	Total Rural
1. Costa Rica (1968/69	81	60	92
2. Bolivia (1971/72)	202	166	224
3. El Salvador (1966/67)	145	139	148
4. Paraguay (1967/68)	75	69	77
5. Colombia (1968/69)	88	75	109
6. Ecuador (1969/70)	127	98	145
7. Perú (1967/68)	169	132	213
8. República Dominicana (1970/71)	123	115	130

Fuente: CELADE, "La mortalidad en los primeros años de vida en países de la América Latina", Hugo Bekm, Francisco de Moya, San José, Costa Rica, mayo, 1977.

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PROBABILIDAD DE MORIR (POR MIL) ANTES DE CUMPLIR DOS AÑOS DE EDAD A PARTIR DEL NACIMIENTO EN CAPITAL, RESTO URBANO Y RURAL

País	Probabilidad de morir (por mil)		
	Capital	Resto Urbano	Rural
Bolivia (1971/72)	179	159	224
Colombia (1968/69)	53 a/	88 b/	109
Costa Rica (1968/69)	49	75	92
Ecuador (1969/70)	80 c/	117	145
El Salvador (1966/67)	124 d/	129	148
Paraguay (1967/68)	64	70	77
Perú (1967/68)	122	133 e/	213
República Dominicana (1970/71)	109	118 f/	130

Fuente: CELADE, "La mortalidad en los primeros años de vida en países de la América Latina", Hugo Bekm, Francisco Moya, San José, Costa Rica, mayo, 1977.

a/ Para Colombia la "Región Metropolitana" comprende Bogotá y Atlántico.

b/ Cifra aproximada en función de datos sobre probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, y nivel de instrucción de la mujer.

c/ En Ecuador hemos tomado como "Capital" la cifra total dada para "Grandes Ciudades".

d/ En El Salvador hemos tomado como "Capital" la cifra total dada para "Región Metropolitana", en base a Encuesta de Fecundidad, 1968/1969.

e/ Cifra aproximada en función de datos sobre probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, y nivel de instrucción de la mujer.

f/ Cifra estimativa.

/En efecto,

En efecto, algunas de las campañas sanitarias de mayor éxito si bien estaban orientadas a la población en general, su impacto potencial y real fue mayor en las zonas rurales en que, ecológicamente, el problema sanitario era mayor. De otra parte, aun a igualdad de esfuerzos por mejorar la accesibilidad y el número de prestaciones de salud, el efecto en la población atendida estuvo fuertemente influido por las condiciones alimentarias y sanitarias en los hogares, y éstas son muy heterogéneas entre zonas rurales. Por ello, los estudios parciales disponibles, muestran que las diferencias en las condiciones de salud de las zonas rurales más pobres en relación a las de otras zonas rurales, son iguales o superiores a las existentes entre las zonas rurales más desarrolladas y las urbanas (véase Cuadro 10).

Alimentación y nutrición. La disponibilidad media de energía alimentaria por habitante latinoamericano mejoró entre 1961/63 y 1971/74, pasó de 2.450 a 2.650 calorías por día. Catorce países que en conjunto contienen el 69 por ciento de la población regional tendrían un aparente "excedente" en el suministro promedio de calorías de más del 10 por ciento con relación a sus necesidades mínimas. En el otro extremo, cuatro países que contienen el 16 por ciento de la población latinoamericana tendrían un déficit de más del 10 por ciento en el suministro de energía alimentaria. Los promedios nacionales ocultan una defectuosa distribución de los alimentos entre la población, lo que determina que existan vastos sectores dentro de ella con deficiencias nutricionales.

Con base en información sobre la distribución del ingreso y en encuestas sobre presupuestos y gastos familiares, se ha estimado la proporción de la población regional más afectada por la malnutrición calórico-proteica. Las estimaciones realizadas dan como resultado una magnitud del déficit alimentario en América Latina, diferente y más grave del que se desprende del simple examen de los promedios nacionales. Para 1978 pasaría de 47 millones el número de personas afectadas por la malnutrición, estimación de carácter conservador que no permite sacar conclusiones precisas porque es muy poco lo que se

/Cuadro 10

Cuadro 10

PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO
Y LOS DOS AÑOS DE EDAD POR REGIONES Y
TIPO DE LOCALIDAD, ECUADOR, 1969-70

Tipos de localidad [a]	Probabilidad de morir (por mil)			
	Total del país	Sierra	Costa	Oriente y Galápagos
Total	127	135	121	134
Total urbano	98	93	101	95
Grandes ciudades	80	82 [b]	78 [c]	-
Ciudades intermedias	114	109	118	-
Resto urbano	117	101	127	95
Total rural	145	158	134	139
Rural concentrada	134	134	133	137
Rural dispersa	151	171	134	140

a/ Ver definiciones en el Capítulo II

b/ Ciudad de Quito

c/ Ciudad de Guayaquil

/sabe acerca

sabe acerca de la distribución de familias dentro de cada tramo de ingreso. Es posible que una proporción desconocida de familias que estarían incluidas en los grupos de consumo "muy bajo" (20 por ciento de la población) y "bajo" (30 por ciento de la población) tengan una ingestión de calorías diferente a la estimada.

En la mayoría de los países sobre los cuales existen datos, el consumo de energía alimentaria parece ser más alto en las poblaciones rurales. No se ha podido observar estructura uniforme alguna en el consumo total de proteínas entre poblaciones rurales y urbanas, pero sí que el consumo de proteínas procedentes de fuente animal es mucho mayor en las zonas urbanas y que en éstas suele ser más alto el consumo de grasas.

Una gran proporción del consumo rural consiste generalmente en alimentos producidos por el propio consumidor. La ecología local y los accidentes climáticos no solamente hacen menos variada la alimentación rural sino que también causan fluctuaciones estacionales en la disponibilidad de alimentos. Por ello la población rural puede verse afectada de escaseces - a veces severas - de alimentos y por consiguiente de energía alimentaria y nutrientes en ciertos meses del año.

Mientras que gran parte de la demanda rural es de carácter no monetario, la demanda urbana depende para obtener sus alimentos de los sistemas de abastecimiento. La expansión de la agricultura comercial ha determinado que se reduzca en las medianas y grandes empresas la fracción producida destinada al autoconsumo; a su vez, ha aumentado la proporción de la producción comercializada durante la cosecha por los pequeños productores. Estos cambios, unidos a la creciente dependencia de la población rural del ingreso salarial y de la monetización de los salarios, se han traducido en aumentos sostenidos de los bienes alimentarios que son obtenidos comercialmente por la población rural. La lejanía de los centros urbanos de distribución de alimentos, los altos costos de transporte y las deficiencias en la organización comercial rural hacen que la población rural pague más caro por los alimentos que no produce y por aquéllos que sólo produce estacionalmente.

/En un

En un contexto como el señalado resultan explicables las serias restricciones nutricionales que padecen parte del año los hogares de los jornaleros agrícolas estacionales, así como el deterioro de la situación alimentaria de muchos pequeños productores. Al interior de los hogares rurales la situación alimentaria y nutricional es particularmente más deficiente en el caso de los niños, dado que los mismos requieren de algunos alimentos como la leche, que bien por ser importados, o por producirse en medianas y grandes explotaciones, tienen precios que los ubican fuera del alcance del promedio de los hogares rurales.

Estudios realizados en algunos países de la región indican que la insuficiencia alimentaria importante en sí misma, explica sólo en parte los déficits nutricionales que padecen grupos numerosos de la población rural. Condiciones defectuosas de salud, particularmente en los niños, determinan que el alimento consumido no sea adecuadamente aprovechado y que niveles de recuperación que se alcanzan se pierden fácilmente por causa de enfermedades posteriores.

Consideraciones generales sobre los servicios

Sería imposible determinar para la región si la prestación de servicios sociales fundamentalmente a cargo del Estado, tuvo un efecto compensador sobre las tendencias negativas que surgen de los cambios en la estructura productiva y laboral. Menos aún sería posible saber en qué medida tal efecto podría haberse ejercido. Las variaciones entre países y entre zonas dentro de los países son enormes. Algunas consideraciones generales parecen, sin embargo, posibles.

Por una parte, el aumento del número de habitantes de los centros poblados y de la capacidad de los mismos para proporcionar servicios a la población de su entorno, fue permanente durante el período. Este incremento, sin embargo, no se produjo en igual forma en todos los niveles del sistema nacional de centros poblados, ni en todas las zonas rurales. En los centros de mayor población (50.000 habitantes

/y más)

y más) ésta se incrementó a tasas superiores que en los de 10 a 50.000 habitantes y en éstos más que en los de menos de 10.000 habitantes; variando la capacidad de prestación de servicios a la población del entorno de estos centros en forma similar a la del número de habitantes. Esta tendencia general, sólo se modificó en las zonas rurales de mayor crecimiento productivo (minero o agropecuario), y se debilitó en las zonas rurales de menor crecimiento de la producción. En las zonas de mayor crecimiento productivo se observó una tendencia a la concentración de la población en centros poblados, a menudo de más de 20.000 habitantes, incluyendo a parte de la población ocupada en el agro; en cambio, en las zonas deprimidas o de escaso crecimiento productivo la proporción de la población dispersa aumentó a costa de los centros poblados.

La estructura que fue adoptando el sistema de centros poblados se debió a la influencia recíproca entre el desarrollo urbano-industrial en las principales ciudades, el establecimiento de sistemas de prestación de servicios - particularmente estatales - centralizado desde esas ciudades y el desarrollo productivo de las zonas rurales. Las principales ciudades constituyen las centros de mayor atracción en términos de empleo, ingreso y bienestar, seguidos por los centros de desarrollo rural. En un contexto aún deficitario en materia de bienestar - en términos cualitativos o cuantitativos - la población tiende a localizar en los puntos donde se concentran los servicios y oportunidades, y al hacerlo, aumenta la presión por más servicios en dichos centros.

El problema que plantea esta estructura es el del debilitamiento de los centros menores que son las unidades de servicio a la población dispersa, particularmente cuando ésta se encuentra muy distante de las ciudades, como sucede en muchos países latinoamericanos. El debilitamiento de los centros menores obliga, o bien a reabsorber las funciones de servicio en los centros superiores reduciéndose la accesibilidad y aumentando los costos de los mismos,

/o bien,

o bien mantenerlos en el centro menor a un costo más elevado, y frecuentemente, reduciendo la calidad del servicio. La influencia de la estructura de centros poblados en el funcionamiento de los servicios en las últimas décadas puede apreciarse claramente en el caso de la educación y la salud (véanse Cuadros 6 al 9), siendo la población rural, y particularmente la dispersa, la más afectada por la desigual distribución de los servicios.

El caso de la salud, por el hecho de que los avances han sido muy notables en los últimos años, en ese campo, parece típico. No tendría sentido, obviamente, instalar grandes hospitales en zonas rurales. De lo que se trata, es de construir una red escalonada de atención a la salud y de servicios básicos relativos a la sanidad ambiental que permita una cobertura universal y lo más igualitaria posible. Pero las características del sistema de centros poblados, de la red urbana en general, hace más difícil el establecimiento de unidades locales de atención mínima que alcancen a la población dispersa o que puedan establecerse, salvo a costos muy altos, en centros muy pequeños. 1/

Los problemas creados por la deficiente accesibilidad física (véanse Cuadros 11 y 12) a los servicios se han visto reforzados en el medio rural por la deficiente accesibilidad funcional a esos servicios. En efecto, aún cuando la educación, la salud y otros servicios básicos, son asumidos principalmente por el Estado en forma gratuita en todo el país, los receptores de estos servicios deben complementar el aporte gratuito del Estado con el suyo propio y ello lo logran, en buena medida, a través de su pertenencia a sistemas de seguridad social o de sus recursos propios.

En el medio rural durante las últimas décadas, no sólo se han reducido los servicios prestados por las empresas, sino que además el desarrollo de los sistemas de seguridad social, vinculado a la cobertura y vigencia de la legislación laboral. En efecto,

---

1/ Véase Organización Panamericana de la Salud. Informe Anual del Director, 1976. Documento Oficial Nº 150, OPS.OMS Washington D.C.

/Cuadro 11

Cuadro 11

DENSIDAD RURAL, NUMERO DE LOCALIDADES MENORES DE 500 HABITANTES Y POBLACION RESIDENTE EN ESTAS EN SIETE PAISES LATINOAMERICANOS
1970

	Densidad rural a/	Número de localidades	%	Población residente b/	% sobre la población rural
Argentina	1.3	58.261	96.48	3.727.0	72.45
Bolivia	2.9	50.450	98.65	2.527.0	84.06
Colombia	8.6	142.575	98.32	7.659.0	81.70
Chile	3.5	33.731	86.74	2.182.0	86.49
Ecuador	12.7	21.806	93.91	2.075.0	63.42
Paraguay	4.0	28.875	98.40	1.259.0	81.38
Perú	5.6	67.005	95.63	4.288.0	62.18
Venezuela	3.5	38.848	96.48	2.229.0	73.86

Fuente: Datos elaborados a partir de la información que presenta Ernesto Schiefelbein, Informe preliminar sobre el análisis de la distribución espacial de la población de la Región, UNESCO, Septiembre, 1971.

a/ Población rural en relación a la superficie rural estimada en Km^2.

b/ Población en miles.

/Cuadro 12

Cuadro 12

POBLACION RURAL RESIDENTE A UNA DISTANCIA MAYOR DE 80 KILOMETROS DE UN CENTRO DE AL MENOS DE 50.000 HABITANTES. SIETE PAISES DE AMERICA LATINA. 1970

	Población residente a/	% sobre la población total	% sobre la población rural
Argentina	1.836.1	7.53	35.69
Bolivia	1.350.0	28.98	44.91
Colombia	920.2	4.20	9.82
Chile	573.8	5.87	22.75
Ecuador	545.3	9.04	16.66
Paraguay	134.9	5.57	8.72
Perú	1.690.0	12.43	24.50
Venezuela	621.1	5.76	20.58

Fuente: Datos elaborados a partir de la información que presenta Ernesto Schiefelbein, Informe preliminar sobre el análisis de la dstribución espacial de la población de la Región, UNESCO, septiembre, 1971.

a/ Población en miles.

/una cuestión

una cuestión básica, respecto a la legislación laboral y sus efectos sobre el trabajador rural, ha estado constituido por el problema tecnológico. La aplicabilidad de los beneficios de aquélla depende de la existencia de una relación laboral dotada de un mínimo de permanencia, aún supuestas como dadas todas las demás condiciones. Ahora bien, en las grandes y medianas empresas se han ido adoptando con cada vez mayor frecuencia, tecnologías que ahorran mano de obra y que, sobre todo, ahorran mano de obra permanente. Es obvio que es muy difícil, por no decir imposible, proteger por la legislación al trabajador estacional. La existencia de una proporción decreciente de mano de obra estable es, en gran medida, la consecuencia de la adopción de esas tecnologías. Muchas veces, la política estatal directa o indirectamente ha amparado esa adopción o, al menos, no la ha resistido, con lo cual de hecho se produce una contradicción con el propósito de expandir la cobertura de la legislación laboral.

En suma, como consecuencia de la influeccia de la estructura de centros y de la modalidad adoptada por el desarrollo agropecuario en la actualidad el nivel de bienestar derivado del acceso a los servicios es menor en el medio rural que en el urbano y la obtención de un nivel similar de bienestar en un habitante rural es económica y organizacionalmente mucho más costosa al Estado que la de un habitante urbano.

/d) <u>Algunas hipótesis</u>

d) Algunas hipótesis sobre las transformaciones del sistema de clases y su relación con los movimientos sociales. La aparición de una clase, importante y numerosa, basada exclusivamente en la renta de la tierra resulta excepcional en la historia, aún la reciente del capitalismo agrario en los países latinoamericanos. La clase rentista, sólo fue importante en algunas zonas de pequeña minería, y subsiste en un número muy reducido de zonas donde ésta no ha sido suplantada por las medianas y grandes explotaciones mineras.

La renta de la tierra es parte de los intereses de clases del empresariado mediano y grande que percibe ésta así como los beneficios de la producción. Durante las últimas décadas, además, el incremento de la producción por administración directa ha sido realizado a costas de los pequeños arrendatarios, medieros, etc. reduciéndose así la importancia de esa forma de captación de la renta de la tierra. La dictación de medidas legislativas para favorecer a los arrendatarios precaristas en algunos países ha sido frecuentemente, una razón adicional en la pérdida de importancia del arrendamiento dado el rechazo de los terratenientes al régimen de contratos legales escritos.

El poder social de la clase empresarial agropecuario al derivar simultáneamente del usufructo de la renta de la tierra y de los beneficios de la explotación del capital, del control de los recursos naturales y la mano de obra, explica el carácter de sus relaciones con el resto de las clases en el medio rural. Sus relaciones con la clase empresarial agroindustrial, comercial y financiera dado el control creciente que ha buscado u obtenido esta última en la organización y destino de la producción y la captación del excedente agrícola generado, han estado marcadas por la ambivalencia de alianzas y los conflictos; alianzas por ejemplo, para enfrentar los intentos por reformar la estructura agraria apoyados en clases de base rural o urbana, y conflictos a menudo dirimidos con la participación del Estado como ha ocurrido cuando esta ha fijado a las empresas agropecuarias las cuotas de producción para las agroindustrias y firmas exportadoras

/y los

y los precios al productor predial, al intermediario agroindustrial o comercial y al consumidor. A su vez, las relaciones con la clase campesina o de pequeños productores y la de los asalariados rurales, dada la amplitud de la dominación que sobre ellas ejerce la clase empresarial agropecuaria, se han apoyado en recursos y perseguido objetivos de gran diversidad y eficacia. Baste recordar el objetivo de mantener en el medio rural una reserva de mano de obra disponible de gran magnitud y fácilmente movilizable que permite mantener bajos niveles de salario; la resistencia a los intentos de realizar distribuciones de tierra, democratizar el acceso al crédito y mejorar los canales de comercialización para los pequeños productores, y la oposición a que se eliminen las trabas o aún más a que se promueva, la organización de los asalariados y pequeños productores. El recurso de modalidades de negociación colectiva obrera empleador-Estado, o la participación conjunta de los miembros de la clase empresarial con pequeños productores en movimientos reivindicatorios frente al Estado o la clase empresarial agroindustrial, comercial y financiera, resultan aún escasos o son simples episodios en el medio rural.

Una mención especial merecen las relaciones de la clase empresarial con las capas medias. Una parte de los miembros de éstas (técnicos del agro, maestros, etc.) provienen o han estado expuestos a la influencia del medio urbano y de las ideologías marcadamente antiterratenientes y latifundistas de gran boga durante las últimas décadas y, a la vez, realizan sus actividades en un medio en que la necesidad de apoyo y la posibilidad de conflicto con los miembros de la clase empresarial con condiciones inherentes a la realización de sus tareas funcionales. Ello explica que los miembros de esta parte de esas capas medias hayan participado en variable medida, sea en la dirección de movimientos y organizaciones de oposición a la clase empresarial dominante, sea como instrumento de esta clase en el ejercicio y afianzamiento de su poder en el medio rural. La otra parte de los miembros de las capas medias de funcionarios (administradores de

/empresa, agentes

empresa, agentes comerciales, etc.) por su propia posición ocupacional o en el sistema económico de las zonas rurales les resulta difícil participar en conflictos que afecten negativamente los intereses de clase de los empresarios agropecuarios.

La comprensión del poder social rural de la clase empresarial agropecuaria durante las últimas décadas requiere tener en cuenta, además, su ubicación en el sistema nacional de clases. Por su número, cuando no por su mayor tradición y organización, el empresario agropecuario constituye muchas veces las base y la figura representativa del empresario nacional. Esta percepción tuvo momentos en que casi cambió de signo, al ser identificado el empresario agropecuario con el anti-desarrollo o el remanente feudal en diversos países de la región. Desde mediados de la década del 60, la exaltación de los avances de la modernización agrícola, las campañas por demostrar la superioridad del subsector empresarial sobre el reformado en los países donde ambos han coexistido, el incremento del número de las organizaciones e importancia como grupo de presión del empresario agropecuario, son algunas de las causas que explican la recuperación de su posición de poder social en el contexto nacional.

Los comerciantes establecidos en las localidades rurales más que como clase aparecen como un grupo de interés pero involucrado en acciones de clase con los empresarios rurales en general, a veces capitaneando movimientos reivindicativos regionales para reactivar las actividades y el empleo e ingreso de los que dependen sus beneficios en las zonas rurales. El recurso generalizado a la práctica de dominar a través del endeudamiento a los pequeños productores y asalariados los ha convertido frecuentemente en el centro de ataque de los críticos a la explotación de la población rural. La eficacia social de esas críticas se ha traducido en las últimas décadas en esfuerzos estatales por organizar cooperativas de consumidores y productores y crear o extender el radio de acción de los organismos estatales de comercialización y crédito agrícola a los pequeños productores.

/Otra característica

Otra característica importante de las últimas décadas ha sido en el medio rural y en el urbano la aparición de una masa excedentaria de trabajadores. La existencia, la magnitud creciente del contingente de trabajadores que la constituye, y la peculiaridad de su uso como fuerza de trabajo en el medio rural, son elementos centrales en la explicación de la realidad, y acción de clase de los pequeños productores y asalariados rurales. Esta masa excedentaria está constituida por personas sin ocupación ni empleados fijos, de ingresos bajos e inestables, cuya vida - generalmente migratoria durante largos períodos del año les impide integrarse a su comunidad residencial local y hace precaria y sacrificada su vida familiar. En forma simultánea o sucesiva pueden ser jornaleros, pequeños productores, comerciantes ambulantes, pescadores artesanales, pequeños mineros o trabajadores en la construcción de vías, caminos e infraestructura rural. Realidad que también podría verse como que cualquiera de las personas en cada una de esas posiciones ocupacionales puede incorporarse por vida o parte de ella a ese deambular ocupacional y espacial.

La existencia de esa masa excedentaria de trabajadores, la facilidad con que los miembros de las clases de asalariados y de pequeños productores pueden ir a engrosar sus filas, explican en buena medida la endeble consistencia y la precariedad de la formación de clases de asalariados rurales de envergadura nacional, lo efímero de la acción de clase de los pequeños productores y la dificultad de que esas clases se den como organización eficaz y duradera. La existencia de sindicatos relativamente autónomos en algunas grandes plantaciones, o la vitalidad y duración de algunos conflictos laborales o campesinos localizados en el medio rural, deben ser vistos como expresiones aisladas de capacidades potenciales de acción de clase que subyacen a un sistema de producción y de relaciones sociales que les impide emerger. La rápida movilización y organización de los asalariados y de los pequeños productores en las condiciones favorables creadas por movimientos agraristas nacionales y las políticas de reforma agraria en varios de los países de la región, son hechos de las décadas recientes

/que avalan

que avalan la existencia de esas capacidades potenciales. La propagación a esas clases rurales de las modalidades de organización y acción del proletariado minero, inserto como ellas en el medio rural, pero en otro contexto empresarial, es otra evidencia favorable a la hipótesis explicativa que se ha avanzado.

La realidad de esas clases, y de la masa excedentaria de trabajadores rurales, puede bien hacerlas acreedoras del calificativo de "clases peligrosas" con que se las denominó a menudo en la Europa en vías de industrialización del Siglo XIX. La "peligrosidad" de estas "clases" en el caso latinoamericano, en que disueltas en acción individual al migrar a la ciudad son capaces de engendrar o vitalizar movimientos sociales perturbadores del orden urbano, o bien que, en la imposibilidad de emerger en el medio rural, constituyen una masa amorfa cada vez menos susceptible de incorporarse a modalidades de participación en el desarrollo rural.

La adhesión de los gobiernos de la Región al principio de participación en los esfuerzos y beneficios del desarrollo debe hacer reflexionar acerca del gran caudal potencial de participación de estas clases que ha venido perdiéndose en estas décadas y en el peligro de que el mismo se pierda, incapaz de sobrevivir a las condiciones que hoy se imponen a esas clases.

e) Sobre los movimientos sociales rurales. Hay tal variedad de movimientos sociales rurales (desde movimientos milenaristas a jacqueries, a organizaciones gremiales, a movimientos políticos revolucionarios) que es indispensable delimitar su estudio al análisis de movimientos agrarios que tienen un matiz definitivamente político y gremial.

Como se ha dicho anteriormente, el empresariado agrícola se ha dividido, en los países que tuvieron desarrollo agrícola, en dos grupos, más funcionales que sociales: el de los empresarios eficientes, de éxito en la lucha del mercado, y los menos eficientes, frecuentemente ligados a la aristocracia latifundista. Los primeros, en general,

/producen para

producen para el mercado externo, y, si producen para el mercado interno, lo hacen empleando las técnicas productivas más modernas, intensivas en capital y adaptándose a los requisitos de la demanda externa. Los segundos, al contrario, producen para el mercado interno y tienen niveles de productividad relativamente bajos; frecuentemente sus utilidades eran garantizadas por subsidios a los precios de sus productos. Estos dos grupos se distinguen funcional y no socialmente porque tienen frecuentemente relaciones de parentesco. Además, los primeros tienen el respaldo institucional y, a veces, financiero del estado, mientras los demás son a poco excluídos de los centros de poder nacional más importantes. Este proceso, por cierto, empezó con anterioridad en muchos países (a veces en los años '30), y no ha sido alterado como los cambios en América Latina.

Las organizaciones del primer grupo han sido muy efectivas: han conseguido buenos precios para sus productos, a veces con comportamientos que han asumido formas que se parecen más a las asociadas tradicionalmente con el movimiento obrero que con el patronal, buenas condiciones de crédito y subsidios para la compra de insumos modernos. El éxito del otro grupo ha sido por lo general menor.

En ciertos estilos de desarrollo, si bien la clase terrateniente parece perder poder frente a los demás intereses económicos, mucho más fuertemente parecen perderlo las clases bajas, manteniéndose una alta concentración del poder en manos de la primera.

Un vistazo general de la movilización campesina de la postguerra muestra que, mientras en las décadas de los '50 y '60 hay una concentración de movimientos campesinos de relevancia nacional (la violencia colombiana, las revoluciones bolivianas y cubanas, la formación de los sindicatos venezolanos, el movimiento del Valle de la Convención en Perú y las ligas campesinas del Noroeste Brasileño), desde la mitad de los '60, la presión campesina cambia de naturaleza a la vez que se hace más infrecuente. ¿Cuáles son los cambios que se evidencian en la naturaleza (composición, demandas, tipo de acción) de la presión campesina y por qué ha habido desmovilización de los campesinos?

/La movilización

La movilización campesina no ocurre en un vacío de estructuras sociales e intereses de clases, sino que se realiza justamente en relación con organizaciones de clases aliadas o antagónicas y con instituciones, como el Estado, de cuya actitud depende esa gran parte del éxito de sus reivindicaciones.

Por lo tanto, es necesario estudiar la movilización campesina contemporáneamente bajo tres puntos de vista: el de los cambios en las relaciones económicas (de producción) en el agro; el de la relación con las organizaciones patronales; y el de la relación con el Estado.

A la luz de estas consideraciones pueden descubrirse brevemente, los movimientos campesinos mencionados en sus aspectos principales: composición, demandas y causas.

Composición. Los movimientos mencionados fueron movimientos campesinos (peasant) es decir de pequeños propietarios o de expropietarios despojados, frecuentemente con matices raciales. Las hipótesis explicativas subrayan su independencia (económica y psicológica) de los grandes propietarios, su capacidad de soportar conflictos de larga duración, y el tipo de desarrollo capitalista que los afecta en manera especial. Los trabajadores dependientes (sólo algunos de los cuales eran asalariados en el concepto moderno) siguieron y aprovecharon, pero no lideraron el movimiento.

Demandas. Muy variadas, pero centradas en general en torno a la ampliación del recurso tierra ya disponible o al acceso a ella.

Causas. Por una parte, el proceso de modernización agrícola que afecta a los pequeños propietarios por el aumento de la presión fiscal directa; aumento de la transferencia del sector agrícola al industrial; aumento del valor de la tierra y consecuentemente su aprovechamiento por los grandes propietarios, que reduce la tierra a disposición de los campesinos en tanto que éstos constituyen todavía una clase muy numerosa y relativamente solidaria.

Por otra parte, el proceso de industrialización, que puso en evidencia la exigencia de cambios en las estructuras de tenencia de la

/tierra, y

tierra, y produjo una merma del poder ejercido por la clase terrateniente a la vez que creaba en la ciudad un grupo de opinión y de presión (a veces partidos políticos) que apoyaba tales cambios.

Por último, es importante subrayar que, la movilización campesina de entonces tiene lugar bajo gobiernos populistas que tienen frecuentemente orientaciones favorables en sus comienzos a la reforma agraria, como principal política agrícola y el campesinado como principal aliado en el campo. Así no existe represión organizada de la movilización.

Estas sumarias consideraciones permiten comprender que los movimientos orientados a transformar las bases agrarias y rurales de las sociedades, prevalecientes en la mayoría de los países latinoamericanos en la década del 50, hayan jugado un papel central en la movilización de las fuerzas sociales rurales. Estos movimientos, por reacción, hicieron que en muchos países el empresariado agropecuario encabezara importantes movimientos sociales empresariales que dieron vida a frentes organizados de acción común contra las políticas de reforma agraria, y en buena medida que, coetanea o posteriormente, como empresariado agropecuario frecuentemente complementara las presiones pacíficas sobre los centros de decisión estatal con bloqueos de carreteras y marchas de protesta ante políticas como las de precios agrícolas en algunos países. No sería aventurado avanzar la hipótesis de que sin pretenderlo o saberlo, los miembros de los movimientos agraristas escogieron para atacar al empresariado agropecuario el momento en que éste ya había iniciado su camino hacia la transformación de la hacienda o la estancia tradicional en empresas, en que su número se había acrecentado gracias a los programas de colonización y la expansión de la frontera agrícola; su papel en el abastecimiento de productos agropecuarios a los centros urbanos se hacía más estratégico políticamente y rentable económicamente; en fin, en que la conveniencia de su alianza era mayor para los empresarios agro-industriales y los comerciantes por ser ella la base de la expansión de la producción agropecuaria comercial y el poder de compra más importante de los insumos

/de origen

de origen industrial. La realidad resultante de estas últimas décadas es que mientras los movimientos sociales nacionales poseen hoy un contenido menos agrarista que en las décadas de los 50 o de los 60, en la mayoría de los países; en cambio la movilización social y el poder organizacional del empresariado agropecuario es más fuerte en relación a lo que era en el pasado y al actual de los asalariados y pequeños productores.

Es cierto que en algunos países en que el desarrollo urbano-industrial ha sido importante los empresarios agropecuarios se han convertido en un movimiento y una organización más. Pero aún en esos casos, ese empresariado aliado a los comerciantes y otros intermediarios (transportistas, profesionales, liberales, etc.) han dado origen y dirigido movimientos de reivindicación regional y rural que han sido y son capaces de influir decisivamente en las políticas de desarrollo rural.

Todos estos procesos de cambio han transformado los movimientos campesinos recientes tanto respecto a su composición como a sus demandas, causas y tipos de acción.

<u>Composición</u>. Desde la segunda mitad de los '60 como se ha dicho son contados los casos de movilización campesina. Debido a la pérdida de importancia relativa de los pequeños propietarios (pérdida menos numérica que económica); a la frecuencia con la cual son obligados a trabajar como asalariados; así como a la decadencia de las comunidades que mantenían la solidaridad social, los campesinos parecen haber perdido su capacidad de liderar las movilizaciones agrarias.

En compensación se nota, a nivel regional, especialmente en las áreas de mayor desarrollo agropecuario un aumento de la organización (sindicatos, ligas) de los trabajadores asalariados, aumento que se mide menos con las tasas de sindicalización que entregan sindicatos y gobiernos que con observaciones sueltas e inclusive intuitivas, ya que el material empírico es muy poco confiable y poco completo.

/En otras

En otras palabras, parece haber un aumento de largo plazo de las organizaciones de trabajadores asalariados, cuyo perfil esta profundamente afectado por la coyuntura política.

Pero el mayor potencial de movilización campesina se centra en los trabajadores temporales e inestables, los llamados semi-proletarios que constituyen el contingente de la clase baja en mayor expansión. Cabe recordar que la migración de estos trabajadores a las ciudades intermedias, a los pueblos e inclusive a las metrópolis, que es una de las consecuencias principales de la tendencia de los empresarios a alejar de la propiedad a los trabajadores y reducir el tamaño de la fuerza de trabajo permanente, los pone en relación, agrupándolos en grandes masas por primera vez. Quizá la solidaridad de localidad que se ha perdido sea reemplazada por solidaridad de grupo. Estos trabajadores, en la medida en que pierdan su ligazón con el trabajo agrícola, y con la comunidad de origen, también perderán su participación en el proceso de movilización campesina transformándose en "marginales", sin connotaciones urbanas o rurales. Hasta que esto ocurra definitivamente esta categoría todavía participa en el conflicto del área rural aliándose con los asalariados y afectando el tipo de movilización y de demandas que emergen en él.

Demandas. En este aspecto, como siempre, hay grandes variaciones. Sin embargo, si es necesario hacer una generalización, el núcleo de reivindicaciones - las de los campesinos pobres, obreros estacionales, desempleados y subempleados - más comúnmente formuladas se relacionan con el problema del empleo, que es central para el grupo de mayor expansión, el de los trabajadores estacionales. Los campesinos excluídos del proceso de distribución de la tierra en Chile, los asalariados inestables de Sonora, los colonos de Sao Paulo que la extensión del café antes y de la ganadería ahora ha alejado del acceso a la tierra, hacen demandas que, a pesar de su diferencia, coinciden en el objetivo final, la seguridad de un ingreso anual. Tal demanda toma, como es obvio, formas diferentes, según la ideología de las

/organizaciones que

organizaciones que lideran los movimientos campesinos y la coyuntura política; frecuentemente es aún demanda por la tierra, pero sólo en cuanto garantice el ingreso anual. En otros casos es demanda para determinar el tipo de cultivo adoptado. En otros la movilidad hacia los centros poblados intermedios, les hace requerir el acceso a los servicios sociales, como la seguridad social, los servicios médicos, educativos y de transporte.

Causas. Ya se ha mencionado el problema del empleo; cabe agregar los usuales motivos de insatisfacción como el ingreso insuficiente, las condiciones de trabajo frustrantes, la dificultad de organización, la ausencia de seguridad social, los precios bajos de los productos agrícolas, etc. Todos estos problemas están relacionados con el proceso dominante de desarrollo agrícola cuyas características se han mencionado anteriormente.

La desmovilización campesina, por último, es más evidente que la movilización, lo que se debe a varios factores, entre los cuales el desempleo y el papel del Estado parecen los más destacados.

El desempleo y subempleo, por la falta de medios alternativos de subsistencia, afectan a la movilización política socavando la solidaridad de los campesinos, solidaridad que las grandes migraciones y el debilitamiento de la familia habían ya minado. Más cierto que nunca parece la hipótesis que no son los pobres sino los que tienen asegurada su subsistencia los más facilmente movilizables. A veces la ruptura de la solidaridad campesina puede ser un medio concientemente usado por el Estado para controlar la movilización social, lo que lleva al problema de la relación de éste. En general, parece cierto que el nivel de movilización campesina depende más que lo que ocurre con el nivel de movilización de los obreros industriales, de la actitud que hacia ella tome el Estado. Esto se debe a las debilidades de los movimientos y organizaciones campesinas, su tendencia al elitismo; la corruptibilidad de los líderes; la dispersión de los campesinos; su dependencia de los ciclos naturales; su cultura localista.

/Por lo

Por lo tanto, los cambios en la estructura del poder estatal tienen influencia decisiva sobre los movimientos campesinos. Los estados contemporáneos concentran y organizan el poder en alto grado. Esto se acompaña y se manifiesta, en la pérdida acelerada de importancia de la base de poder local así como en la tendencia de atribuir a los sectores sociales papeles coherentes y dependientes de los proyectos de desarrollo nacional.

Es así como, debido a que en la mayoría de los países el proceso de desarrollo nacional se identifica con el de industrialización, al desarrollo agrícola se le atribuye generalmente un papel secundario en el proceso de desarrollo nacional. Se da, por lo tanto, una tendencia (decreciente por cierto, y muy sensible al estilo de desarrollo) a la transferencia de recursos del sector agrícola al industrial y, muy importante para el análisis de los movimientos campesinos, una pérdida creciente de poder de las clases altas agrícolas, en cuanto tales; ya que usualmente ellas, tienen vinculaciones económicas o de parentesco con las clases altas de otros sectores, económicos, políticos y culturales, lo que hace la pérdida de poder en lo agrícola más fácilmente aceptable.

Estos cambios tienen importancia para la comprensión de la movilización campesina. En efecto, no parece válida la hipótesis tradicional de la literatura que afirma que la pérdida de poder de las clases altas terratenientes produce la explosión de los campesinos: se ha visto en la América Latina de hoy que, al contrario, estas explosiones no han ocurrido. En cambio, si se asigna a la agricultura el papel de productora de bienes-alimentos baratos, se necesita mantener bajo el nivel de ingresos campesinos y para ello contener los movimientos reivindicatorios.

Por último, la desmovilización campesina se debe a la crisis generalizada de las ideologías agraristas y, más aún, a la crisis o al cambio de orientación de los grupos sociales que apoyaron en el pasado a las reivindicaciones campesinas: las clases medias.

/V

V

SOBRE LAS ESTRATEGIAS

1. Consideraciones previas

a) El universo de las estrategias posibles es muy amplio y sería imposible abarcarlo totalmente. La determinación de las estrategias factibles requiere considerar el efecto de algunas tendencias que ya están presentes y parecen destinadas a adquirir fuerza creciente en América Latina. Ellas son los condicionantes de todas las estrategias factibles. No se trata, desde luego, de que esas tendencias sean necesariamente irreversibles, teóricamente lo son, pero el que ésto ocurriera requeriría de tremendos cambios tanto en el universo político como en la inserción de América Latina en la economía internacional.

b) A continuación se analizan algunas de estas condicionantes, que afectan, en lo esencial, el papel del agro en el desarrollo social rural. En primer lugar, debe mencionarse la tendencia al aumento de la concentración productiva. La dimensión económica media de las explotaciones tiende a aumentar tanto en el sector capitalista como en el reformado cuando este existe. Es muy probable que la concentración productiva media aumente más que las superficies medias pero los datos de que disponemos son bastante incompletos en la materia. Por otra parte, las estadísticas pueden engañar sobre este punto, debido a la extrema fragmentación de los minifundios. Sin embargo, traspuestos ciertos límites, esa fragmentación lleva a la práctica inexistencia de explotaciones reales que puedan tener una efectiva integración al mercado, aunque se constituyan en una especie de sector de refugio.

c) En segundo lugar, la utilización de tecnología, bajo la forma de insumos extraprediales, ha tendido a aumentar en el pasado y ese proceso debe continuar en el futuro. Esta tendencia ha tenido y tendrá altibajos, como resultado de alto costo de algunos insumos, pero en conjunto prevalecerá. Es posible que se produzcan cambios en la

/adopción de

adopción de tecnologías, que se expandan algunas nuevas y más intensivas en el uso de capital que se produzca, incluso, una revalorización del uso de la energía animal pero, en una consideración global, sólo parece posible un aumento constante del uso de insumos tecnológicos de origen industrial.

d) En tercer lugar, y sea cual fuere el punto de partida, todo permite prever que la integración al mercado será cada vez más fuerte y que desaparecerán los pocos casos que quedan de aislamiento. A su vez, cuanto mayor vinculación al mercado, mayor especialización y tecnificación productiva deberá darse.

e) En cuarto lugar, y en parte como consecuencia de lo anterior, el control de los procesos productivos tenderá a depender cada vez menos de la propiedad de la tierra y, cada vez más, del control del crédito, la comercialización, los mecanismos financieros, etc. Esta tendencia no se dará igualmente en todos los tipos de explotaciones ni en todos los países pero, en conjunto, la propiedad de la tierra tendrá menos significación y la concentración se dará a través de otros mecanismos.

f) En quinto lugar, y a largo plazo, de mantenerse la actual estructura empresarial se producirá una disminución primero proporcional y luego en términos absolutos del uso de mano de obra permanente. En el corto y mediano plazo este proceso puede no ser tan claro. En efecto, una redistribución de la tierra que llevará a una explotación más intensiva de las grandes propiedades anteriores permite imaginar un mayor uso de mano de obra permanente según las tecnologías que se usen. Igualmente, la superación de los problemas actuales en algunas producciones como las de lácteos y oleaginosos, por ejemplo sería favorable al aumento de los puestos permanentes a nivel predial y extrapredial. Sin embargo, otra vez, la tendencia parece irreversible.

g) Parece innecesario enumerar las consecuencias que este escenario futuro lleva consigo para el desarrollo social rural. Las principales de ellas, derivadas de la actuación de esas tendencias en el pasado, ya han sido consideradas en este documento y el ejercicio de proyectar

/su acentuación

su acentuación hacia el futuro no ofrece mayores dificultades. Miradas desde cierto punto de vista todas estas tendencias configuran el marco general de los problemas que las estrategias deben resolver si se quiere alcanzar en un nivel mínimo las aspiraciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

h) Otro rasgo de esta problemática es que, en sus aspectos más generales, se plantea tanto a una economía futura de inspiración capitalista como a una de carácter socialista, por más que sus instrumentos y posibilidades puedan considerarse muy diferentes para resolverla. De ahí que un primer examen de las estrategias que se propone sea posible y necesario en un marco general relativamente abstracto en el que las mismas sean enfrentadas a la problemática que se acaba de analizar. Es lo que se intenta en las páginas siguientes.

2. Algunas consecuencias para las estrategias

a) De aceptarse los supuestos 3 y 4 la vuelta a la economía campesina en el sentido tradicional de autosuficiente y aislada [1/] no sería posible.

b) Mucho más complejo es el problema de las estrategias que se propongan mantener y fortalecer unidades productivas de subsistencia de propiedad de individuos o familias, con una integración más o menos fuerte al mercado.

En esta perspectiva conviene distinguir los problemas referentes a la naturaleza y caracteres de ese sector de subsistencia (SS) en sí mismo y las funciones que desempeña respecto al sector moderno (SM), a la industria (I) y a la economía global (EG).

c) Respecto al (SS) en sí mismo las posibilidades son variadas; pero sería posible, desde una cierta perspectiva reducirlas a cuatro:

1// Es frecuente utilizar el término economía campesina para designar a los minifundistas o a las llamadas unidades productivas de subsistencia integradas al mercado. A ellas se refieren las consideraciones del numeral siguiente.

/Tipo de

Tipo de actividad extrapredial / Tipo de actividad predial	Nula	Complementaria
Polivalente	a	b
Especializada	c	d

d) Las hipótesis a y c de mantenerse las superficies mínimas actuales no supondrían ningún cambio favorable a viabilizar la pequeña producción agropecuaria, no pueden considerarse como estrategias y significarían una vuelta a la Economía Campesina excluída por hipótesis. De intentarse fortalecer la Economía Campesina por esas vías ello supondría una elevación considerable del tamaño de las actuales explotaciones medianas y grandes acompañada de un aumento muy importante del uso de insumos tecnológicos de origen industrial y convertir a todo el sector agrícola en (SM) y no en (SS).

e) Las hipótesis b y d son las que realmente corresponden al (SS) y suponen la existencia de un nivel x de ingresos prediales más un complemento por actividades extraprediales. Ese nivel x puede ser muy variable, pero no podría pasar de un máximo siempre relativamente bajo, puesto que de otra manera no habría necesidad de complementar ingresos. El supuesto es, pues, el mantenimiento de extensiones pequeñas con un fortalecimiento mínimo, logrado por apoyos diversos, que cree un (SS) mejorado con relación al actual. El otro supuesto es que los ingresos complementarios deben derivarse de actividades en mercados de trabajo diferentes del (SS) puesto que este, por definición, no genera empleo permanente, ni para sus propios integrantes. Sólo de manera muy secundaria y excepcional el (SS) puede proporcionar puestos de trabajos a personas ajenas al predio y sólo de carácter zafral. Como consecuencia, un sistema de esta naturaleza, está destinado a ofrecer mano de obra a otros mercados que puedan estar constituídos por el (SM) o por (I), punto sobre el que se volverá

/f) Es evidente

f) Es evidente que en la hipótesis b el productor de subsistencia, es menos dependiente de las fluctuaciones del mercado que en la d, tanto del mercado para sus productos como del generador de demanda de empleo para el (SS).

g) ¿Cuál es el papel del (SS) en cualquiera de las hipótesis viables?

i) Asegurar un nivel de subsistencia satisfactorio de manera que, aún sin ingresos extraprediales o con muy pocos de ellos, la reproducción de la mano de obra estaría asegurada;

ii) Crear una clase de pequeños propietarios de subsistencia muy numerosa que se supone será una garantía de estabilidad social y de tranquilidad política;

iii) Resolver el problema de la necesidad de disponer de una mano de obra estacional barata que permita al (SM) realizar el proceso de acumulación del capital;

iv) Resolver el problema rural con una inversión muy moderada que no alteraría las prioridades vigentes.

h) ¿Cuáles serían las consecuencias de un sistema de esa naturaleza? Es necesario distinguir entre las consecuencias para los diversos actores sociales y para el sistema considerado globalmente:

i) Los asalariados permanentes del (SM) continuarían en una situación en la cual es posible, incluso, una mejora de sus ingresos reales;

ii) Los productores de subsistencia tendrían un mejoramiento considerable de sus ingresos como productores respecto a su situación actual. Ese mejoramiento, sin embargo, no podría exceder de un cierto nivel, puesto que si buena parte de ellos no estuvieran obligados a vender su fuerza de trabajo en el (SM) se frustraría uno de los objetivos básicos de la estrategia;

iii) La mano de obra sin tierra que principalmente encontrará trabajo temporal debería, para el éxito pleno de la estrategia, desaparecer o casi desaparecer y su función sería cumplida por los integrantes

/del (SS).

del (SS). Por lo tanto debería emigrar a las ciudades y proporcionar mano de obra barata a la (I); 1/

iv) Los empresarios del (SM) serían altamente beneficiados por tener asegurada una mano de obra cuya reproducción no tienen que tomar a su cargo;

v) Una vez establecido el (SS), con el avance que eso implica para sus integrantes respecto al pasado, la distancia relativa con el (SM) no podría sino aumentar a partir de allí. La razón obvia es que el (SS) es, fundamentalmente, un mecanismo de reproducción de la mano de obra y no de acumulación del capital en tanto que el (SM) es, fundamentalmente, un mecanismo de acumulación del capital y liberado parcialmente de la reproducción de la mano de obra. Por tanto, cuanto más existosa sea la estrategia, más concentración del ingreso debe darse, más pauperización relativa y menos pauperización absoluta. A largo plazo las distancias relativas tenderán a acentuarse y no aparece razón por la cual los conflictos sociales previsibles deban ser menores. A mediano plazo el (SS), aún sin mejorar puede ser un sector de refugio que sobreviva durante bastante tiempo.

vi) El propósito del modelo es regular la migración disminuyéndola por la capacidad de absorción del (SS) acompañada de niveles de vida más satisfactorios que los anteriores. ¿Es viable ese propósito?

i) Una tercera estrategia, declarada o no, consistiría en la socialización de hecho de la producción de las explotaciones de subsistencia a través de su integración en unidades de explotación medianas y grandes, controladas por empresas del sector agrícola o ajenas a él (bancos, transnacionales, etc.). Esta estrategia significa: a) que los productores de las unidades que se integran

---

1/ El supuesto de esta hipótesis es, obviamente, la existencia de un excedente importante de mano de obra agrícola estacional sin tierra cuyas funciones serían cumplidas por los integrantes del (SS). Como tal no es igualmente válida para todos los países, pues en algunos de ellos, toda la mano de obra es requerida estacionalmente y aún hay déficits.

/pierden en

pierden en gran medida el control empresarial, de la organización y de la tecnología; b) que se convierten en lo que se ha llamado a veces productores-testigos que reciben un ingreso como renta de la tierra, muy mínimo en general, puesto que no están en condiciones de rehusar la entrada al sistema; c) que los propietarios se convierten en asalariados permanentes o transitorios dentro de la gran unidad de explotación, fuera o dentro del predio que originariamente les pertenece y reciben un salario al nivel de subsistencia porque sus condiciones de negociación son muy desmedradas; d) que la gran empresa se apodera del excedente sobre todo si logra combinar todo este sistema con traspasar los riesgos a los propietarios individuales a través de diferentes medios como ya se ha visto en la experiencia latinoamericana.

Esta estrategia es diferente a la anterior de fortalecimiento de las explotaciones de subsistencia pero no es, por cierto, incompatible con ella, en el sentido de que pueden aplicarse ambas en un mismo país en diferentes zonas según condiciones diversas que hacen más factible y menos onerosa una u otra.

j) Una cuarta estrategia también integraría las explotaciones de subsistencia en unidades medianas y grandes; pero bajo formas asociativas particularmente de cooperativas. No es necesario recordar todo lo que se ha escrito sobre las dificultades para hacer viables las cooperativas entre ellas la opinión de que los campesinos latinoamericanos tienen una gran desconfianza de las formas colectivas y prefieren la propiedad individual hasta las dificultades estrictamente económicas. Estas dificultades no pueden menospreciarse fácilmente y esta estrategia implica un complejo muy grande de medidas para superarlas. En la experiencia de la Reforma Agraria Peruana se ha observado que ciertos intentos de cooperativas han fracasado o han tropezado con grandes dificultades donde se suponía que el terreno era más fértil y fácil para ellas porque se apoyaban sobre las experiencias de las comunidades indígenas. Sin embargo, como en éstas si bien la propiedad es en parte colectiva, la explotación siempre se hizo de manera individual se han

/chocado con

chocado con dificultades muy análogas a las que se enfrentan cuando se trata de encuadrar propietarios de tradición individualista. Desde el punto de vista estrictamente económico, de otro lado, si se supone que las cooperativas van a actuar en régimen de competencia con empresas medianas y grandes no cooperativas todo parece indicar que se requiere un fuerte apoyo del Estado en las etapas iniciales y que no pierda demasiado fuerza en las subsiguientes. Aquí también el ejemplo de la Reforma Agraria Peruana es pertinente. Las dificultades del Estado para prestar su apoyo financiero se han traducido en una dependencia cada vez mayor de los mecanismos de financiamiento privados. Las cooperativas pueden mantenerse pero en una dependencia cada vez más fuerte de otras empresas, con lo cual, de completarse el proceso, se tendría una especie de equivalente de la tercera estrategia.

k) Una <u>quinta estrategia</u> estaría dada por la <u>Reforma Agraria</u> aunque ésta siempre puede aparecer como una estrategia o como un instrumento. Puede ser, por ejemplo, un instrumento de la estrategia de fortalecer el (SS).

Es obvio que la primera distinción es entre la Reforma Agraria como estrategia global de desarrollo en un sistema socialista o manteniendo un sistema capitalista.

En el primer caso que sólo se ha dado en Cuba dentro de América Latina ha habido varias etapas en la Reforma Agraria, o según algunos, varias reformas agrarias. No se entrará aquí en el análisis detallado de la Reforma Agraria Cubana.

Vale la pena señalar solamente que, aún en este caso, los problemas que se han presentado como cuestiones previas subsisten y han debido ser enfrentados: el tamaño adecuado de las explotaciones, la cuestión tecnológica y los problemas del trabajo temporal. La gran diferencia no está en la presencia o ausencia de esos problemas sino en la posibilidad de intentar su solución por una planificación centralizada. Es posible, por ejemplo, pagar el tiempo muerto del trabajador adscripto permanentemente a una explotación por consideraciones sociales que

/tienen que

tienen que ver con el pleno empleo. Es posible, también, organizar la movilización de los trabajadores estacionales de tal manera de contar con la mano de obra necesaria en el momento oportuno. Sin embargo, las diversas concepciones que se han tenido en Cuba sobre la reforma y las diferentes políticas ensayadas en el curso del tiempo prueban, entre otras cosas, las graves dificultades con que se tropieza para la solución de estos problemas. Al mismo tiempo, la Reforma Agraria es un aspecto de una transformación total de la sociedad sin la que difícilmente pudiera entenderse ni en sus logros ni en sus dificultades.

Un análisis un poco más pormenorizado aunque necesariamente sumario merecen los problemas que suscita la Reforma Agraria cuando coexiste con un régimen capitalista, es decir cuando existe un sector reformado y otro que no lo es, que es la situación de la mayoría de los países de América Latina que la han practicado. Es posible distinguir los problemas internos del sector reformado, los del sector no reformado, los relativos a las relaciones entre ambos y, sobre todo, los relativos a las relaciones del sector reformado fuera del sector agrícola.

Parece evidente que en el sector reformado se produce una mejora más o menos considerable de los que trabajan permanentemente en él que se da tanto a través de mayores ingresos (mejores salarios, participación en las ganancias, etc.), como a través de la disponibilidad de más abundantes y mejores servicios sociales. Y en ese sentido sería imposible ignorar que las reformas agrarias han sido un instrumento real de redistribución del ingreso y que han contribuido considerablemente al desarrollo social de sus beneficiarios.

Es común recordar y subrayar que los beneficiarios han sido siempre menos que los teóricamente deseables e incluso que los previstos en los planes originales. En algunas formas de presentar el razonamiento se incurre en el sofisma de afirmar que las reformas agrarias han fracasado porque muchos quedaron fuera de sus beneficios, como si el no poder o no lograr beneficiar a todos fuera un motivo suficiente para no beneficiar a nadie. La cuestión es obviamente mucho más compleja y debe discutirse en otros términos.

/En todas

En todas las experiencias conocidas el número de los no beneficiarios ha sido considerable y los efectos indirectos en beneficio de los no comprendidos en el sector reformado menores que los que se preveían. Ha habido varias razones para ello. Una de las más importantes es que los beneficiarios ya como propietarios nuevos, ya como socios de cooperativas han desarrollado respecto a los no beneficiarios comportamientos no muy diferentes a los de los propietarios tradicionales. Es decir han tratado de recurrir a la mano de obra no beneficiada lo menos posible para darle un empleo permanente y a manejarla en cuanto estacional de manera muy similar a los propietarios del sector no reformado. Es difícil creer, sin embargo, que la situación de los no beneficiarios haya empeorado como consecuencia de la Reforma Agraria en sí misma. El empeoramiento, cuando ha existido, parece deberse más que nada a las tendencias ya señaladas y que parecen actuar tanto para el sector capitalista, como para los no beneficiarios directos en el sector reformado. En ese sentido, si es posible demostrar que las reformas agrarias no han podido resolver ese tipo de problemas, sería necesario también indicar que otras estrategias podrían hacerlo. En el sector capitalista, los asalariados permanentes difícilmente ven empeorar su situación, a veces la mejoran; pero son cada vez menos proporcionalmente. ¿Cuál es la estrategia de desarrollo del sector capitalista que resolvería ese problema?

El sector reformado tiene problemas diversos en sus relaciones con el sector no reformado, algunos de los cuales ya han sido mencionados al analizarse la cuarta estrategia. Aquí sólo vale la pena subrayar hasta qué punto las posibilidades de éxito, aunque sea más o menos relativo, del sector reformado, dependen de un fuerte apoyo estatal y por un plazo bastante largo. Si ese apoyo se debilita los mecanismos del capitalismo privado, particularmente los financieros, van ahogando al sector reformado y terminan con él o van cambiando completamente su sentido original, al iniciarse igualmente un proceso de concentración empresarial. Hay quienes piensan que, en el fondo,

/una verdadera

una verdadera Reforma Agraria es imposible si paralelamente se mantiene el sistema capitalista dentro y fuera del agro y que sólo en el socialismo aquella es viable. En todo caso parece cierto que en economías capitalistas la Reforma Agraria enfrenta una serie de problemas cuya solución depende del comportamiento del Estado, el que a su vez depende de muchos otros factores y que si no existen las condiciones socio-políticas para que ese comportamiento se dé, la Reforma Agraria está destinada al fracaso que, más que un fracaso de la Reforma en sí, es una de las maneras en las que se hace visible la imposibilidad de un proyecto de transformación social más o menos profundo.

3. Algunos componentes y problemas de todas las estrategias

a) En la situación actual de América Latina todas las estrategias se enfrentan al problema de la agroindustrialización y al de las empresas multinacionales que están ciertamente muy unidos aunque no puedan confundirse. No se pretende analizar este problema en estas páginas. Basta con recordar brevemente algunas cuestiones.

En primer lugar, la agroindustria es uno de los campos más antiguos de intervención de las empresas multinacionales o sus equivalentes en el pasado. El tabaco y la carne pueden proporcionar dos ejemplos muy conocidos entre tantos que podrían citarse. En la historia de América Latina existe una larga y rica experiencia en la materia.

En segundo lugar, a la intervención anterior que puede llamarse tradicional se han sumado otras formas de intervención. Una de ellas, que no sólo hacen las multinacionales, pero que éstas han aplicado en América Latina son las formas de socialización de hecho de la producción que se han mencionado más arriba y sobre las que las multinacionales tienen una larga experiencia extraída tanto de Estado Unidos como de Europa.

/En tercer

En tercer lugar, están los diversos procesos de integración horizontal, desde la producción agrícola hasta los supermercados que la hacen llegar al consumidor.

Formas nuevas y antiguas se combinan de manera de dar a las multinacionales un papel creciente en cualquier estrategia. El ritmo de la agroindustrialización, por ejemplo, ha sido bajo en América Latina. ¿En cuánto eso se debe a causas estructurales internas y en cuánto a la acción de las multinacionales que no han tenido interés en promoverla más allá de ciertos límites?

b) Una segunda cuestión la constituye la creación y difusión de la tecnología. Se ha señalado y reiterado hasta el cansancio que en materia agrícola, como en tantas otras, América Latina adopta tecnologías que implica un uso intensivo del factor escaso o sea el capital y que ahorran el factor abundante, la mano de obra. Esto es quizás menos cierto de la agricultura que de la industria, por ejemplo, pero es sin duda verdad. También es verdad que se ha ignorado muchas veces las ventajas de tecnologías tradicionales en relación al ecosistema.

Sin pretensiones de analizar un problema tan arduo conviene, sin embargo, recordar algunas cuestiones generales. Por una parte hay todo un dominio en el que cae gran parte de la agricultura de exportaciones y sobre todo la agroindustria donde es difícil dismunir el ritmo de tecnificación actual. Y la razón no tiene nada que ver con que esas tecnologías sean mejores o más eficientes, lo que sería muy complejo de demostrar, sino con el hecho de que los países desarrollados a través de sus políticas y de la acción de las multinacionales, o bien han incorporado esas tecnologías o la han hecho necesarias debido a las normas que rigen la circulación y el consumo de productos; lo que si es una manifestación de la estructura interna del poder en esos países, puede imponerse a todos los demás por la desigual distribución del poder internacional. Exportar sólo es posible sometiéndose a esas normas, dejando de lado otras que puedan

/impedirlo y

impedirlo y la demostración de tal sometimiento sólo es posible con el uso de ciertas tecnologías.

Desde luego ni toda la agricultura es de exportación ni toda la de exportación, aunque sí la gran mayoría, está sometida a este fenómeno. Queda toda la agricultura para el mercado interno, la producción de alimentos, etc. Vale la pena señalar, sin embargo, que esta distinción no siempre es clara. Hay muchas explotaciones que, según una serie de factores venden alternativamente para el mercado externo o para el interno o, al mismo tiempo, una parte para uno y otro mercado.

Queda, de todas maneras, el dominio muy amplio de la producción exclusivamente dirigida al mercado interno o consumida directamente por el productor. Si la mano de obra es abundante y barata y el capital escaso parece inexplicable, en términos estrictamente económicos, que se prefiera el uso de tecnologías costosas que sustituyen la mano de obra. Se ha arguido a veces que la mano de obra es artificialmente cara por los salarios mínimos o las cargas sociales; pero sea cual fuere la validez de este argumento para la industria parece muy difícil aplicarlo a la inmensa mayoría de las regiones rurales de América Latina con lo que el problema queda en pié. Algunas explicaciones parecen suponer que se adoptan tecnologías de ese tipo por la simple imitación de patrones ajenos a la realidad latinoamericana. Parece, sin embargo, difícil pensar que el simple deseo imitativo fuera capaz de vencer una opción económica tan clara en beneficio del uso de mano de obra. Más validez tienen los argumentos que muestran como la política económica de ciertos países han llevado a abaratar considerablemente ciertos insumos que permiten acelerar la mecanización y ahorran mano obra. Sin embargo, aparte de que habría que demostrar que esas orientaciones son tan generales como el fenómeno que se trata de explicar, siempre cabría preguntarse cuál es la razón por la que las organizaciones empresariales han propiciado y propician tan a menudo esas políticas. Se desemboca entonces en la conclusión de que un

/factor muy

factor muy importante para sustituir personas por máquinas es el temor a que las personas se organicen, que aumenten sus demandas por diferentes beneficios o el mecanismo para debilitar esas mismas organizaciones cuando ya existen. Más aún, parecería que en países donde las políticas estatales han destruido las organizaciones antes existentes y donde la mano de obra se ha vuelto barata no ofrecen modificaciones mayores en cuanto a sus ritmos de aborción de tecnologías modernas. Una de las causas de la adopción de tecnologías intensivas en capital sería mucho más socio-política que económica y sería interesante determinar el papel de los diferentes factores en el resultado global.

c) Un tercer componente está constituido por el <u>costo para el Estado</u> derivado de las diferentes estrategias. Este tema plantea cuestiones tan importantes como difíciles de resolver. Es fácil determinar ciertos costos directos, como el de los servicios sociales, educación, salud, etc., que el Estado toma a su cargo y que benefician a las poblaciones rurales. Mucho más complejo y a menudo imposible es determinar los costos indirectos derivados de créditos baratos, subsidios, etc. Como se ha demostrado en este informe una parte del dinamismo relativo de la agricultura latinoamericana se debe a costos muy altos pero no aparentes, porque no son costos directos del productor.

Por otra parte una de las tendencias más fuertes que pueden constatarse en los últimos años es que ciertos tipos de grandes explotaciones que antes proveían de una serie de servicios sociales tienden a dejar de hacerlo y pasan la responsabilidad al Estado.

Es bastante obvio que la estrategia de fortalecimiento del sector de subsistencia tendría un costo elevado para la sociedad e implicaría una alta disponibilidad de recursos para el Estado. De hecho habría una competencia por los recursos entre el sector de subsistencia y las empresas medianas y grandes que propiciarían transferencias menos visibles pero no menos reales en su favor.

Un costo elevado significaría la creación de servicios de asistencia técnica que pudieran ayudar efectivamente a los productores a mejorar sus niveles de productividad.

/d) El otro

d) El otro problema que vale la pena de mencionar es el poblacional. En cualquier estrategia es muy claro que habrá excedentes de mano de obra en el medio rural, lo que puede variar es la magnitud de esos excedentes y la mayor o menor posibilidad de manejar el problema con cierta racionalidad. En otras palabras una migración definitiva rural-urbana es previsible en cualquier estrategia, y por lo tanto, se requiere un aumento de la capacidad de absorción de las ciudades.

Existe una enorme variabilidad de situaciones según los países y según las regiones de los grandes países. En definitiva, todas las estrategias se proponen, directa o indirectamente controlar las migraciones. Es previsible que un mejoramiento considerable de las condiciones de vida en el medio rural retendrían una mayor proporción de población. Pero esta es una afirmación muy general que dice poco sobre los avatares concretos que puede asumir el problema, porque la migración depende de muchos otros factores. A largo plazo las corrientes migratorias a las ciudades tienen que continuar, la población rural disminuir proporcionalmente y acercarse donde todavía no lo ha hecho a disminuir en términos absolutos. El problema no reside tanto en controlar esa migración, en el sentido de frenar su salida del medio rural, como en una política de orientación de la misma como parte de la formación de una red de centros poblados más racional que la que actualmente existe.

4. Sobre la viabilidad de las estrategias

a) En las consideraciones que se han hecho anteriormente se han tratado de mostrar los condicionantes de todas las estrategias y se ha tratado de suponer cuáles serían las consecuencias principales de su éxito. Es decir, se les ha supuesto viables. ¿Pero lo son? ¿Y hasta dónde lo son? Es importante adelantar algunas consideraciones sobre este punto aunque sean provisorias y tentativas.

b) Es necesario tener permanentemente presente lo que se ha dicho más arriba sobre los condicionantes generales de todas las estrategias que están implícitamente presentes en lo que sigue.

/c) En cuanto

c) En cuanto a los actores sociales deben recordarse las tensiones y conflictos que se han producido en el pasado entre los actores urbanos hegemónicos y los rurales en cuanto al interés de los primeros en contar con alimentos baratos que se constituyen en bienes salarios que permitan mantener deprimidos los ingresos monetarios de los trabajadores urbanos. Uno de los supuestos de la estrategia de fortalecimiento del (SS) es que éste se va a dedicar a producir alimentos para el mercado interno. De acuerdo con los intereses descriptos para que los actores urbanos tengan interés en promover la capacidad del (SS) para producir alimentos éstos deben ser baratos pero es evidente que mientras sean baratos el fortalecimiento del (SS) será muy menor.

d) El instrumento más conocido y más pregonado del fortalecimiento del (SS) son los proyectos llamados de Desarrollo Rural Integrado (DRI). No existe una evaluación suficientemente completa de ellos y que sistematice las observaciones hechas en diversos países de América Latina. Es generalmente admitido, sin embargo, que la mayoría de los proyectos conocidos han visto frustrados sus propósitos, que en los pocos casos en que se han acercado a ser exitosos han llegado a número muy reducido de personas y que su papel en la transformación rural resulta muy limitado en relación con sus propósitos declarados. Un punto fundamental con el (DRI) como instrumento de una estrategia de fortalecimiento del (SS) está constituido, justamente, por el costo de su universalización. Todo parece indicar que los proyectos que han tenido algún éxito han sido extraordinariamente caros en relación a la población alcanzada, ¿cuál sería el costo de la universalización del (DRI)?

e) Pero las dificultades de la estrategia del fortalecimiento del (SS) no se limitan a las consideraciones hechas anteriormente, tienen que ver con la ambigua concepción que se hacen de sus objetivos y del papel de los distintos actores sociales afectados. Un supuesto básico es que se ayudará a los campesinos a autoayudarse, que de cualquier

/manera esto

manera esto supondrá en los inicios algunas transferencias de recursos que lleguen a ellos y no queden en manos de intermediarios burocráticos, financieros o comerciales. Para lograr que esto ocurra se pregona que los campesinos deben organizarse, porque de otro modo nada nuevo ocurriría. Esto parece innegable. Pero el supuesto del (DRI) tal como lo presentan el Banco Mundial y otros organismos, generalmente implícito aunque muy claro, es que los campesinos tendrán la capacidad de organizarse y que lo harán en cuanto sea necesario para el fortalecimiento de un (SS) que sea productivo. No menos que eso, pero no más que eso. Se admite y se resalta la necesidad de la organización porque toda la experiencia pasada demuestra palmariamente que sin ella no hay cambio alguno en el (SS); pero se limitan las aspiraciones de esa misma organización a que se alumbre un (SS) fortalecido. Estos supuestos parecen bastante irrealistas. Si los campesinos pueden organizarse adecuadamente y hacer sentir sus demandas y estas son reconocidas como legítimas es difícil creer que, pasado un corto plazo, se conformen con su papel de reproductores de la mano de obra. Lo más lógico es pensar que van a llevar sus demandas más allá y a poner en peligro a la estrategia de los dos sectores. A su vez, para que esto no ocurra será necesario limitar a las organizaciones campesinas a un mínimo de eficiencia y reprimirlas cuando traten de superarlo. Si eso ocurre es difícil ver como se puede llegar a un fortalecimiento real del (SS).

f) En suma, la estrategia del fortalecimiento del (SS) y su instrumento principal el (DRI) son formas de <u>construir el dualismo</u>, un dualismo diferente al que tradicionalmente muchos le han atribuido a la sociedad latinoamericana como una realidad que había que superar, pero un dualismo voluntariamente creado por la política estatal. Pero construir el dualismo implica una percepción de los actores sociales según la cual una parte de ellos aceptará la dominación de los otros, contribuirá a fortalecerla y se organizará ella misma para poder hacerlo, sin desafiar jamás al sistema de acumulación del (SM).

/El supuesto

El supuesto, o el sueño, es que el Estado, dejará organizarse a los campesinos, los ayudará a hacerlo, les transferirá recursos reales y, simultáneamente, los mantendrá dentro de los límites que la estrategia ha fijado. No es imposible que una estrategia de este tipo triunfe, pero lo inaceptable es que se pretenda que se base en una participación creciente de los campesinos, en una atención afectiva a sus necesidades y que no implica elementos de represión. Si es posible construir el dualismo es, justamente, con un ejercicio sistemático de la represión, no con una real autonomía de los campesinos. Pero a su vez, éstos pueden tener la reacción muy tradicional de refugiarse en su situación actual y por la no participación completa frustrar toda la estrategia.

5. El papel de los servicios sociales

a) Ha sido muy repetido en los últimos años, en los más diversos círculos, que existen grupos sociales a los cuáles no llegan los beneficios de las políticas globales y a los que sólo es posible alcanzar a través de políticas específicas. El concepto de grupos focales (target groups) está muy ligado, como es sabido, a esas concepciones y dentro de la sociedad rural se enumeran diversos candidatos, minifundistas, trabajadores sin tierra, pobres, etc., a constituirse en tales. No es nuestro objetivo discutir los diferentes conceptos de políticas globales y específicas, ni las diferentes maneras de distinguirlas; pero es importante llamar la atención sobre algunos puntos esenciales para el desarrollo social rural.

b) Los objetivos de las políticas específicas pueden concebirse de dos maneras muy diferentes. En un caso se trata de lograr que determinados grupos accedan a servicios que teóricamente están a disposición de toda la población y que son relativamente iguales para toda ella. En otro, se trata de lograr que determinados grupos sociales, o focales si se quiere, tengan un servicio concebido especialmente para ellos. Una política de becas, por ejemplo, dirigida a que los

/integrantes de

integrantes de los grupos más desvalidos puedan mantenerse en la enseñanza primaria pública, pertenece al primer caso; una política de ofrecer a esos mismos grupos un tipo de educación especial, diferente en contenido, duración, etc. al normal para el resto de la población, pertenece al segundo. Es posible multiplicar los ejemplos para todas las políticas sociales y aunque la distinción sea a veces difícil, por los matices intermedios, se trata conceptual y prácticamente, de dos objetivos muy distintos, cosa que a menudo se pierde de vista por el uso para ambos del término de políticas específicas. El punto es suficientemente importante y de alcance que va mucho más allá de los problemas del desarrollo social rural como para merecer algunas consideraciones suplementarias.

c) Tómese el ejemplo de la educación primaria o básica. En la concepción tradicional el Estado debería asegurar a todos los niños su ingreso y permanencia en ella, dándoles a todos un servicio lo más igualitario posible en cuanto a su contenido y calidad. Los niños pobres deberían tener becas u otros mecanismos que le permitieran beneficiarse de esos servicios. No se excluía la necesidad de que el contenido pudiera diferir según regiones u ocupaciones predominantes, aunque muchos lo negaban, pero siempre sobre un currículum básico con papel mucho más primordial que las diferencias que pudieran admitirse. En cambio, en la concepción que se ha extendido últimamente, de lo que se trata es de dar una educación especial, generalmente con una fuerte dosis de educación extra-escolar, que se dirigirá especialmente a determinados niños y que tendrá un contenido destinado a orientarlos o a ser útiles en ciertas actividades pre-determinados. En el primer caso, las desigualdades se reconocen y se trata de superarlas a través de las políticas específicas; en el segundo, las desigualdades se institucionalizan como objetivos. En el primer caso, si se puede usar ese lenguaje, se trata de <u>destruir el dualismo</u>, en el segundo se trata de <u>consolidar o construir el dualismo</u>.

/d) No hay

d) No hay ciencia que permita elegir entre estas dos concepciones, sólo la adopción de algún sistema de valores permite hacerlo, pero sería erróneo que se dejara de establecer científicamente la diferencia y, mucho peor, que se tratara de hacer pasar a alguna por la palabra de la ciencia.

e) En este sentido, las políticas para el establecimiento de servicios para la sociedad rural implican una decisión previa acerca de sus objetivos últimos. De hecho, los estratos sociales más bajos de la sociedad rural, pobres o no, han recibido siempre servicios de segunda o tercera calidad en relación a los disponibles por sus contemporáneos de análogos estratos. La cuestión básica que se le plantea a toda estrategia en la materia, es si se propone disminuir esa desigualdad o institucionarla, cuestión muy diferente a la de si los servicios deben ser organizados de manera idéntica.

f) Una decisión de esta naturaleza, como todas las que están implicadas en una estrategia respecto a los servicios es, en definitiva, una decisión de política global en el sentido de que se refiere a la distribución de los bienes y servicios en la sociedad toda, a la cantidad y calidad que se distribuye, a quiénes y a cuáles son las fuentes reales de financiamiento de los mismos.

g) Son conocidas las dificultades para proveer de servicios a la población rural, particularmente la dispersa, y, en ese sentido, una política de servicios debería ser un aspecto de una política de distribución de la población, de organización de la producción y distribución de la energía y de formación de una red de centros poblados que permitiera un correcto acceso y un escalonamiento adecuado a los sistemas nacionales de servicios, en particular, los considerados esenciales.

h) No debe olvidarse que lo anterior, con ser muy importante, estaría lejos de asegurar una oferta de servicios adecuados y dotada la suficiente continuidad. Pueden multiplicarse en América Latina los ejemplos de proyectos correctamente diseñados para la provisión de servicios básicos en las áreas rurales y racionalmente escalonados que,

/cada vez

cada vez que el Fisco ha visto disminuir sus recursos, el ahorro ha comenzado por la supresión o el deterioro de los servicios básicos directamente dirigidos a los pobladores rurales porque éstos son los que menos posibilidades tienen de reclamar su mantención por su falta de poder.

i) Como se ha señalado, la tendencia es a transferir cada vez más al Estado la responsabilidad de la organización de los servicios sociales. Son cada vez menos, proporcionalmente, los casos en que los sindicatos de trabajadores agrícolas están en condiciones de exigir de las empresas que asuman parte al menos de esa responsabilidad. Los estilos de desarrollo favorables a desalentar o a reprimir las organizaciones campesinas no pueden sino hacer más fuerte esa tendencia, aunque obviamente, están también en condiciones de negar simplemente la prestación de esos servicios.

j) En el supuesto de que el Estado lo preste, la cuestión de las fuentes reales de financiamiento de las mismas es crucial, porque de ella depende en gran medida el de si, a través de los servicios, se produce algún efecto redistributivo en favor de los sectores menos favorecidos. Se han señalado en este informe las fuertes tendencias a la concentración empresarial de la producción y el ingreso y es difícil en ese contexto creer que una mejor distribución de los servicios pudieran anular sus efectos, pero al menos sería muy importante que, al menos en parte, las contrabalancearían.

6. Algunas consideraciones finales

a) Se han considerado aquí las estrategias en cuanto más directamente afectan a la sociedad rural, por lo que conviene quizás insistir en que no se ignora, sino que se parte del hecho de que son estrategias, de las sociedades globales y son analizadas desde la perspectiva de su incidencia en el desarrollo rural.

b) El caso rural evidencia un fenómeno general: las formas de concentración productiva y del ingreso han cambiado. A las tradicionales se han agregado otras. Si una estrategia se propone distribuir menos injustamente el ingreso, no puede olvidar que ésto ya no depende sólo de una más igualitaria distribución de la tierra. por más que ésta pueda ser importante, todavía en ciertos contextos, sino de una mejor distribución global de una serie de recursos de poder. Es, en definitiva, la estructura de éste, la que está en juego y no pueden esperarse cambios sustantivos sin que ella cambie de la misma manera. Se ha señalado oportunamente las reservas que cabe hacer al supuesto dinamismo de la agricultura latinoamericana o si se quiere, se ha advertido sobre los costos de ese dinamismo que consiste en adaptarse a la demanda efectiva, para no hablar de la demanda potencial. El precio de ese dinamismo es el que, buena parte de los costos, la reproducción social y cultural de la mano de obra, los créditos baratos, etc., los pagan otros y no los empresarios dinámicos. La posibilidad de lograr ésto es una de las manifestaciones más desnudas, de la posesión de un poder efectivo. Si la única posibilidad que tienen las sociedades latinoamericanas para poseer una agricultura dinámica es ésa, es muy difícil esperar que los problemas del desarrollo social rural se acerquen, ni siquiera en un mínimo a los principios proclamados en la Estrategia Internacional de Desarrollo.