

CUADERNOS
DE LA  CEPAL

**LAS TRANSFORMACIONES RURALES EN
AMERICA LATINA: ¿DESARROLLO
SOCIAL O MARGINACION?**



El presente estudio fue preparado por el equipo interdisciplinario del Proyecto de Desarrollo Social Rural, en el cual participaron funcionarios de la Comisión Económica para América Latina y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

SANTIAGO DE CHILE, 1979

**Composición, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos
CEPAL/ILPES
79-3-473**

INDICE

INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE	
LAS TRANSFORMACIONES RURALES EN AMERICA LATINA	5
A. Lo rural y lo urbano en América Latina	7
1. Conceptos	7
2. Lo urbano y lo rural en perspectiva histórica	9
B. Las diferencias urbano rurales	38
1. Ocupación e ingreso	38
2. Servicios sociales y bienestar rural	43
3. Consideraciones generales sobre los servicios	51
C. El papel del agro en las transformaciones rurales	55
1. Evolución de las estrategias	55
2. El comportamiento del agro: aspectos generales	61
3. El comportamiento del agro: la ocupación	69
4. Las transformaciones de la estructura empresarial y la intervención del Estado	81
D. Las transformaciones sociales rurales	105
1. La transformación de los sistemas de relaciones sociales	105
2. Dinámica de los cambios en el sistema de clases	109
3. Los movimientos sociales rurales	121
SEGUNDA PARTE	
ESCENARIOS FUTUROS Y ESTRATEGIAS	131
A. Los escenarios	133
1. Los cambios en la sociedad global	133
2. Efectos sobre el medio rural	135
3. Algunos problemas para las estrategias	139
B. Las estrategias	142
1. Las orientaciones estratégicas vigentes	142
2. Análisis de las estrategias posibles	144
3. Estrategias y construcción del dualismo	151
4. Consideraciones sobre una estrategia de desarrollo rural	156

INTRODUCCION

El presente documento sólo analiza aquellos aspectos del desarrollo social rural, que se consideran indispensables para su interpretación y para la proposición de alternativas que permitan superar sus problemas. El análisis se realiza en el marco de la estructura, las funciones y los problemas de la sociedad global, fuera del cual se tomaría incomprensible y correría además el riesgo de dar lugar a interpretaciones parciales y deformadas.

Los conceptos de desarrollo social rural que se han propuesto en diversas publicaciones cubren un amplio espectro: desde mejoramientos parciales en el nivel de vida de las poblaciones rurales más pobres hasta una transformación total en la cual se crearía, tanto en la sociedad rural como en la nacional, un sistema social igualitario y de alta participación. Dicho de otra manera, el desarrollo social rural puede ser visto como una serie de correctivos menores destinados a paliar las injusticias más flagrantes, o como una gran utopía en el mejor sentido de la palabra. Es evidente que toda evaluación de la situación presente o de las estrategias propuestas dependerá de cuál de esos dos conceptos extremos, o de sus innumerables intermedios, se utilice como punto de partida.

Pese a ello se ha preferido no dar una definición explícita del desarrollo social rural: ésta siempre sería discutible, y no resulta indispensable para los fines de este trabajo. En todo caso, los aspectos medulares del concepto se encuentran en las aspiraciones contenidas en la Estrategia Internacional del Desarrollo, hecha suya en los países de la región en reiteradas oportunidades. La cuestión principal es, en ese sentido, de qué manera es posible disminuir en un plazo razonable la distancia que casi siempre separa a las sociedades rurales latinoamericanas de un "tipo de sociedad orientada hacia un rápido desarrollo humano".¹

En la Conferencia General de la CEPAL celebrada en Guatemala, varios países hicieron hincapié en los problemas sociales del sector agrícola, en la modernización y en la "influencia de las formas de tenencia de la tierra sobre la productividad agrícola y sobre otros aspectos sociales y económicos".² En función de esa inquietud es que este trabajo considera en forma principal los problemas ligados a la modernización productiva y las transformaciones sociales que los han acompañado, y presta mucho menos atención a los aspectos relaciona-

¹CEPAL, Evaluación de Quito, Resolución 320 (XV), párrafo 2. (E/CN.12/958/Rev. 1, p. 124).

²CEPAL, Informe Anual (7 de mayo de 1976 - 6 de mayo de 1977), E/CEPAL/1030/Rev. 1, párrafo 417.

dos con las zonas reformadas. Sin embargo, estos últimos no dejan de tenerse en cuenta, y se hace referencia expresa a ellos en varias ocasiones.

El ámbito de este estudio es regional y no se refiere a países concretos, aun cuando muchas de sus afirmaciones tengan que apoyarse en datos obtenidos de algunos de ellos. Ninguno de los países es estudiado globalmente. El objetivo principal es destacar las grandes tendencias regionales y su incidencia sobre el desarrollo social rural. Para lograrlo se han estudiado situaciones que, real o potencialmente, han tendido a hacerse generales en América Latina.

Al emprender el análisis de las transformaciones rurales se ha partido de los siguientes supuestos que es necesario poner de relieve desde el comienzo:

a) La sociedad rural es una parte de la sociedad global. Sólo puede entenderse como un corte analítico dentro del estudio de esta última, lo que no significa que la sociedad rural sea una unidad real.

b) Por la misma razón, la sociedad global no puede comprenderse sino en relación con la sociedad rural que forma parte de ella. Los rasgos constitutivos de la sociedad global están determinados en gran medida por la sociedad rural que la integra, y no debe confundirse la sociedad global con la sociedad urbana.

c) Si se define a la sociedad global como sociedad nacional, la relación entre la sociedad rural y la sociedad global sólo puede definirse en el entorno de esta última, es decir, en la sociedad internacional. Desde ciertos puntos de vista y para ciertos aspectos analíticos, la sociedad global a la que se integra una determinada sociedad rural es la sociedad nacional más la sociedad internacional. En particular, la sociedad rural debe ser analizada tomando en cuenta su propia estructura de poder, la de la sociedad global y la de la sociedad internacional.

d) En determinados casos, ciertas sociedades no nacionales pueden ser tanto o más importantes que la sociedad nacional propiamente dicha para explicar los avatares de una sociedad rural, puesto que constituyen para ésta un entorno tanto o más próximo que la sociedad nacional. Así sucede en las regiones fronterizas donde de uno y otro lado de los límites nacionales existen sociedades en diversos grados de desarrollo.

e) La sociedad rural comprende una multitud de actividades no agrícolas o de actividades ligadas a la agricultura pero de diversa naturaleza. El concepto de lo rural trasciende, pues, al de lo puramente agrícola, aun cuando éste tiene gran importancia dentro de los fines de este estudio.

f) El postulado de la homogeneidad de la sociedad rural (muy común todavía) es rechazado de partida. Lejos de ser homogénea, la sociedad rural es sumamente compleja. Por generales que sean los efectos de cambios en la estructura productiva de una sociedad rural

dada, éstos serán muy distintos para los diferentes grupos sociales que la integran; al menos teóricamente, se puede construir una escala que vaya de máximo beneficio al máximo perjuicio y un modelo de las variadas estrategias de los distintos grupos ante 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 continuo urbano-rural —e interno a lo rural— por el cual los fenómenos más diversos no pueden ser comprendidos sino refiriéndolos 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. Idénticas modificaciones en los sistemas de producción agrícola (lo que se llama en general modernización) tendrán efectos muy diferentes sobre distintas estructuras previas, lo que producirá, por ejemplo, consecuencias muy diversas en cuanto a la movilización y participación de los campesinos.

i) No debe entenderse que cambios en la estructura y organización productiva constituyan la irrupción de algo que llamado "moderno" en algo que se designa como "tradicional", salvo que "tradicional" tome simplemente el sentido de aquello que existía anteriormente. Si sólo designa esto último es preferible llamarlo así y evitar el uso de un adjetivo que connota la idea de atraso, de resistencia al cambio y, en general, de algo indeseable. La economía y las sociedades rurales latinoamericanas están penetradas desde hace 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 la de la urbana, depende de una compleja constelación de factores. 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 determinados grupos.

k) No podría dejarse de mencionar que existe una vieja querrela respecto de las relaciones de dominación entre lo urbano y lo rural y de 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 en América Latina siempre favorece a la ciudad y, particularmente, a las grandes ciudades. Esta cuestión está y debe estar siempre presente en el horizonte de este estudio.

Partiendo de los supuestos que se acaban de señalar, ha parecido conveniente dividir este trabajo en dos grandes partes. La primera, que trata de las transformaciones rurales latinoamericanas, contiene un

diagnóstico interpretativo; la segunda, un intento de analizar escenarios futuros y estrategias de desarrollo social rural.

El diagnóstico interpretativo presenta un panorama histórico-estructural de las transformaciones rurales y se detiene especialmente en las tendencias a la concentración cada vez mayor de los recursos; en el papel que ha ido adquiriendo el control de aquellos distintos a la propiedad de la tierra; en el aumento proporcional del uso de mano de obra estacional y la correlativa disminución del empleo permanente; en la significación creciente del apoyo estatal a las empresas "modernas", y en las consecuencias de éstas y otras tendencias para el desarrollo social rural y la marginación de diversos grupos. Se inicia esta parte determinando los rasgos esenciales de la conceptualización de lo rural y lo urbano referida a la realidad latinoamericana; sigue con el análisis de las diferencias principales entre ambos medios; estudia luego el papel del agro en las transformaciones de la sociedad, y termina examinando los sistemas de relaciones, clases y movimientos sociales. Esta ordenación obedece a la idea de que lo urbano y lo rural sólo pueden ser comprendidos en su contexto histórico: es necesario mostrar, aunque sea en grandes trazos, cómo se ha llegado a la situación vigente, para luego considerar las diferencias actuales. De este modo puede emprenderse el análisis de lo rural en sí mismo, que sólo en referencia a la sociedad global puede ser comprendido. Esta primera parte del trabajo se ha llamado diagnóstico interpretativo porque, junto con exponer las grandes características y tendencias, intenta formular las correspondientes hipótesis explicativas.

La segunda parte es, en gran medida, un análisis prospectivo. Las tendencias analizadas en la primera son proyectadas hacia el futuro; se configuran así escenarios hipotéticos que plantean, desde el punto de vista del desarrollo social, desafíos y problemas que deberán ser enfrentados por todas las estrategias. Desde esta perspectiva son consideradas inmediatamente diversas estrategias recientemente propuestas. En razón de la gran variedad de estas últimas, de la imposibilidad de analizarlas todas y del carácter regional del estudio, ha parecido preferible detenerse especialmente en algunas de las principales como, por ejemplo, la del fortalecimiento del sector campesino o de subsistencia. Estas se han considerado desde el punto de vista de la necesidad de un desarrollo social menos desigual y más acorde con las aspiraciones estampadas en la Estrategia Internacional del Desarrollo.

PRIMERA PARTE
LAS TRANSFORMACIONES RURALES
EN AMERICA LATINA

A. LO RURAL Y LO URBANO EN AMERICA LATINA

1. Conceptos

Definir lo rural y lo urbano es una tarea difícil, pero constituye el punto de partida necesario para analizar el desarrollo social rural de los tres últimos decenios. La dificultad proviene de la rapidez, la intensidad y la diversidad de las transformaciones en los sistemas nacionales; de la creciente heterogeneidad estructural que se ha puesto de manifiesto en el proceso de desarrollo en esos sistemas, y de la marcada diversidad nacional que se presenta en la región latinoamericana.

Para alcanzar una definición se hace necesario un enfoque capaz de poner de manifiesto los rasgos y los elementos generales de realidades particulares, sin negar por ello la particularidad. El proceso de desarrollo en las realidades nacionales ha dejado de considerarse una agregación simple de lo ocurrido en elementos o partes de las mismas, y han adquirido un carácter dominante las relaciones entre esos elementos y partes dentro de un todo nacional, el cual actúa como sistema dentro del sistema mundial. Hechos tales como el ocaso de los enclaves mineros o de plantación y la constitución de los mercados nacionales (ocurrida o generalizada en los tres últimos decenios con la intervención integradora del Estado y de las fuerzas sociales que han actuado a través del mismo) ponen de manifiesto el funcionamiento de tales sistemas en los países de la región.

Lo rural y lo urbano, por lo tanto, deben ser aprehendidos en el dinamismo singular y contradictorio de sus transformaciones durante el período. No es posible enmarcarlos en una definición rígida y simplista en que el desarrollo rural se limite al de localidades de tal o cual magnitud poblacional. Es de sobra conocida la trama que une la población dispersa a la de las grandes metrópolis. La impronta de lo rural, básicamente a través de la migración campo-ciudad, aún se hace sentir incluso en éstas últimas. Sería erróneo, además, explicar las diferencias en los niveles de ingreso, educación, salud y demás componentes del bienestar de la población dispersa y de los diversos tipos de centros poblados, excluyendo el análisis del funcionamiento y las transformaciones de los sistemas de mercado, servicios, transporte, etc., de la red nacional de tales centros.

El concepto de lo urbano y el de la urbanización no coinciden en lo que respecta a unidades espaciales y a categorías de población. La urbanización efectiva, entendida en términos de patrones de comportamiento y de condiciones de vida similares a las del medio urbano de los países desarrollados, disminuye sensiblemente al pasar de los centros metropolitanos a los de menor tamaño; de ella está marginada —en diversas formas— la mayor parte de la población clasificada como

urbana en los censos nacionales. En cambio el fenómeno urbano se manifiesta en forma innegable en América Latina, pues la impresionante concentración de la población en grandes ciudades va unida a un proceso de concentración basado en las ventajas de la complementación de actividades. Es posible hablar del fenómeno urbano latinoamericano porque existe una integración, en el espacio citadino, de nuevas unidades de población y actividad; y este proceso, de variable intensidad, muestra signos de ser irreversible.

En relación a lo urbano, lo rural ha sido analizado frecuentemente como uno de los polos de un continuo en el que se inscriben las relaciones que unen la población dispersa o concentrada en pequeñas aldeas con los centros urbanos intermedios, con las metrópolis nacionales y con el exterior, configurando los procesos de urbanización y constitución de sistemas nacionales de producción, de mercado, de clases, de poder, etc.³

Dando por supuesto que, para la explicación de esos procesos, lo rural y lo urbano deben ser analizados en referencia a un continuo, se tratará, en lo posible, de mostrar la realidad de éste distinguiendo entre la población dispersa, los centros poblados menores, los intermedios y las grandes metrópolis.

Sin embargo, se evitará reducir lo rural exclusivamente a un punto de referencia o polo inicial de un continuo, por útil que este proceder resulte para determinar el grado de urbanización o de incorporación a los sistemas de producción, de mercado, etc., de las unidades de población y de actividad en el espacio nacional. Igualmente —como se dijo en la introducción— se evitará el error de identificar lo moderno con lo urbano y lo tradicional con lo rural.

Los procesos constitutivos y de transformación de la sociedad global (la urbanización, la industrialización, la formación y expansión de los sistemas de mercados, etc.) se manifiestan a través de modalidades diversas en lo urbano y en lo rural. Y, desde esta perspectiva, lo rural se refiere a formas de organización y a estilos de vida sustentados o asociados a actividades que, por la naturaleza de los procesos biológicos en que se basan, por su localización o por las condiciones económicas, sociales y las técnicas productivas con que se realizan, impiden la complementación espacial o bien generan desventajas para ella y, por ende, para la concentración en el espacio de actividades y de la pobla-

³ La incorporación del concepto de continuo rural-urbano como instrumento analítico en el análisis de las realidades latinoamericanas se logró al cabo de laboriosos esfuerzos de trabajo empírico y reelaboración teórica. Un buen ejemplo de los logros alcanzados es el estudio de J. Martínez Ríos "Análisis funcional de la 'Guelaguetza Agrícola'", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXVI, N° 1 enero-abril de 1964, p. 79-127.

ción. Estas características son comunes a la mayor parte de las actividades agrícolas, la ganadería extensiva, las explotaciones forestales, la pequeña minería, la pesca artesanal y algunas actividades turísticas. La dedicación a ellas obliga a la mayoría de los trabajadores y sus familias a residir en forma dispersa o en pequeñas agrupaciones, determinando, a su vez, que las actividades de servicio, transporte o recreación adopten características propias. Las diferencias de grado en materia de condiciones de trabajo, ingreso, salud, educación, vivienda, etc., resultan explicables en proporción variable según el caso, sobre la base de la diferente naturaleza de lo urbano y lo rural.

Como es sabido, la introducción de los conceptos de urbano y de rural en el análisis y explicación del proceso de desarrollo nacional, como unidades objeto de política, no constituye una vía alternativa sino complementaria de los enfoques globales y sectoriales. Por ello, en el presente trabajo, si bien se privilegiará el plano urbano-rural, se tratará de hacer presente la vinculación e integración de las explicaciones propuestas con las de carácter específicamente sectorial y con las globales. Como es de esperar, dado su carácter determinante, en el plano sectorial la atención se centrará, en buena parte, en las vinculaciones entre el desarrollo agropecuario y el rural; en el plano global, tendrá una gran relevancia el análisis de las relaciones de poder y, en particular, de la acción del Estado.

2. Lo urbano y lo rural en perspectiva histórica

Atribuir a constantes históricas de toda sociedad las diferencias entre ciudad y campo (en materias tales como el nivel de vida, por ejemplo), constituye un error, y conduce solamente a aceptar dichas diferencias o a lo sumo a intentar disminuirlas mediante políticas paliativas. La explicación de las actuales modalidades de lo rural, así como de sus transformaciones recientes, sólo se hace posible a través de la determinación de las raíces históricas de la situación, y de la especificidad de lo urbano y la urbanización a través de la historia.

En la historia de las sociedades latinoamericanas pueden distinguirse tres períodos: el de las sociedades precolombinas y coloniales, el de las sociedades agroexportadoras y el de las sociedades contemporáneas. Dentro de estas últimas, pueden a su vez señalarse dos subperíodos: uno de transición y otro, el actual, caracterizado por la constitución de sociedades urbano industriales en todo el ámbito latinoamericano.

a) *Las sociedades precolombinas y coloniales*

La ciudad, y la oposición campo-ciudad, eran elementos ya presentes en algunas de las sociedades precolombinas; desde los inicios coloniales sirvieron de base a las relaciones de dominación entre las

metrópolis y las colonias.⁴ Las sociedades coloniales, sin embargo, eran algo más que sociedades con ciudades, ya que éstas constituían y fueron diseñadas como sistemas, a diferencia de la mayor parte de las precolombinas. Las sociedades coloniales se basaron, además, en un incremento del número de ciudades y en la transformación de sus funciones (militares, político-administrativas, comerciales, etc.).

A pesar de estas diferencias, sin embargo, y para los fines del análisis que aquí interesa, ambos tipos de sociedades presentan una gran semejanza. En ambos casos se lograba un nivel organizativo determinado por el patrón de dominación cultural, económico, militar y político, y a pesar de aumentar el número de ciudades y el espacio vertebrado por el sistema urbano, se mantenía estable la proporción de la población en campo y ciudad y el carácter de las relaciones entre ambas poblaciones.⁵ Es en este marco que deben entenderse los esfuerzos para agrupar en pequeñas aldeas a la población rural sometida. Incluso cuando se crearon efectivamente dichas agrupaciones, la población siguió vinculada a las labores del campo, y éstas se organizaron para abarcar espacios más amplios, con la introducción de la energía animal y de la tecnología correspondiente.

b) *Las sociedades agroexportadoras*⁶

Entre los primeros decenios del siglo XVIII y los comienzos del siglo XX, el auge exportador fue acompañado por un crecimiento y/o transformación del patrón de distribución espacial de la población. Las migraciones intercontinentales de origen africano y europeo, las medidas adoptadas para desintegrar las comunidades indígenas y los cambios en la localización de la producción agropecuaria caracterizaron este período.

El papel de las ciudades fue vital en la transformación del agro y la organización de los flujos comerciales, sin que ello diera origen a un proceso de concentración de la población. Los datos sobre Argentina, Brasil, Uruguay y México, países en los cuales fue particularmente intenso el auge y sobre Chile, donde se produjeron importantes trans-

⁴J.E. Hardoy y R.P. Schaedel (compiladores), *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Ediciones SIAR, Buenos Aires, 1975.

⁵Esta proposición se apoya en estudios como los de Ch. Gibson. *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, Siglo XXI, México, 1967; P. Kosor, *Life, Land and Water in Ancient Peru*, Long Island University Press, N. Y. 1965; Y.C. Collin Delavand *Les Régions Côtières du Pérou Septentrional* Institut Français D'Etudes Andines, Lima, 1968.

⁶Esta denominación significa que no se considerará en lo que sigue la situación de países minero-exportadores como Chile y Bolivia.

formaciones agrarias vinculadas al fuerte incremento de la exportación minera, muestran que la proporción de la población residente en las principales ciudades disminuyó a partir de la mitad del siglo XVIII y sólo comenzó a incrementarse, donde ello ocurrió, en los primeros decenios del siglo XX.⁷

En las islas del Caribe, donde el auge agroexportador tuvo lugar desde comienzos del siglo XVIII, el complejo infraestructural y los centros de producción en las ciudades tuvieron un carácter subsidiario, en la economía de plantación.⁸ En dichas economías la concentración de la población en grandes ciudades no fue superior a la de Argentina, Uruguay o Chile (20-35%); sin embargo, la proporción de residentes en centros poblados de más de 1 000 habitantes fue mayor gracias a la rápida concentración agroindustrial de las actividades productivas acreada por la transformación de los trapiches en ingenios azucareros. Así, por ejemplo, y desde fines del siglo XIX, cerca del 50% de la población de Cuba era urbana.⁹

Finalmente, en los países centroamericanos llegados más tardíamente al auge agroexportador, al producirse éste, "la ciudad se pone decididamente al servicio del campo y, aunque no se tienen datos suficientemente confiables a mano, creemos que la expansión urbana era mínima, y apoyada exclusivamente en las tasas naturales de crecimiento."¹⁰

Tanto en aquellos lugares en que la escasez de mano de obra se tradujo en importantes migraciones internacionales, como en aquellos en que se hizo necesaria, en forma permanente o estacional, la mano de obra indígena establecida en zonas de agricultura de subsistencia, el auge exportador latinoamericano constituyó una de las principales experiencias de radicación de mano de obra en zonas rurales. Lo más sorprendente es que la movilización de decenas de millones de personas se lograra pese a las duras condiciones de trabajo;¹¹ para la gran mayoría, sin el aliciente de establecerse como productores independientes,¹²

⁷R.M. Morse, *Las ciudades latinoamericanas*, México, SepSetentas, 1973 y "El Desarrollo de los sistemas urbanos en las Américas durante el Siglo XIX", en J. Hardoy y R. Schaedel, *op. cit.*, pp. 263-290.

⁸M. Moreno Fraginals "Aportes culturales y deculturación" en la obra colectiva dirigida por el mismo autor, *África en América Latina*, Siglo XXI, México, 1977, pp. 13-33.

⁹L. Nelson, *Rural Cuba*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1951, p. 34.

¹⁰E. Torres Rivas, "Las relaciones urbano rurales en Centroamérica: su modificación histórica" en J. Hardoy y R. Schaedel, *op. cit.*, p. 231.

¹¹Tanto en términos del monto de las remuneraciones como de la extensión de la jornada de trabajo y de la disciplina laboral.

¹²Al respecto, en un interesante informe de la época, H. Van de Putte y L. Almeida *L'exploitation cafetière au Brésil*, Typographie A. Siffer Gand, 1889

y, a menudo, en zonas donde las condiciones ambientales eran difíciles, o francamente peligrosas, para la supervivencia humana (trópicos húmedos o áreas desérticas).

Más allá del calor puesto en sus críticas por los numerosos testigos de la época, las evidencias aportadas por las investigaciones históricas posteriores son concluyentes en lo que respecta a la importancia que tuvieron los más diversos medios de coacción utilizados para lograr la radicación de trabajadores en las zonas rurales agroexportadoras.¹³ La esclavitud y sus secuelas, las migraciones internacionales bajo contrato con cláusulas de dependencia laboral por años,¹⁴ la práctica de la sujeción por endeudamiento, fueron las fórmulas más evidentes de coacción, junto con aquellos casos en que el Estado impuso a pequeños productores independientes la obligación de realizar determinados trabajos, al menos en forma estacional.¹⁵

Por tanto, los grandes movimientos de radicación de población en las zonas rurales agroexportadoras se hicieron, por lo general, gracias a que se logró limitar o suprimir la libre movilidad de los trabajadores. Este hecho no pudo pasar inadvertido en países con grandes zonas inexploradas y aptas para la agricultura,¹⁶ y de él dan testimonio también el aumento de las diversas formas de resistencia y del número de fugitivos, así como el derrumbe y la drástica transformación de la organización productiva que se produjo al cesar la coacción.¹⁷

se hacen eco del problema creado en Brasil por la abolición de la esclavitud y el contrasentido (incluso financiero) que representaba la oposición de los empresarios cafetaleros a vender parte de su propiedad en parcelas para atraer a los migrantes europeos.

¹³Entre los múltiples trabajos sobre el tema resultan un ejemplo las apreciaciones actuales sobre la debatida situación del trabajador mexicano durante el período. Véase M. González Navarro, "Le développement économique et social du Mexique" en *Annales: Economies, Sociétés, Civilisations*, 21^e Année, N^o 4 juillet août 1966, p. 842-858. Véase también el importante aporte de R.T. Ely, basado en testimonio de la clase empresarial, acerca de la condición del esclavo en las plantaciones azucareras cubanas del Siglo XIX. Véase *Cuando Reinaba su Majestad el Azúcar*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963.

¹⁴Véase, por ejemplo, J. Pérez de la Riva, *Para la historia de la gente sin historia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

¹⁵Véase, por ejemplo, A.Y. Dessaint "Effects of the hacienda and plantation systems on Guatemala's Indians", *América Indígena*, Vol. XXII, N^o 4, octubre, 1962.

¹⁶En el plano de la formulación teórica dio lugar al trabajo de H.J. Neibour *Slavery as an Industrial System*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1900.

¹⁷Véanse, por ejemplo: Y. Debbasch "Le marronage. Essai sur la désertion de l'esclave antillais", Première et Deuxième Partie, en *L'Année Sociologique*, 1^{ère} Edition 1962 y 1964, pp. 1-122 y 117-195; L. Antezana, "La reforma agraria campesina en Bolivia 1956-1960", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXXI,

La fuerza de los movimientos para modificar los sistemas de trabajo, aunada a consideraciones que fueron prevaleciendo entre los empresarios acerca de las ventajas de las formas salariales abiertas o encubiertas,¹⁸ se tradujeron a menudo en una transformación de los sistemas de trabajo los cuales adoptaron modalidades más estimulantes. En cambio, no varió en lo fundamental la resistencia de la clase empresarial terrateniente a ceder su control sobre la tierra.

Frente a ella, se acrecentó la conciencia agrarista de los trabajadores del campo, la que se fue expresando a través de la colonización espontánea y de movimientos sociales de acceso a la tierra.¹⁹

La migración a la ciudad, donde eran diferentes las modalidades contractuales y las condiciones de trabajo del asalariado, y mayores las posibilidades de desempeñarse como productor independiente o trabajador por cuenta propia, no constituía una alternativa de gran importancia.²⁰ Por una parte, la huida del sometido o el endeudado no podía dirigirse hacia donde más imperaba la autoridad establecida; por otra, era escaso el desarrollo de las actividades y oportunidades ocupacionales urbanas. Esta última parece ser la causa principal, y saltaba a la vista de los primeros especialistas que analizaron comparativamente el desarrollo urbano latinoamericano. Así, uno de ellos planteaba que las ciudades de los Estados Unidos surgieron gracias a la tremenda industrialización de los recursos naturales para satisfacer las *necesidades de la población*, mientras que en América Latina las ciudades se desarrollaron, en gran parte, a través de una industrialización parcial de tipo extractivo, en el sentido de que los recursos fueron desarrollados sólo para la exportación, *para satisfacer las necesidades de los mercados mundiales*.²¹

Nº 2, abril-junio de 1969, pp. 245-323; y M. Moohr, "The Economic Impact of slave emancipation in British Guiana, 1832-1852", *The Economic History Review* Second series, Vol. XXV, Nº 4, Nov. 1972, pp. 588-606.

¹⁸ Como el colonato, la aparcería, el inquilinaje, etc.

¹⁹ Véanse, por ejemplo, H. Giberti, *El desarrollo agrario Argentino. Estudio de la región pampeana*, EUDEBA, Buenos Aires, 1964; J. Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959; y algunos de los estudios de S.W. Mintz, como "The Caribbean as a socio-cultural area" y "Toward an agro-American history" en *Cahiers d'histoire mondiale*, Vol. IX, Nº 4, 1966, pp. 912-936 y Vol. 103, Nº 2, 1971, pp. 318-333, y "The Caribbean Region", en *Daedalus*, Vol. XIII, Nº 2, primavera de 1974, pp. 45-71.

²⁰ Véase por ejemplo: A García, "Regímenes indígenas de salariado. El salariado natural y el salariado capitalista en la historia de América", en *América Indígena*, Vol. VIII, Nº 4, octubre, 1948, pp. 249-287.

²¹ Véase F. Violich, *Cities of Latin America*, Reinhold Publishing Co., N.Y., 1944, p. 42. Esta visión, aunque simplificada, es sin duda acertada, ya que los esfuerzos de industrialización para el mercado interno fueron excepcionales y limitados a pocos rubros. Ello se advierte incluso en países donde el auge

c) *Las sociedades latinoamericanas contemporáneas: subperíodo de transición*

La declinación del ritmo de crecimiento de las exportaciones agropecuarias en la región como conjunto²² se acompañó primero del cese de las migraciones intercontinentales y, posteriormente, del de las migraciones entre países de la región.²³ Las menores necesidades de mano de obra se produjeron junto con el inicio de la aceleración del crecimiento natural de la población²⁴ y también, aunque en menor medida, junto con transformaciones técnicas destinadas a ahorrar mano de obra en algunas producciones, como la azucarera.

En ese contexto, dos procesos marcarán en forma decisiva este período: la transformación de las modalidades de radicación de la población en las zonas rurales y el cambio en la estructura productiva de las ciudades.

i) *La transformación de las modalidades de radicación rural.* La transformación de las modalidades de radicación de la población pueden considerarse una inversión de la tendencia empresarial a preferir el trabajador asalariado a las formas indirectas de salarios (colonos, trateros, inquilinos, etc.); dicha tendencia va unida a una expansión de los productores independientes.²⁵ Así hasta comienzos del presente siglo en las grandes zonas cafetaleras brasileñas las grandes "fazendas" utilizaban como asalariados a los ex-esclavos, y contrataban colonos generalmente extranjeros; más adelante se da un incremento del uso de formas

exportador (minero y agrícola) no tuvo el carácter espectacular del auge argentino, brasileño, cubano o uruguayo. Véase, por ejemplo, J. Basurto, *El proletariado industrial en México (1850-1930)*, UNAM, México, 1975.

²²Una vez iniciado el período de declinación en algunos países, el auge exportador se produjo en otros y para los mismos productos. Este fue el caso, por ejemplo, del café, donde la declinación en Brasil corresponde al auge en Colombia y El Salvador; en el banano, donde la declinación en Costa Rica coincide con el auge de Colombia, Honduras, y Guatemala; o en el henequén, donde el estancamiento y declinación de Yucatán (México) se tradujo en el inicio de esas plantaciones en Haití y Venezuela.

²³Como las originadas en parte del Caribe hacia Panamá, algunos países centroamericanos y Cuba. Véase P. Moral, *Le paysan haïtien*, G.P. Maissonneuve & Harose, París, 1961; R.A. Adams "Cultural Components of Central America" en *American Anthropologist*, Vol. 58, N° 5, octubre, 1956, pp. 881-908 y D.C. Corbitt "Immigration in Cuba", en *The Hispanic American Historical Review*, mayo 1942, pp. 280-390.

²⁴Entre una de las excepciones se encuentra Venezuela donde hubo bajas en la tasa de incremento natural de la población. Véase F. Brito, *Venezuela Siglo XX. Casa de las Américas*, La Habana, 1967, pp. 264 y ss.

²⁵Solían ser ocupantes y precaristas, en vez de propietarios.

indirectas de salariado y a la vez la subdivisión de "fazendas" y la constitución de sociedades de ventas de tierras que facilitaron el acceso de numerosos ex-colonos a la condición de pequeños productores independientes.²⁶ En la región pampeana argentina se desplazaron algunas actividades desde la ganadería a la agricultura. Los estancieros, sin desprenderse de la tierra, la trabajaron directamente o, con más frecuencia, la dieron en arrendamiento o aparcería. De ahí que la proporción de propietarios en la región pampeana bajara de 40% en 1914 hasta 35.5% en 1937. Debe notarse, sin embargo, que, pese a la obligación legal de tener contrato escrito sobre 200 300 arrendatarios, aparceros o medieros en todo el país, 111 100 carecían de tal instrumento. Estas circunstancias, junto con una incipiente mecanización, produjeron un importante cambio en la composición de la mano de obra, que favoreció a las categorías de productores y familiares en detrimento de los asalariados.²⁷ (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1
ARGENTINA: REGION PAMPEANA
PERSONAL OCUPADO EN TAREAS AGROPECUARIAS
(En miles de personas)

	1908	1914	1937
<i>Personal permanente</i>	1 212	1 411	1 478
Productor y familiares	—	789	1 192
A sueldo	—	622	286
<i>Personal transitorio</i>	809	573	521
<i>Total</i>	2 021	1 984	1 999

Fuente: H. Giberti, *El Desarrollo Agrario Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires, p. 49.

Las transformaciones en otros países latinoamericanos presentan, por lo general, las mismas tendencias, aunque éstas no sean tan nítidas como en las zonas exportadoras de Argentina y Brasil. La zona bananera del Magdalena, en Colombia, y la zona litoral o montuvia ecuatoriana son buenos ejemplos de la pugna entre ocupantes y empresarios y de la combinación de salariables directos e indirectos. En la zona del Magdalena, en los años 30, tanto la compañía bananera extranjera como los productores nacionales se fueron inclinando por el trabajo a trato, hasta que éste prevaleció sobre el trabajo a jornal; pero, en el

²⁶Véase L. Regray, *Brasil, Café 1934*. Centre d'études économiques et d'éditions, Le Havre, 1934.

²⁷H. Giberti, *El Desarrollo Agrario Argentino*, op. cit., pp. 41, 46 y 56.

fondo, el cambio se limitó a la forma de calcular el salario y a una supervisión menos directa del trabajo por parte del empresario. Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos de la compañía extranjera, el número de hectáreas ocupadas ilegalmente por pequeños productores (alrededor de 7 000) sobrepasaba las explotadas directamente por la compañía.²⁸ En la zona litoral o montuvia ecuatoriana en los primeros decenios del siglo, los grandes empresarios, que controlaban el 80% de la tierra y un porcentaje aún mayor de la producción de cacao y de frutas para exportación, combinaban, a los peones asalariados con los llamados vivientes y sembradores, que correspondían a formas de asalariado indirecto. El paso del mismo trabajador por las tres formas era frecuente a lo largo de los años, así como los cambios en la preponderancia de una u otra forma de ellas dentro de las empresas, de acuerdo con los vaivenes en los volúmenes y los precios de las producciones exportadas y los consiguientes cambios en la situación financiera de los empresarios. Igualmente en la zona montuvia ecuatoriana había un importante y creciente número de pequeños productores en condición de ocupantes ilegales.²⁹

En el caso de las producciones agropecuarias de exportación cuyo control se mantuvo en manos de empresarios nacionales, como el café, hubo un sostenido aumento en el número de pequeños productores y en la proporción de la producción obtenida por éstos.³⁰ El gran productor, sin embargo, mantuvo el control global de la producción a través de la compra o de la obligación de los pequeños productores de entregar las cosechas para su procesamiento agroindustrial. Así, en la zona cafetalera de Chiapos (México), cuya producción se triplicó entre 1929 y 1944, el volumen del café comprado en ese mismo lapso por

²⁸ Véase el informe que rindió a la honorable Cámara de Representantes la comisión designada para visitar la zona bananera del Magdalena. Bogotá, Imprenta Nacional, 1935.

²⁹ Véase J. de la Cuadra, *El Montuvio Ecuatoriano*, Buenos Aires, Ediciones Imán, 1937.

³⁰ Uno de los ejemplos más notables es el de Colombia, como puede apreciarse comparando los datos de D. Monsalve, *Colombia Cafetera: Información general de la República y estadística de la industria del café*, Casa Artes Gráficas, Barcelona S.A., 1927, con los de FAO/ECLA, *El Café en América Latina*, Informe preparado con arreglo al programa conjunto de la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.G.4, México, 1958. Para una apreciación más general pueden contrastarse los resultados de este último estudio con el cuadro descrito por alguno de los investigadores de comienzo de siglo, como A. Ramos, *A industria cafeiera na America Hispanhola*, Secretaria de Agricultura, comercio e obras públicas de Estado de São Paulo, 1907.

algunas grandes fincas a los pequeños productores aumentó casi en diez veces.³¹

El incremento del número de pequeños productores independientes, frecuentemente carentes de título legal de sus tierras, y de las formas indirectas de salariado con acceso a la tierra (medieros, aparceros, huasipungueros, etc.) fue aún más notorio en las zonas abiertas a la colonización y en las zonas de producción para el mercado interno. La enorme diversidad de arreglos a que se llegó entre pequeños productores y el empresariado terrateniente ha sido descrita con lujo de detalles en diversas monografías.³² En estas realidades sería un error considerar, sin embargo, que el acceso a la tierra dio lugar a un proceso de acumulación favorable a esos pequeños productores ya que, si bien éste existía, los beneficiarios reales eran los grandes propietarios y los comerciantes locales. Una de las combinaciones más utilizadas para ello era la limpia y creación de pastos en las grandes haciendas a través de la cesión temporal de tierras a los pequeños productores para su cultivo.³³ A través de esta fórmula se acentuó el antagonismo ancestral entre ganaderos y pequeños productores, presente en muchos países desde el período colonial.³⁴ A su vez, se fue extendiendo la figura del comerciante local, considerado como obstáculo al desarrollo rural, y la oposición a sus formas de operación (endeudamiento, compras en verde, etc.).³⁵

No puede negarse, en cambio, que las fórmulas de salariado indirecto y el acceso a la tierra, por precario que fuese, constituyeron vías de radicación menos oprobiosas y relativamente efectivas, si se las compara con los medios coactivos predominantes en el período agro-exportador. Estos nuevos medios lograron la mantención o radicación

³¹ Véase A. Monzón, "Problemas de la movilidad horizontal en la zona cafetera de Chiapas" en *Hechos y Problemas del México Rural*, Seminario Mexicano de Sociología, México, 1952, pp. 93-98.

³² Véase, por ejemplo, J.F. Casals "La estructura agraria del Ecuador" en *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Epoca, Vol. 2, N° 1, 1963, pp. 40-62.

³³ Véase, por ejemplo, R. Baraona, "Una tipología de haciendas en la Sierra Ecuatoriana" en *Reformas Agrarias en América Latina, Procesos y Perspectivas*, edición preparada por Oscar Delgado, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 688 y ss.

³⁴ Véase, por ejemplo, J. Bosch, *Composición social dominicana*, Impresora Arte y Cine, Santo Domingo, 1970.

³⁵ Véase A. Marroquín, "Factor económico y cambio social", en *América Indígena*, Vol. XV, N° 3 julio 1955 pp. 215-226. El autor analiza este problema en el contexto de la relación campo-ciudad en tres zonas mexicanas durante este período.

rural de la población, disminuyeron las actividades coactivas³⁶ y modificaron la estructura social rural. Este último aspecto puede ser ilustrado con el caso de Panamá, en que estuvieron presentes tres fuerzas o tendencias analizadas en páginas anteriores: la expansión de la empresa plantadora extranjera, la colonización espontánea y las transformaciones en las grandes empresas nacionales. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2
DISTRIBUCION PROBABLE DE LOS AGRICULTORES DE ACUERDO
CON SU RELACION LEGAL CON LAS TIERRAS
QUE CULTIVAN (PANAMA, 1940)

<i>Clase de agricultores</i>	<i>Número de agricultores</i>	<i>Porcentaje del total de agricultores</i>
Dueños de terreno	17 284	16.4
Arrendatarios	16 538	15.7
Usufructuarios	39 689	37.6
Peones	32 040	30.3
<i>Total</i>	<i>105 551</i>	<i>100.0</i>

Fuente: O. Hooper, "Aspectos de la vida social rural de Panamá" en *Boletín del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas*, Universidad Interamericana (Panamá), Vol. II, N° 3, Febrero 1945, p. 67-317, pág. 99. El cuadro fue elaborado a base de los catastros de propiedad, el Informe de la Oficina de la Renta Agraria y el Censo de Población de 1940.

Si bien las tres tendencias señaladas estuvieron siempre presentes, su impacto tuvo magnitudes y expresiones diversas en algunas realidades latinoamericanas. Entre ellas, los casos de Cuba y México merecen un tratamiento especial para los propósitos de este trabajo. En Cuba, a pesar del incremento del número de arrendatarios y ocupantes, el de los productores independientes era casi tres veces menor que el de los asalariados en el decenio de 1940³⁷ y el grueso de estos últimos eran temporales, con un empleo anual reducido a unos 120 días al año en 1945.³⁸ En México, en cambio, el número de productores con acceso a tierra se incrementó gracias a la distribución, entre 1915 y 1940, de más de cuatro millones de hectáreas a sobre 200 000 beneficiarios con lo cual los productores con acceso a tierra pasaron a ser mayoritarios con

³⁶ Véase, por ejemplo, H. Favre "Le travail saisonnier des chamula" en *Cahiers de L'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine*, N° 7, 1965, pp. 63-135.

³⁷ Véase L. Nelson, *Rural Cuba*, *op. cit.*, pp. 162 y ss.

³⁸ F.A. Truston, *Report on Cuba*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1951, p. 49.

respecto a los asalariados en el país.³⁹ Como era de esperar, en las zonas rurales mexicanas no varió sensiblemente la capacidad de mantener o radicar población durante el período,⁴⁰ mientras que en Cuba la migración a las zonas urbanas se aceleró drásticamente.⁴¹

ii) *El cambio en la estructura productiva de las ciudades.* La industrialización latinoamericana durante el período precedente se vio limitada a los requerimientos de exportación de productos primarios (ingenios azucareros, beneficios de café, frigoríficos, plantas de concentrado y fundición de minerales) y a un auge relativo de la industria artesanal en las ciudades. En el período que ahora se analiza, la sustitución de importaciones le imprimió ritmos de crecimiento sin precedentes, mientras la producción y la ocupación industrial se concentraban en una o pocas ciudades en cada país. Al incremento de la producción y la ocupación industrial se unieron los de la construcción y servicios, con lo cual hubo un cambio en la estructura productiva de las grandes ciudades. Cabe señalar que este proceso, aunque se extendió a muchos países latinoamericanos, tuvo modalidades más diversas que el de la transformación de los medios de radicación rural de la población.⁴²

Argentina y Brasil fueron, sin duda, los países en que se produjo más clara y vigorosamente el cambio en la estructura de producción de las ciudades y la concentración empresarial y espacial de la producción y la ocupación industrial. En Argentina, la fuerza de trabajo industrial se triplicó entre 1908 (329 500 personas) y 1947 (1 073 871 personas), mientras que el aporte industrial al PIB pasó de un 14.4% a un 23.5%.⁴³

A su vez, en 1954 el 0.2% de los establecimientos con más de 500 obreros ocupaban más del 25% del total de la mano de obra industrial; y el 67% del personal ocupado y el 72% del valor de la producción industrial correspondían a establecimientos localizados en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.⁴⁴

³⁹ S. Reyes Osorio y otros. *Estructura Agraria y Desarrollo agrícola en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 49.

⁴⁰ La población rural y la urbana en México se incrementaron a tasas del 1.5 y 2.2% anual respectivamente entre 1921 y 1940.

⁴¹ L. Nelson, *op. cit.*

⁴² Véase, por ejemplo: D. M. Phelps "Industrial Expansion in Temperate South America" en *The American Economic Review*, -Vol. XXV, 1935, pp. 273-283; R.H. Whitbeck, *Economic Geography of South America*, N.Y. McGraw Hill, 1926; George Wythe, *Industry in Latin America*, Columbia University Press, N.Y., 1945.

⁴³ A. J. Pla, *América Latina Siglo XX; economía, sociedad y revolución*, Carlos Pérez, Editor, Buenos Aires, 1969, pp. 90, 222 y 223.

⁴⁴ A. J. Pla, *op. cit.*, p. 223.

En Brasil, la concentración industrial favoreció a São Paulo; ya en 1937 existían allí más de 9 000 establecimientos que ocupaban cerca de 250 000 personas,⁴⁵ y en 1950-1951, 24 851 establecimientos que ocupaban 576 766 personas.⁴⁶ En 1907, el Estado y, básicamente la ciudad de São Paulo sólo entregaban un 16.5% del valor total de la producción industrial de Brasil; en 1949, en cambio producían el 47.9% de ese total.⁴⁷ El carácter propiamente industrial de la mano de obra ocupada en la industria manufacturera brasileña fue acentuándose rápidamente; así, entre 1940 y 1950 el número de empleos industriales se duplicó (769 000 a 1 522 000) mientras que los empleos artesanales aumentaron sólo en cerca de un 25% (663 000 a 841 000).⁴⁸

Las características del proceso analizado se manifiestan igualmente en México, con una diferencia: la importancia del sector construcción es evidentemente mayor. (Véase el cuadro 3.) El boom de la construcción en la ciudad de México durante el decenio de 1940 impresionaba a los investigadores norteamericanos, a quienes recordaba el período de alzas en los valores de los bienes raíces por el que recién habían pasado sus ciudades. La importancia de la construcción urbana durante ese período ha sido señalada también en los casos de Bogotá y La Paz.⁴⁹

En Cuba pueden observarse, sobre todo a partir del decenio de 1920, ciclos de intensa actividad en la construcción, aun cuando ésta no

Cuadro 3
MEXICO: FUERZA DE TRABAJO INDUSTRIAL

Años	Fuerza de trabajo industrial	Industria propiamente dicha		Industria artesana familiar		Construcción
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
1921	529 428	120 000	24.8	379 428	76.0	30 000
1930	682 161	230 000	37.3	387 161	62.0	65 000
1940	843 607	370 000	50.2	362 677	49.8	105 930
1950	1 197 104	540 000	55.5	432 592	44.5	224 512

Fuente: A. J. Pla, *América Latina Siglo XX; Economía, sociedad y revolución* Carlos Pérez Editor, Buenos Aires, 1969, p. 62. A base de datos censales.

⁴⁵ F. Violich, *Cities of Latin America*, op. cit., p. 43.

⁴⁶ E. Rattner, *Industrialização e Concentração Económica em São Paulo*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1972, p. 99, Cuadro 1.

⁴⁷ A. J. Pla, op. cit., p. 88.

⁴⁸ P. Singer, *Dinámica de la población y desarrollo, Siglo XXI*, México, 1971, p. 109.

⁴⁹ F. Violich, *Cities of Latin America*, op. cit., pp. 51 y ss.

se limita a las obras urbanas. Dichos ciclos caracterizaron los años de recesiones provocadas por los cambios en el mercado mundial azucarero. La mano de obra ocupada en la construcción, sobre todo en los meses de tiempo muerto (junio a diciembre) sobrepasaba a la ocupada en las nacientes actividades industriales urbanas.⁵⁰ La utilización del empleo en obras públicas, como solución temporal a la caída de la ocupación, se advierte también en otros países del Caribe y Centroamérica en estos decenios.⁵¹

Para comprender más cabalmente el incipiente fenómeno urbano latinoamericano en este período, hay tres situaciones distintas a las mencionadas que deben ser tenidas en cuenta. La primera corresponde a aquellas ciudades en las que se produjo una fuerte concentración de la población sin que ésta se acompañara del correspondiente incremento de la producción industrial. Lima es, sin duda, el más notable ejemplo; entre 1919 y 1940 pasó de 140 mil a 450 mil habitantes, llegando a tasas de crecimiento del 5.5 anual a partir del decenio de 1930.⁵² Sin embargo, la industrialización (agroindustrialización, básicamente) no se dio en la ciudad sino en los Departamentos del norte del Perú. Las migraciones de la sierra a la costa, secuela del proceso de concentración de la propiedad entre 1890 y 1920,⁵³ desbordaban la capacidad de absorción de la agroindustria costera de exportación, lo que las obligaba a orientarse hacia Lima.

La segunda situación es la de aquellas ciudades, en particular capitales, que fueron desplazadas en muchas de sus funciones por otras del país, o que simplemente quedaron marginadas del influjo agroexportador y de sus avatares posteriores. El contraste entre Quito y Guayaquil, en Ecuador, y la marginación de Tegucigalpa del auge bananero, sirven de ejemplo de estos casos.

Finalmente, cabe mencionar ciudades regionales cuyo notable crecimiento se debió a una participación más directa en el desarrollo industrial nacional, o bien a un aumento conjunto de la producción agropecuaria (a menudo para el mercado interno) y de la industrialización mediante medianas y pequeñas empresas. Medellín y Cali en Colombia, Guadalajara y Monterrey en México, y Córdoba y Mendoza

⁵⁰ M. Márquez Sterling, *La política exterior y la política nacional del Presidente Machado*, Imprenta Rambla, Bauzá y Cía., La Habana, 1926; L. Nelson, *Rural Cuba*, op. cit.; y F. A. Truston, *Report on Cuba*, op. cit.

⁵¹ Véase, por ejemplo, H. S. Allen, *Venezuela, A Democracy*, Doubleday, N. Y. 1940, Capítulo XIV, "A Nation Busy at Public Works".

⁵² F. Violich, *Cities of Latin America*, op. cit., p. 50.

⁵³ F. Chevalier, "L'Expansion de la Grande Propriété dans le Haut-Pérou au XX^e Siècle", en *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, Año 21, No 4, julio-agosto 1966, pp. 815-831.

en Argentina, son buenos ejemplos. Las causas de estos dinamismos, de carácter excepcional en el contexto global latinoamericano del período, están siendo exploradas. Si bien muestran en cada caso particularidades diferentes, su estudio puede servir para investigar la influencia de mecanismos globales, tales como los de la centralización política y las relaciones entre las burguesías regionales, en la determinación de los sistemas nacionales de centros urbanos.⁵⁴

d) *Las sociedades latinoamericanas contemporáneas: subperíodo actual*

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, el fenómeno urbano se generaliza en el ámbito latinoamericano. Sus características contrastan con las del mismo fenómeno en otras regiones del mundo, y tienen origen no sólo en procesos recientes, sino también en los de períodos anteriores.⁵⁵ A su vez, lo rural aparece imbricado en lo urbano, que tiende a determinar el funcionamiento y las transformaciones de los sistemas nacionales.

i) *Distribución espacial de la población.* Entre los rasgos comunes de las transformaciones experimentadas por los países latinoamericanos se destaca la creciente concentración de la población en las localidades definidas como urbanas en cada uno de los países. En 1975 la proporción de la población latinoamericana que residía en localidades urbanas (60%) era dos veces superior al promedio del conjunto de los países en desarrollo (28%) y 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 a la de Estados Unidos, Canadá y los países desarrollados de Europa (80%).⁵⁶

La concentración urbana de la población latinoamericana podría parecer, en su conjunto, un proceso sostenido desde 1920, y proyectado del mismo modo hasta fines del presente siglo. (Véase el cuadro 4.) El hecho de que la población definida como urbana en cada país aumente en proporción similar entre 1920 y 1950 y entre 1950 y 1980 no debe, sin embargo, dar origen a conclusiones erróneas. La mantención de la tasa de crecimiento de la población urbana tiene lugar en

⁵⁴ Véase, por ejemplo, J.C. Agulla, *Eclipse de una aristocracia: una investigación sobre las élites dirigentes de la ciudad de Córdoba*, Ediciones Libera, Buenos Aires, 1968 y J. Balán "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", en *Desarrollo Económico*, Vol. 18, N° 69, abril-junio de 1978, pp. 49-87.

⁵⁵ Véase M. Schtiengart, compiladora, *Urbanización y dependencia en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1973, pp. 19-70.

⁵⁶ "Trends and Prospects in Urban and Rural population 1950-2000, as assessed in 1973-1974", ESA/P/WP.54, abril 25, 1975.

Cuadro 4

CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA POR REGIONES, 1920-2000

(Población urbana como porcentaje de la población total^a)

	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
<i>Total mundial</i>	19	22	25	28	33	37	41	46	50
Regiones desarrolladas	39	42	47	52	58	64	70	75	80
Regiones en desarrollo	8	10	12	16	21	25	30	36	42
Africa	7	9	11	14	19	23	29	34	40
Norte América	52	56	59	64	70	74	79	83	86
América Latina	22	28	31	41	49	57	63	69	74
Asia del Este	9	11	13	15	23	26	33	40	46
Asia del Sur	9	10	12	15	18	21	25	29	34
Europa	46	49	56	55	59	65	70	74	79
Oceanía	47	50	53	65	66	70	73	75	77
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	15	19	32	39	49	57	64	71	76

Fuente: Crecimiento de la población urbana y rural del mundo, 1920-2000. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, número de venta: S.69.XIII.3.

^a "Población urbana" corresponde a la definida como tal en cada uno de los países.

condiciones en que la tasa de crecimiento de la población total aumenta sostenidamente, hasta bordear el 3% en los años sesenta. Sólo a partir de 1960 se registró una leve declinación de la tasa del crecimiento urbano.⁵⁷ Una de las causas fundamentales del extraordinario incremento de la concentración urbana de la población latinoamericana está en el aumento sostenido de la tasa de crecimiento de la población total.

América Latina, de acuerdo con los datos del cuadro 4, habría cumplido en alrededor de 25 años (1955-1980) una etapa similar a la que demoró 50 años en Europa (1920-1970): el paso de un 40 a un 60% de población urbana. Y ello en condiciones en que la tasa de crecimiento de la población total latinoamericana era más del doble de la europea en los decenios comparados. El cuadro 5 muestra la aceleración de crecimiento de la población total latinoamericana, particularmente a partir de 1950, y cómo los incrementos latinoamericanos de cada decenio superan con creces a los europeos registrados entre 1920 y 1980, a pesar de tener una base menor.

Cuadro 5
AMERICA LATINA Y EUROPA: POBLACION TOTAL,
URBANA Y RURAL 1920-1980
(Millones de habitantes)

	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980
<i>Población total</i>							
América Latina	90	108	130	163	212	283	358
Europa	325	354	379	392	425	454	479
<i>Población urbana en localidades de 20 000 o más habitantes</i>							
América Latina	13	18	25	41	69	107	163
Europa	113	132	150	160	188	214	237
<i>Población rural en localidades de menos de 20 000 habitantes</i>							
América Latina	77	89	105	122	143	176	215
Europa	212	222	229	232	237	240	242

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de *Crecimiento de la población urbana y rural del mundo, 1920-2000*, Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, número de venta: S.69.XIII.3.

⁵⁷ La tasa de crecimiento urbano latinoamericano habría pasado del 4,22% anual en 1950-1960 al 4,15% en 1960-1970. Véase F. Gatica, *La urbanización en América Latina 1950-1970. Patrones y áreas críticas*. Documento presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA, Santiago, agosto 1978, p. 36.

Con el fin de lograr una comparación más adecuada de la concentración urbana de la población en América Latina y Europa, se hizo coincidir el universo urbano con las localidades de 20 000 habitantes y más (cuadro 5). Aun así, puede observarse que, en los períodos de referencia (Europa: 1920-1970 y América Latina: 1950-1980), la población urbana se cuadruplicó en América Latina y no alcanzó a duplicarse en Europa. Además, y a pesar de partir de una base menor, el incremento absoluto de la población urbana latinoamericana excedió en 21 millones de personas al mismo incremento en Europa.

Comparar la evolución de la concentración poblacional en América Latina y Europa resulta de interés no sólo porque pone en evidencia la rapidez de este proceso en América Latina, sino además porque el proceso latinoamericano, en contraste con el europeo, coincide con la formación del sistema nacional de centros urbanos⁵⁸ y la mantención de una alta proporción de la población total que vive en forma dispersa.⁵⁹ La contradictoria dinámica concentración-dispersión, que ha caracterizado la distribución espacial de la población latinoamericana, es uno de los elementos que determina su carácter de caso histórico inédito e impide interpretarlo y prever sus tendencias futuras mediante teorías que se inspiran en la experiencia de las sociedades urbano-industriales ya constituidas (como por ejemplo, la teoría de la modernización).

La formación de los sistemas nacionales de centros urbanos tiene sólo una remota relación con los sistemas de ciudades coloniales (españolas y portuguesas), y tampoco puede ser considerada como simple agregación al sistema de ciudades gestado a partir del período del auge de las exportaciones. La articulación de los sistemas urbanos actuales y la transformación de las ciudades en centros urbanos en virtud del proceso de concentración, organización e integración espacial de las actividades basadas en las ventajas generadas por la complementación de las mismas, tiene su origen en el paso a un tipo de desarrollo "hacia adentro", junto con el cual se manifiesta; es decir, un desarrollo basado en la expansión de la producción orientada al mercado interno en la ampliación de este mercado y en la vertebración de las redes nacionales. Es más, el grado en que se ha llegado a constituir ese sistema nacional

⁵⁸ "Desaparece paulatinamente el desarrollo regional autónomo de las ciudades, característico hasta las primeras décadas de este siglo..., y el conjunto se integra a una red única cuyo núcleo principal es la capital del país". I. Herrera y W. Pécht, *Crecimiento Urbano de América Latina*, Santiago, BID/CELADE, 1976, p. 19.

⁵⁹ R. Urzúa, *Determinantes y consecuencias de la distribución espacial de la población en América Latina*. Documento presentado al Seminario sobre Redistribución espacial de la Población, Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA, Santiago, agosto 1978.

de centros urbanos en los diferentes países depende del grado de desarrollo hacia adentro, como puede advertirse al comparar, por ejemplo, Bolivia o algunos de los países centroamericanos con México, Venezuela, Chile, Argentina o Brasil. Las investigaciones acerca del crecimiento urbano, que se han dedicado especialmente a los decenios que van de 1940 a 1970, son concluyentes para demostrar su carácter preferentemente interior, lo que contradice la imagen del crecimiento urbano periférico (costero) característica del período agroexportador.⁶⁰ Esas investigaciones destacan igualmente el papel central de las ciudades capitales en la constitución del sistema nacional de centros urbanos, pues en éstas se concentran generalmente el crecimiento de la producción industrial, los núcleos de los sistemas administrativos y de servicios, los mercados de bienes y servicios, y los centros del sistema vial nacional.⁶¹ Como era de esperarse, en ese contexto la ciudad capital resulta ser el punto de mayor concentración de población en el país, en una proporción que varía entre el 30% en casos, como los de Argentina, Uruguay o Chile, a algo más de un 10% en Colombia y Cuba.⁶² La proporción de la población en las capitales nacionales, o sus sucedáneas, ha aumentado en forma sostenida en toda América Latina (1940-1980); sólo en algunos casos aislados se advierte una tendencia a la disminución de las tasas observadas. La migración a las ciudades capitales tiene lugar con tasas crecientes en los países cuyo crecimiento urbano es más tardío y sólo ha comenzado a declinar algo en aquellos en que dicho crecimiento se inició más tempranamente.⁶³

En el crecimiento de las ciudades capitales, o sus sucedáneas, la migración desde el resto del país ha tenido un papel determinante, debido a la debilidad de los componentes del resto del sistema urbano y al resultado del balance entre las fuerzas que tienden a radicar la población en el medio rural y las que tienden a expulsarla. De los países latinoamericanos, prácticamente sólo los de crecimiento urbano más temprano, pudieron fortalecer el papel estabilizador de atracción de sus ciudades medianas y ello solamente en etapas avanzadas del proceso de concentración de la población.

⁶⁰ L. Herrera y W. Pecht. *Crecimiento urbano de América Latina*, op. cit. Véase la primera parte, "Ubicación de las ciudades en el espacio geográfico".

⁶¹ Basta citar el caso brasileño, donde ese papel es compartido por Río de Janeiro, São Paulo, y, más recientemente Brasilia, para recordar las limitaciones de esta generalización.

⁶² Véase L. Herrera y W. Pecht. *Crecimiento urbano en América Latina*, op. cit.

⁶³ J. Alberts. *Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina*, CELADE, Santiago, 1977, Capítulo 1.

Los centros urbanos intermedios⁶⁴ también aumentan su población, en unos casos bajo la influencia de políticas estatales orientadas a la desconcentración de la producción industrial y los servicios, y en otros gracias al impulso de la dinamización de las actividades (agrícolas y mineras) de localización fija. Sin embargo, dicho incremento está lejos de satisfacer las enormes exigencias de la acelerada migración hacia los grandes centros urbanos. El número de centros urbanos de más de 50 000 habitantes aumentó sostenidamente entre 1940 y 1970; sin embargo, la corriente migratoria hacia las ciudades grandes o centros metropolitanos sigue siendo sensiblemente más intensa que la que se dirige a los centros urbanos de más de 50 000 habitantes.⁶⁵ Las diferencias entre países están directamente relacionadas con las del incremento del número de centros urbanos y a la de la magnitud del o de los centros metropolitanos en relación con los intermedios.

El papel regulador que cumplen los centros intermedios en relación con las migraciones a las grandes ciudades es particularmente importante debido a que, en el continuo rural-urbano, la migración tiene lugar por etapas. Se ha observado la existencia de un mecanismo de reemplazo en la migración por etapas: la mayor proporción de los que migran de zonas rurales lo hacen a localidades menores; los de éstas migran a las intermedias y, los de estas últimas a las ciudades grandes.⁶⁶ Esta forma de la migración por etapas ha tendido a regular las corrientes migratorias hacia las ciudades grandes en aquellos países donde el sistema nacional de centros urbanos ha mostrado incremento del número de centros intermedios. En cambio, en países como los centroamericanos, donde la concentración urbana de la población y el desarrollo del sistema de centros urbanos ha sido menor y más tardío, las ciudades capitales atraen la mayor parte de la migración.⁶⁷ La diferente capacidad de los sistemas para regular dichas corrientes migratorias se pone de manifiesto al compararse la proporción de personas que migran directamente desde su lugar de nacimiento, sea éste rural o urbano, a las grandes ciudades. Así, en Perú, cuyo sistema urbano es relativamente frágil, el 82% de los migrantes a Lima provienen de su lugar de nacimiento; en cambio en países como Venezuela y Chile, con

⁶⁴ Definidos como aquellos de más de 20 000 habitantes.

⁶⁵ L. Herrera y W. Pecht. *Crecimiento urbano de América Latina*, op. cit., anexo 4.

⁶⁶ P. Singer "Migraciones internas. Consideraciones teóricas sobre su estudio" en H. Muñoz y otros, *Migración y Desarrollo*, CLACSO, Informe de Investigación, Serie Población, Buenos Aires, 1972, pp. 45-69; y J. Alberts, *Migraciones hacia áreas metropolitanas de América Latina*, op. cit.

⁶⁷ F. Gatica. *La urbanización en América Latina 1950-1970*, op. cit., pp. 42 y sa.

sistemas más desarrollados, este tipo de migración a las capitales respectivas desciende a cerca del 65%. A su vez, de los migrantes a Liña, el 57% proviene de áreas rurales, mientras que menos de un 40% de los llegados a Santiago y sólo un 25% de los llegados a Caracas tienen ese origen.⁶⁸

En América Latina, la concentración generalizada de la población en los centros urbanos y las grandes migraciones entre medios rurales, se dieron sobre todo en aquellos países en los cuales la colonización fue el medio para incorporar extensas superficies a la actividad agropecuaria comercial. Los casos más notorios son los de Bolivia y Brasil. En Bolivia, el grueso del incremento de la población nacional entre 1950 y 1970 tuvo lugar en el departamento de Santa Cruz, donde la expansión de la producción agrícola se inicia al finalizar la Segunda Guerra Mundial.⁶⁹ En Brasil, el ejemplo más notable es el del Oeste del Paraná, donde mediante la colonización se lograron espectaculares incrementos en las producciones de soja, maíz y trigo; su población aumentó de 145 000 a 4 500 000 habitantes, o sea más de treinta veces entre 1940 y 1980.⁷⁰ Debe advertirse, sin embargo, que incluso dentro de estas zonas el proceso de poblamiento rural ha ido acompañado por un proceso progresivo de concentración urbana, como lo demuestra el crecimiento de las ciudades de Santa Cruz de la Sierra y de Curitiba (Paraná) en los casos analizados anteriormente.

En contraste con estas experiencias, las de la colonización espontánea y dirigida o semi-dirigida con pequeños productores, dedicados total o parcialmente a la producción de subsistencia hicieron un aporte mucho más modesto al poblamiento rural.⁷¹ En las zonas donde ha tenido lugar este tipo de colonización se aprecia una tendencia a la reproducción y acentuación del patrón de asentamiento poblacional disperso que predominaba en las zonas rurales de donde provenían los migrantes.

⁶⁸J. Alberts. *Migraciones hacia áreas metropolitanas de América Latina*, op. cit., p. 30 y 34.

⁶⁹F. León, *Las transformaciones rurales en Bolivia*, CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, octubre de 1977.

⁷⁰BID, *A Retrospective Evaluation of the Paranaguá - Foz Do Iguacu Road Project*, Washington, octubre 1976, p. II 5. El caso de la Amazona brasileña, muestra, en cambio, como la colonización en base a la ganadería comercial extensiva ha frustrado el objetivo de radicar los importantes contingentes de población que se desea trasladar a esta Región desde los estados del Nordeste. Véase D.J. Mahar, *Desenvolvimento econômico da amazonia. Uma análise das políticas governamentais*. IPEA/INPES, Río de Janeiro, 1978.

⁷¹Véase, por ejemplo, M. Nelson: *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*. Textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1977.

En el período 1950-1980 adquiere cada vez más importancia otra expresión de la migración rural-rural: la que se realiza entre países limítrofes.⁷² Su principal origen está en las necesidades de mano de obra estacional para labores agrícolas en el país receptor, lo que deja un saldo anual de migrantes permanentes. Estas migraciones han preocupado a los respectivos países, y se cuenta ya con algunos estudios⁷³ que permiten apreciar no sólo el volumen y la evolución del ritmo de los flujos de migrantes sino que también la participación de éstos en las migraciones internas del país donde se radican. En este aspecto puede llegarse a una conclusión tentativa: los migrantes provenientes de el o los países limítrofes, una vez radicados inician procesos de migración en etapas hacia los centros urbanos, en forma similar a los nacionales del país.⁷⁴

En los países latinoamericanos el extraordinario proceso de concentración urbana de la población no ha podido ser regulado satisfactoriamente ni por el desarrollo de los sistemas nacionales de centros poblados ni por las migraciones entre medios rurales. La explicación de este hecho debe partir de la oposición entre la creciente concentración urbana y la mantención de la dispersión rural que ha prevalecido durante el período 1950-1980. Las informaciones disponibles indican que la proporción de la población total que vive en poblados de menos de 500 habitantes o dispersa se acerca al 40% en los países de concentración urbana más tardía y supera el 15% en los demás. (Véase el cuadro 6.) Por otra parte, estimaciones para 1970 indican que entre el 60 y el 85% de la población definida como rural en cada país residía en poblados de menos de 500 habitantes o estaba dispersa.⁷⁵

La mantención de un alto grado de dispersión de la población es un fenómeno de carácter generalizado. No lo es, en cambio el despoblamiento rural al que a veces se hace referencia, sobre la base de estadísticas que muestran el fuerte descenso de la proporción de la población definida como rural, el cual ha llegado a traducirse en algunos países, en una disminución absoluta de esta población.⁷⁶ Los países donde se ha

⁷² Como las de Bolivia, Paraguay y Chile a Argentina; de Colombia a Venezuela y de Guatemala a México.

⁷³ Véase, por ejemplo, Consejo Federal de Inversiones: *Algunos aspectos cuantitativos de la población extranjera originaria de países limítrofes*. Ediciones del CFI, Buenos Aires, 1973.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁵ Estimaciones elaboradas sobre la base de la información presentada en E. Schiefelbein, *Informe preliminar sobre el análisis de la distribución espacial de la población de la Región*, Santiago, septiembre de 1971. Los países analizados fueron Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

⁷⁶ Véase, por ejemplo, F. Gatica, *La urbanización en América Latina*, op. cit., pp. 61 y ss.

Cuadro 6

GRADO DE DISPERSION DE LA POBLACION EN SEIS PAISES DE AMERICA LATINA. CENSOS 1950-1970

País	Año aproximado del censo	Población total	Total localidades	En localidades de menos de 500 habitantes				
				Localidades		Población		Promedio de habitantes por localidad
				Número	Porcentaje del total	Número	Porcentaje del total	
Argentina	1950	15 893 827	3 475	2 153	62.0	5 110 312 ^a	32.2	171.6 ^b
	1960	20 013 793	3 054	1 073	35.1	3 811 731 ^a	19.0	290.1 ^b
Ecuador	1950	3 202 757	11 104	10 022	90.3	1 372 881	42.9	137.0
	1960	4 476 007	20 812	19 718	94.7	1 988 688	44.4	100.9
México ✓	1950							
	1960	34 923 129	89 612	78 653	87.8	7 968 492	22.8	101.3
	1970	48 225 238	97 580	83 705	85.8	8 360 231	17.3	99.9
Panamá ✓	1950	805 285	6 638	6 477	97.6	400 715	49.8	61.9
	1960	1 075 541	8 595	8 401	97.7	476 413	44.3	56.7
	1970	1 428 082	9 313	9 024	96.9	538 334	37.7	59.7
Perú	1960	9 906 746	78 274	75 858	96.9	4 247 950	42.9	56.0
Venezuela	1950	5 034 838	40 459	39 633	98.0	2 015 575	40.0	50.9
	1960	7 426 743	24 177	23 127	95.7	1 958 241	26.4	84.7
Total de población de los 6 países en 1960:			77 821 959					
Población dispersa de los 6 países en 1960:			20 446 022 (26.3%)					

Fuente: Ligia Herrera, "La dispersión de la población rural en América Latina" en L. Herrera, F. Gatica y R. Jordán, *Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina*, Santiago, CELADE/PISPAL, abril de 1975, p. 61.

^aIncluye la población que el censo empadronó fuera de "localidades" y designó como "diseminada".

^bSe excluyó la población considerada diseminada. La población total en localidades de menos de 500 habitantes fue de 369 410 y 311 227 en los años 1950 y 1960 respectivamente.

experimentado una disminución absoluta de la población rural son aún escasos (Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay), y dicha disminución ha ido unida a un cambio en el patrón de asentamiento rural, que tiende hacia tipos de hábitat más concentrados. En estos países la población definida como rural ha disminuido más, y aun antes que se produjera la disminución de la población empleada en el agro y otras actividades primarias, aumentando así la proporción de los empleados en estas actividades que residen en localidades definidas como urbanas.

El despoblamiento de algunas zonas, incluso en países cuya población rural ha seguido creciendo (como Bolivia) es un hecho aún limitado y que no debe ocultar el fenómeno más general de que la población rural latinoamericana creció tanto como la urbana en los últimos tres decenios, en términos absolutos. Ese crecimiento se basó en buena medida en la reproducción de un patrón de asentamiento poblacional rural disperso, característico de una expansión de las actividades agropecuarias mediante la incorporación de nuevas superficies a la producción. En muchos países, el considerable esfuerzo de mantención y radicación de población en las zonas rurales recuerda, por su fragilidad, la experiencia vivida en el período del auge agroexportador. La coacción de ayer y la dispersión presente son fuentes de movimientos poblacionales de abandono del campo en búsqueda de otras condiciones de vida.

ii) *El cambio de la estructura de las actividades urbanas y rurales.*

Los cambios en la distribución espacial de la población en los países latinoamericanos han estado vinculados a la transformación de las actividades, tanto en cuanto a localización (urbana o rural) como dentro de cada uno de dichos ámbitos.

El cambio en la localización de las actividades económicas se produjo al concentrarse éstas en uno o en pocos puntos del espacio urbano. Las economías externas que se generaron en esos puntos, en parte gracias a la intervención deliberada del Estado, determinaron ventajas comparativas para la concentración industrial, en especial una mayor rentabilidad del capital. De este modo estos puntos del espacio urbano comenzaron a recibir corrientes de capital desde el resto del país y desde el exterior, y concentraron una proporción creciente del incremento de las actividades industriales y, sobre todo, de los servicios a la producción y la población. Complementariamente, y aunque en menor medida, esos puntos urbanos crecieron absorbiendo actividades industriales y artesanales, así como servicios, que antes se desarrollaban en otros puntos del espacio nacional. Este proceso de concentración de las actividades más rentables o que recibían más recursos estatales llevó a concentrar la ocupación mejor remunerada en esos puntos urbanos,

augmentando así su capacidad de atracción, y generando o acelerando las corrientes migratorias desde el resto del país.⁷⁷

Los puntos urbanos favorecidos por el proceso de concentración de las actividades, del ingreso y de las oportunidades ocupacionales constituyen hoy los grandes centros metropolitanos. La intensidad y grado de avance de este proceso varía en los diversos países de la región, representando el caso de Colombia una posición intermedia. En el cuadro 7 se aprecia, entre 1945 y 1974 la concentración industrial creciente en el departamento de Cundinamarca (en el que está Bogotá) en comparación con otros departamentos relativamente industrializados, y básicamente en detrimento de otras zonas del resto del país, cuya industrialización es escasa. La mantención de la participación relativa de Antioquia, donde se ubica Medellín, señala la renovada realidad del poder de algunos grupos empresariales de origen regional dentro del contexto nacional, y la necesidad de considerar este hecho al hacer interpretaciones generales.

Otro aspecto que merece una atención especial es la diferencia entre el ritmo de concentración urbana de la población y el de la industrialización en los diversos países. En el decenio de 1960, en que ambos procesos se intensificaron, en once de los diecinueve países estudiados la concentración urbana de la población superó la industrialización, y en siete países la población ocupada en la industria se incrementó a un ritmo igual o superior al de la población urbana.⁷⁸ El predominio de los servicios y las actividades de baja productividad y/o bajos ingresos en la estructura ocupacional urbana es un rasgo notorio en los grandes centros metropolitanos. La magnitud, generalmente creciente, del llamado "sector informal urbano" recuerda que la expansión del empleo industrial tiene en países de industrialización tardía, como los latinoamericanos, límites más estrechos que los que conocieron los países desarrollados actuales en momentos similares de su industrialización.

En condiciones como las señaladas, la insatisfacción de la población de los centros metropolitanos, (más que grandes ciudades, dado su bajo grado de urbanización),⁷⁹ es una fuente generadora de movimientos sociales cuyas presiones (empleo, remuneraciones, condiciones de vida verdaderamente urbanas) favorecen el proceso de concentración urbana de las actividades. Desconcentrar un servicio o una rama de la

⁷⁷CEPAL, "Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización". *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVI, N° 2, 2º semestre de 1971.

⁷⁸S. Athanassiou, *Urbanization and industrial development in Latin American Countries*, CELADE, Santiago, julio de 1974, pp. 80 y ss.

⁷⁹L. Herrera y W. Pecht. *Crecimiento urbano en América Latina*, op. cit.

Cuadro 7

**COLOMBIA: EVOLUCION DEL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS, EL PERSONAL OCUPADO
Y EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL POR DEPARTAMENTOS, 1945-1974**

(Porcentajes)

Departamentos	1945			1958			1965			1970			1974		
	Esta- bleci- mien- tos a	Per- so- nal ocu- pado	Va- lor agre- gado	Esta- bleci- mien- tos a	Per- so- nal ocu- pado	Va- lor agre- gado	Esta- bleci- mien- tos a	Per- so- nal ocu- pado	Va- lor agre- gado	Esta- bleci- mien- tos a	Per- so- nal ocu- pado	Va- lor agre- gado	Esta- bleci- mien- tos a	Per- so- nal ocu- pado	Va- lor agre- gado
Antioquia	16	26	25	16	26	25	16	25	23	18	26	25	18	25	24
Atlántico	6	11	13	6	9	9	6	9	8	6	8	7	8	8	9
Bolívar	4	4	3	3	2	3	3	2	3	2	2	3	2	2	4
Cundinamarca	20	20	25	31	27	27	28	31	29	34	31	30	36	33	30
Valle	10	13	13	13	14	18	15	18	21	14	17	20	14	10	20
Resto del país	44	26	21	31	22	18	32	15	16	26	16	15	22	16	13
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: R. Parra, *Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos*. UNESCO/CEPAL/PNUD, Buenos Aires, 1978.

^aEstablecimientos con más de cinco empleados.

actividad industrial, o reducir la proporción del gasto y la inversión pública históricamente alcanzados por los centros metropolitanos, han sido objetivos a menudo declarados de los gobiernos de la región, pero no han llegado a alcanzarse ni aun parcialmente en los últimos treinta años. Sobre la base de los antecedentes de los decenios de 1950 y de 1960, un modelo elaborado para predecir la evolución probable de la situación en materia de déficit en ocupación, ingresos y servicios preveía ya, como se puede advertir hoy, "la situación insostenible de la población urbana de bajos ingresos".⁸⁰ En ese marco, era igualmente predecible que el resto de la población nacional pagaría, dentro de su ya deteriorada situación, el costo de soluciones parciales para los problemas de los centros metropolitanos, sólo algunas de las cuales iban en beneficio de los sectores más pobres.

La transformación de la distribución espacial de las actividades ha tenido lugar, aunque en forma diversa, fuera de los grandes centros metropolitanos. A inicios del período 1950-1980 existían sólo regiones metropolitanas y otras rurales y de base agropecuaria. Las relaciones urbano-rurales poseían un marcado tinte intersectorial, y los intereses agrarios con frecuencia se oponían al proyecto industrializador cuya sede estaba en el o los centros metropolitanos. Desde 1970 la situación ha ido cambiando acelerada y radicalmente. Los casos de Brasil, Costa Rica y Venezuela, que se han tomado como ejemplos muestran la disminución sostenida del peso de las actividades agropecuarias en la generación de la ocupación en las diversas regiones de esos países. (Véanse los cuadros 8, 9 y 10.) Y ello explica que la oposición de intereses urbano-rurales existente a nivel nacional en 1950 haya ido reproduciéndose dentro de las regiones en los decenios posteriores.

Un análisis detallado muestra, sin embargo, una realidad más compleja. Salvo algunas excepciones, los centros o capitales regionales, aún más que los metropolitanos, son ciudades cuyo crecimiento es sustentado por las actividades de los servicios. La aspiración de su población, y particularmente de sus élites empresariales y administrativas, es la de urbanizarse e industrializarse. Para ello y generalmente en el seno del Estado, se ejercen presiones tanto sobre los centros metropolitanos (buscando desconcentrar el crecimiento industrial y los servicios⁸¹) como sobre su entorno rural (centros menores y población

⁸⁰ CEPAL, "Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización", *op. cit.* Véanse en particular los casos de São Paulo y Lima en C. Procopio Ferreira de Camargo y otros. *São Paulo 1975/ Crescimento e Pobreza*, Edições Loyola, São Paulo, 1976 y R.A. Lewis *Employment, income and the growth of the barriadas in Lima, Peru*. Cornell University, Latin American Studies Program, Ithaca, 1973.

⁸¹ Centros universitarios, servicios hospitalarios, etc.

Cuadro 8

**BRASIL: PORCENTAJE DE TRABAJADORES AGRICOLAS EN EL
TOTAL DE LA POBLACION OCUPADA (1950-1970)**

<i>Entidades federales^a</i>	<i>1950^a</i>	<i>1960^a</i>	<i>1970^a</i>
<i>Total nacional</i>	<i>57.4</i>	<i>51.9</i>	<i>44.2</i>
<i>Región Norte</i>	<i>41.7</i>	<i>41.1</i>	<i>56.9</i>
Rondônia ^b	18.2	15.6	46.9
Acre	21.6	19.4	68.6
Amazonas	37.1	43.7	60.0
Roraima ^b	55.5	49.0	48.2
Pará	47.0	48.7	55.9
Amapá	32.4	28.6	38.7
<i>Región Nordeste</i>	<i>71.2</i>	<i>67.4</i>	<i>62.5</i>
Maranhão	73.9	74.6	78.3
Piauí	80.6	74.1	71.5
Ceará	73.2	64.6	59.6
Rio Grande do Norte	71.7	64.5	58.7
Paraíba	77.6	72.5	64.8
Pernambuco	65.1	60.5	50.8
Alagoas	73.3	71.3	66.9
Fernando de Noronha	6.4	5.9	5.4
Sergipe ^c	66.6	66.8	60.9
Bahía ^c	69.9	67.4	62.4
<i>Región Sudeste^d</i>	<i>45.9</i>	<i>37.8</i>	<i>26.6</i>
Minas Gerais ^e	66.9	59.1	49.6
Espírito Santo ^e	73.2	66.4	52.5
Rio de Janeiro	40.4	28.3	17.4
Guanabara ^f	1.8	1.2	0.9
São Paulo ^g	42.0	31.7	20.4
Serra dos Aimorés ^e	87.2	86.0	
<i>Región Sur^g</i>	<i>62.2</i>	<i>59.7</i>	<i>54.0</i>
Paraná	67.4	68.1	63.1
Santa Catarina	62.9	58.2	51.1
Rio Grande do Sul	59.5	53.4	46.0
<i>Región Centro-Oeste</i>	<i>75.8</i>	<i>63.5</i>	<i>53.8</i>
Mato Grosso	62.7	60.2	60.1
Goiás	81.4	72.3	60.4
Distrito Federal ^f		3.0	3.9

Fuente: Elaborado sobre la base de Censos Demográficos de Brasil 1950 (VI Recenseamento Geral), 1960 (VII Recenseamento Geral) y 1970 (VIII Recenseamento Geral), Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, Fundação IBGE – Directoria Técnica, Rio de Janeiro, Brasil.

^aLa división territorial del Brasil ha sufrido transformaciones en los períodos 1950, 1960 y 1970. Así, en 1950, formaban parte de la región Norte los siguientes territorios y Estados: Guaporé (actual Rondônia), Acre, Amazonas, Rio

(Continuación Cuadro 8)

Branco (actual Roraima), Pará y Amapá; la Región Nordeste comprendía: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas y Fernando de Noronha; la Región Este: Sergipe, Bahía, Minas Gerais, Serra dos Aimorés, Espírito Santo, Rio de Janeiro y Distrito Federal; la Región Sur estaba integrada por: São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, y la Región Centro-Oeste: Mato Grosso y Goiás. En 1960, la división territorial comprendía: Región Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá; Región Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas y Fernando de Noronha; Región Este: Sergipe, Bahía, Minas Gerais, Serra dos Aimorés, Espírito Santo, Rio de Janeiro y Guanabara; Región Sur: São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, y la Región Centro-Oeste: Mato Grosso, Goiás y Distrito Federal. Actualmente las regiones se encuentran conformadas tal cual aparecen en el presente Cuadro, situación que corresponde al Censo Demográfico de 1970.

^bRondônia (ex-Guaporé); Roraima (ex-Rio Branco).

^cEn los Censos de 1950 y 1960, Sergipe y Bahía formaban parte de la Región Este, situación que cambia al ser integradas en 1970 a la Región Nordeste.

^dLa Región Sudeste reemplaza a la Región Este a partir de 1970 y se integra con Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara y São Paulo.

^eExistiendo en la época de los Censos 1950 y 1960 un litigio entre los Estados de Minas Gerais y Espírito Santo referente a la región de Serra dos Aimorés, esta área se censaba por separado, pero al producirse acuerdo entre los estados litigantes aquélla desaparece como unidad autónoma a partir de 1963 y así se consigna en el Censo de 1970. Por razones de comprensión del presente cuadro, la región Serra dos Aimorés aparece integrada a la Región Sudeste.

^fApenas realizado el Censo de 1960, la división territorial fue alterada con la transferencia de la capital a un nuevo Distrito Federal (21 de abril de 1960) y la transformación del antiguo Distrito Federal en Estado de Guanabara (14 de abril de 1960).

^gSão Paulo es integrada a la Región Sudeste a partir del Censo de 1970.

Cuadro 9

COSTA RICA: PORCENTAJE DE TRABAJADORES AGRICOLAS EN EL
TOTAL DE LA POBLACION OCUPADA (1950-1970)

Entidad provincial	1950	1960	1970
<i>Total nacional</i>	54.7	49.1	36.4
San José	34.3	27.6	17.4
Alajuela	69.4	63.4	49.2
Cartago	64.2	56.3	39.4
Heredia	51.3	43.8	26.8
Guanacaste	79.6	74.4	58.6
Puntarenas	62.4	67.0	59.3
Limón	61.1	60.3	56.2

Fuente: Proyecto de Desarrollo Social Rural, CEPAL, 1978, sobre la base de censos de población 1950, 1960 y 1970; Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección General de Estadísticas y Censos, San José, Costa Rica.

dispersa) para concentrar en la capital regional el desarrollo industrial y de los servicios, y para aumentar la dependencia del resto de la región. El fortalecimiento del poder político-administrativo regional, radicado en su capital, ha sido una de las manifestaciones más usuales de dichos proyectos. Y no es de extrañar que, donde se ha logrado el desarrollo regional invocado como justificación, éste haya sido básicamente el de la capital regional.⁸²

Cuadro 10

VENEZUELA: PORCENTAJE DE TRABAJADORES AGRICOLAS EN EL TOTAL DE LA POBLACION OCUPADA (1950-1970)

<i>Entidades federales</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
<i>Total nacional</i>	<i>46.0</i>	<i>33.8</i>	<i>21.4</i>
Distrito federal	3.6	1.9	1.1
Anzoátegui	44.2	35.6	26.3
Apure	67.1	62.5	54.5
Aragua	40.7	25.0	12.2
Barinas	70.8	66.0	52.8
Bolívar	47.1	32.1	17.5
Carabobo	33.7	22.4	10.8
Cojedes	66.4	64.3	45.8
Falcón	51.2	42.6	31.3
Guárico	60.5	55.4	43.6
Lara	49.3	39.4	27.8
Mérida	65.5	60.3	45.6
Miranda	48.8	22.5	8.2
Monagas	53.2	54.8	38.3
Nueva Esparta	35.9	27.3	24.4
Portuguesa	67.4	64.3	41.7
Sucre	62.3	54.4	41.2
Táchira	58.8	50.4	37.5
Trujillo	65.2	59.8	44.4
Yaracuy	66.7	59.3	46.5
Zulia	27.5	26.9	18.7
T. Fed. Amazonas	71.9	42.7	38.6
T. Fed. Delta Amacuro	63.8	65.0	46.4
Dependencias Federales	90.6	87.1	67.7

Fuente: Proyecto de Desarrollo Social Rural, CEPAL, 1978, sobre la base del IX y X Censo de Población y Vivienda, Caracas, Venezuela.

⁸² Debe tenerse en cuenta que el incremento de recursos fiscales, o inducidos por estímulos otorgados al sector privado, no ha favorecido a todas las regiones en la misma proporción y, además, que sólo excepcionalmente ha representado una disminución de la proporción de éstos obtenida por los centros metropolitanos.

El proceso nacional y regional de concentración de las actividades, el ingreso y las oportunidades ocupacionales está estrechamente vinculado a la concentración espacial de la población y su mecanismo funcional: la migración por etapas. En búsqueda de ocupación y mejores ingresos, y del estilo y condiciones de vida que permite el hábitat concentrado y los centros de urbanización, los residentes rurales y de los centros urbanos menores e intermedios van reemplazándose en sus posiciones ocupacionales y espaciales, nutriendo la corriente migratoria cuyo destino final son los centros metropolitanos.⁸³ Para entender y completar esa visión, es necesario ahondar en el punto de partida rural de estas migraciones y en las transformaciones agropecuarias de los últimos decenios.

B. LAS DIFERENCIAS URBANO-RURALES

Las condiciones de vida y de trabajo en medios urbanos y rurales, producto de la evolución histórica que se acaba de analizar, varían en cada uno de los países. Sin embargo, es posible llegar a algunas conclusiones acerca de la región en general. Las diferencias entre lo urbano y lo rural podrían estudiarse en múltiples dimensiones; se ha considerado preferible concentrarse aquí en dos aspectos principales que, por su complejidad e importancia, abarcan también muchos otros. Estos aspectos son los de ocupación e ingreso y los de servicios sociales.

1. 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. A pesar de ello, se hizo necesario un considerable esfuerzo empleador en el campo, el que se concentró particularmente en los países de mayor tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y con predominio de la población rural. El promedio regional del incremento anual de la fuerza de trabajo rural fue de unas 600 000 personas, de las cuales aproximadamente tres cuartas partes encontraron ocupación predominante en las actividades agropecuarias y una cuarta parte en el resto de las actividades rurales.⁸⁴

⁸³Esta proposición recoge y complementa la presentada por M.P. Todaro en "Urban job expansion, induced migration and rising unemployment. A formulation and simplified empirical test for LDCs" *Teaching & Research Forum*, Nº 14, abril de 1978, pp. 1-15.

⁸⁴El aporte de las actividades rurales no agropecuarias está subestimado debido a la forma de calcularlo. Por una parte, la cifra se obtuvo restando el total de la fuerza de trabajo agropecuario del total de la fuerza de trabajo rural, en

Es importante observar que, según los datos disponibles acerca de los países, la proporción de activos en la población rural es siempre menor que en la urbana, y que entre 1960 y 1970 tendió a disminuir aún más. (Véase el cuadro 11.) Es notable que, en los países estudiados, la proporción no exceda nunca del 27.7%, máximo que se da en el Brasil, y baje hasta el 21.8% en México. Por tanto, en la población rural cada activo debe mantener un número de personas que en sí es muy elevado y que supera a la cifra registrada en las áreas urbanas de los mismos países.

En las actividades productivas ya existentes o creadas en los últimos 25 años en las zonas rurales latinoamericanas, los puestos permanentes se concentran en las actividades de mayor productividad del trabajo. Algunas de ellas, como la producción pecuaria y la minería, han tenido un fuerte incremento; pero en general su capacidad de generación de empleos ha recibido influencias negativas: la del proceso de tecnificación de la producción e incremento de la productividad de la mano de obra (en el caso de las producciones avícolas y porcinas), o la de la mantención de patrones de explotación extensiva (en el caso de la ganadería de la carne).

Otros sectores productivos, como la agroindustria, y de infraestructura, como la construcción de vías, caminos, viviendas, han mostrado escaso dinamismo. Si a ello se agrega un acentuado proceso de tecnificación e incremento de la productividad de la mano de obra en dichos sectores, puede verse por qué el grueso de la creación de puestos de trabajo en actividades rurales no agropecuarias se realizó en el comercio y los servicios.⁸⁵ En estos últimos casos resulta posible y preferible residir en zonas urbanas, lo cual ha hecho que el aporte de dichas actividades al empleo en zonas rurales sea menor que el incremento de las mismas.

El ingreso de la población urbana excede considerablemente el de la población rural, y la tendencia se mantiene pese a la importante emigración del campo a la ciudad. Si bien no poseemos en la materia datos tan completos como los que serían deseables, los existentes apuntan sistemáticamente en esa dirección. En un estudio⁸⁶ se señala que, en todos los países analizados al respecto, los ingresos primarios

circunstancias que una gran parte de la fuerza de trabajo agropecuario reside en zonas urbanas. Por otra, 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 hubiera disminuido el dinamismo empleador de las actividades rurales no agropecuarias.

⁸⁵Incluye servicios a las personas y a la producción.

⁸⁶Oscar Altimir y Sebastián Piñera, *Análisis de descomposición de las desigualdades de los ingresos primarios en países de América Latina*. Santiago, CEPAL/BIRF, 1977, p. 77 (publicación mimeografiada).

Cuadro 11
**AMERICA LATINA: TASAS DE PARTICIPACION EN EL TRABAJO
 EN 9 PAISES (1960 Y 1970)**

<i>País</i>	<i>1960</i>		<i>1970</i>	
	<i>FT^a/</i> <i>Población</i>	<i>Activos (15-64)/</i> <i>Población</i>	<i>FT/</i> <i>Población</i>	<i>Activos (15-64)/</i> <i>Población</i>
Argentina	37.5	35.8	37.9	—
Urbano	38.2	36.7	41.1	—
Rural	35.9	33.3	26.0	—
Brasil	32.2	—	31.7	29.1
Urbano	34.7	—	31.6	30.2
Rural	30.2	—	31.8	27.7
Colombia	29.3	27.1	30.3	—
Urbano	29.2	27.8	30.4	—
Rural	29.4	26.2	30.0	—
Chile	32.5	30.8	29.5	28.2
Urbano	32.7	31.4	29.7	28.7
Rural	31.7	29.1	28.7	26.1
El Salvador	32.1	28.6	30.5	—
Urbano	32.8	30.7	36.0	—
Rural	31.7	27.3	26.9	23.5
Honduras	46.6	41.3	28.7	25.5
Urbano	47.5	44.7	30.4	28.7
Rural	46.3	40.2	28.0	24.1
México	32.4	30.0	25.7	23.6
Urbano	29.2	27.7	26.4	24.9
Rural	35.6	32.4	24.6	21.8
Perú	31.5	29.3	28.5	26.6
Urbano	33.0	31.2	29.6	28.1
Rural	30.1	27.5	27.0	24.4
Venezuela	31.3	29.2	29.8	28.2
Urbano	32.2	20.9	31.0	30.0
Rural	29.6	26.2	27.5	24.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de Censos Nacionales de Población: Censos 1960 y 1970 para Argentina, Brasil, Chile y México; Censo de 1964 y datos de la CEPAL para 1970, para Colombia; Censos de 1961 y 1974, para El Salvador y Honduras; Censos 1961 y 1972 para el Perú; Censos de 1961 y 1971, y Encuesta de Hogares por muestreo, para Venezuela.

^aFT: fuerza de trabajo. Incluye los activos de todas las edades.

medios de las áreas urbanas son aproximadamente el doble de los de las áreas rurales. En cada país, las relaciones entre ellos (en favor de las áreas urbanas) son las siguientes: Chile 1.8; Panamá 2; Venezuela 2.1 y Brasil 2.5. Otros datos elaborados sobre la base de encuestas de hogares muestran que esas diferencias se mantienen o se acentúan cuando se consideran, por ejemplo, los ingresos totales medios del 40% inferior en áreas metropolitanas, urbanas y rurales. En ese caso, comparando los extremos, es decir áreas metropolitanas y áreas rurales, las primeras llegan a quintuplicar el ingreso de las segundas.

La información disponible es escasa y no siempre fidedigna, lo que justifica las dudas acerca de si los ingresos medios rurales y agropecuarios son efectivamente tan bajos. Sin embargo, y aun tomando en cuenta posibles factores deformantes de las cifras, las diferencias comprobadas en dicho estudio serían muy considerables.

La afirmación de que esas diferencias al menos se han mantenido, si es que no han aumentado, puede justificarse a través de un análisis sectorial del ingreso o del estudio del comportamiento de las diversas determinantes de los ingresos de los trabajadores y empresarios rurales.

En lo que se refiere al análisis sectorial del ingreso, es sabido que la reducción del aporte agropecuario al PIB ha sido mayor que la reducción de su aporte a la ocupación.

En cuanto a la segunda cuestión, diversos indicadores muestran que las transformaciones recientes no han mejorado suficientemente la productividad media ni tampoco la capacidad de captación del ingreso por parte de la gran mayoría de los productores y trabajadores agropecuarios. Como lo indica el análisis realizado más adelante sobre empleo y ocupación, una buena parte de los trabajadores agropecuarios está constituida por jornaleros eventuales y por migrantes,⁸⁷ ocupados en actividades donde la productividad media del trabajo (aunque aumentó durante el período) es menor que 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 no se tradujo en un incremento proporcional del ingreso anual, por reducción del 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 anterior no significa que sus ingresos totales hayan aumentado en relación al pasado, puesto que los provenientes de

⁸⁷Incluidos los pequeños productores de subsistencia que laboran como tales parte del año.

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

La utilización de una masa creciente de asalariados, dentro de un marco de expansión de la demanda comercial de productos agropecuarios, de acceso a recursos naturales relativamente abundantes y de 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 estuvo asociada a su vez con el traslado de la residencia de estos medianos y grandes empresarios a las ciudades. Los productores que quedaron en el campo fueron incorporados al proceso de proletarianización como jornaleros eventuales y migrantes, o bien a la transformación (o 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 e incluso de los efectivamente incorporados en una u otra forma a las diversas acciones y políticas. Estos nuevos empresarios, que sólo representan una porción modesta de la incorporación masiva antes enunciada, pasaron a la categoría de ingresos medios rurales, frecuentemente al precio de que se concluyera que los instrumentos utilizados para darles esa oportunidad no resultaban aplicables al grueso de los pequeños productores, ni en el plano político, ni social, ni económico.

El aumento más importante del número de integrantes de las categorías de ingresos medios rurales provino, más que de la producción, de la intermediación ocasionada por 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 dichos grupos o categorías de perceptores de ingresos cabe añadir los trabajadores asalariados de las actividades mineras y los servicios sociales y de apoyo a la producción. En el caso de estos trabajadores, por la alta productividad de la actividad, por la fuerza de la organización sindical, o por la inserción en aparatos burocráticos nacionales (o por una combinación de todos o varios de estos factores) generalmente no existe un deterioro de sus ingresos con respecto a los de categorías ocupacionales similares en el medio urbano. De esta forma su presencia en el campo suele servir como testimonio de la marginación relativa del grueso de los trabajadores rurales de las mejoras en el nivel de ingresos en el país.

El análisis de la situación de los hogares, lejos de modificar los resultados del análisis sectorial o funcional de la pirámide de ingresos rurales, los confirman. 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 cada activo 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, si un pequeño productor debe trabajar como jornalero parte del año, lo más probable es que los miembros de su familia, al incorporarse a la fuerza de trabajo rural, lo hagan también como jornaleros. Y, finalmente, porque en el medio rural la influencia de los programas sociales (educación, salud, etc.) en el mejoramiento del nivel y la distribución del ingreso disminuye y, comúnmente se ve anulado, porque el acceso a ellos varía según 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 familia del intermediario comercial de ingresos medios residente en un poblado rural tiene mayor acceso que cualquiera de las anteriores.

2. 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.

a) *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 analfabetos en la población rural. El incremento del ritmo de esas reducciones es evidente, ya que la proporción de analfabetos es menor, ha disminuido 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 los cuadros 12 y 13.) Un resultado similar se observa 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 los de las urbanas y de 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 el cuadro 12.) Este deterioro relativo de la situación educativa rural con respecto a la urbana aparece como menos justificable si se piensa que en 1950 los déficit eran superiores en las zonas rurales, lo que indicaba prioridades incompatibles con el deterioro registrado veinte años después en esas mismas zonas.

Por otra parte, el bajo número de años promedio de enseñanza primaria en las zonas rurales tiene por resultado que un 60% de los alumnos que ingresan no logran superar el estado de analfabetos funcionales.

Los resultados de estudios parciales realizados en diversos países de la región muestran que la eficiencia de las tareas docentes en las zonas rurales se ve fuertemente afectada por la deserción escolar, cuya significación se agrava por su carácter generalmente temprano y por la repetición de cursos. Cifras superiores al 50% de deserciones y de repitentes son normales en las zonas rurales estudiadas, ponen de manifiesto los obstáculos que dificultan una real y eficaz incorporación de la población rural al esfuerzo educador. Entre estos obstáculos cabría citar la dificultad que tienen las familias rurales pobres para renunciar al aporte laboral de sus hijos durante todo o parte del período escolar anual.

Los problemas que afectan negativamente la calidad de la enseñanza, junto al hecho de que, en muchos países, la mayoría de las escuelas rurales sólo ofrecen unos pocos años de enseñanza primaria, favorecen la migración de jóvenes a los centros urbanos con el fin de continuar estudios. La búsqueda de más y mejor educación constituye en ese sentido uno de los motivos más frecuentes de migración campo-

Cuadro 12
**AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE ANALFABETISMO (CAPITAL,
 OTRAS ZONAS URBANAS Y RURALES)**
(Población entre los 10 y los 14 años)

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

Fuente: OMUECE. (Operación de muestras de censos, CELADE, Santiago, Chile.)

ciudad, y ello se ha comprobado en los estudios realizados desde el decenio de 1960. También se ha establecido que los migrantes del campo a la ciudad han alcanzado en promedio más años de educación

Cuadro 13

**AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE ANALFABETISMO (CAPITAL,
OTRAS ZONAS URBANAS Y RURALES)**

<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Capital</i>	<i>Otras zonas urbanas</i>	<i>Zonas rurales</i>
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
República 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.

^aDatos censales, incluye la población de la capital.

^bIV Censo de Población y II de Vivienda, 1963.

^cV Censo de Población y III de Vivienda, 1975.

que los que permanecen en el campo. Esto sugiere (aunque no prueba) que la mayor educación recibida impulsa a las personas a migrar, lo que indicaría que una parte importante del esfuerzo de expansión educativa

en las zonas rurales ha tenido un destino final urbano, minimizando así los cambios en la estructura educativa de la población rural.

En materia de oportunidades educativas, las diferencias entre el medio urbano y el rural han sido aún mayores para la población adulta que para los menores (5-14 años). El esfuerzo alfabetizador, en el caso de los adultos rurales, se llevó a cabo a través de campañas masivas pero no permanentes; además, 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 seguido concentrándose 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 recientemente disminuciones mucho más fuertes que el urbano, pero eso ha ocurrido donde el porcentaje de este último ya es muy bajo y donde las oportunidades de terminar primaria y alcanzar la enseñanza media se ofrecen a una parte considerable de la población urbana.

Por lo tanto, las ventajas relativas no han disminuido. Puede afirmarse que esto sucede por cuanto la mayoría de las ocupaciones rurales exigen escasas calificaciones educativas, lo que hace menos grave la situación. Este razonamiento parece falaz. Una parte considerable de la población rural emigra, y a la que queda en el campo (salvo que esté marginada en actividades de subsistencia) se le exigen cada vez más calificaciones para poder trabajar en las nuevas formas de organización de la producción. En uno y otro caso, la ausencia de un sistema educativo adecuado en cantidad y en calidad es un factor de marginación social, económica y política.

b) *Salud y salubridad*

En los últimos 25 años todos los países de la región han mostrado importantes avances en materia de acceso a los servicios de salud, de incremento de las prestaciones y de mejoramiento de las condiciones sanitarias y de salud de la población. Sin embargo, este avance no se ha dado por igual en el medio urbano y en el rural. Las diferencias entre lo urbano y lo rural son importantes en todos los países para los que se tiene información, incluso en la categoría de la población que ha sido objeto de una mayor atención durante el período (la menor de 2 años). (Véanse los cuadros 14 y 15.) No es posible precisar, sin embargo, si durante este lapso se han producido deterioros relativos de la situación del medio rural con respecto al urbano.

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,

Cuadro 14

**AMERICA LATINA: PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO
Y LOS DOS AÑOS DE EDAD, EN POBLACION
URBANA Y RURAL**

<i>País</i>	<i>Probabilidad de morir (por mil)</i>		
	<i>Total país</i>	<i>Total urbana</i>	<i>Total rural</i>
1. Costa Rica (1968/1969)	81	60	92
2. Bolivia (1971/1972)	202	166	224
3. El Salvador (1966/1987)	145	139	148
4. Paraguay (1967/1968)	75	69	77
5. Colombia (1968/1969)	88	75	109
6. Ecuador (1969/1970)	127	98	145
7. Perú (1967/1968)	169	132	213
8. República Dominicana (1970-1971)	123	115	130

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

niños en edad escolar, madres, etc.) fueron igualmente importantes. En el ámbito urbano, a su vez, hubo medios más amplios y más diversificados (acción estatal directa, incremento de los servicios privados y de las prestaciones a través de los sistemas de seguridad social, etc.); en el rural, en cambio 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. En efecto, algunas de las campañas sanitarias de mayor éxito aun cuando fueron orientadas hacia la población en general, tuvieron un mayor impacto potencial y real en las zonas rurales en que, ecológicamente, el problema sanitario era mayor. De otra parte, e incluso con igualdad de esfuerzos por mejorar la accesibilidad y el número de prestaciones de salud, el efecto en la población atendida dependió en gran medida de las condiciones de alimentación y salubridad en los hogares, y éstas difieren mucho entre diversas 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 el cuadro 16.)

c) *Alimentación y nutrición*

La disponibilidad media de energía alimentaria por habitante latinoamericano mejoró entre 1961-1963 y 1971-1974: pasó de 2 450 a 2 650 calorías por día. Catorce países que en conjunto contienen el 69% de la población regional tendrían un aparente "excedente" de más del 10% en el suministro promedio de calorías, con relación a sus necesidades mínimas. En el otro extremo, cuatro países, con un 16% de la población latinoamericana tendrían un déficit de más del 10%. Los promedios nacionales ocultan una defectuosa distribución de los alimentos entre la población, lo que determina que existan vastos sectores con deficiencias nutricionales.

Sobre la base de información acerca de la distribución del ingreso y de encuestas sobre presupuestos y gastos familiares, se ha estimado la proporción de la población regional más afectada por desnutrición calórico-proteica. Las estimaciones realizadas dan como resultado un déficit alimentario más grave del que se desprende del simple examen de

Cuadro 15

AMERICA LATINA: PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO Y LOS DOS AÑOS DE EDAD EN LA POBLACION DE LA CAPITAL, DEL RESTO DE LAS CIUDADES Y DE ZONAS RURALES

<i>País</i>	<i>Probabilidad de morir (por mil)</i>		
	<i>Capital</i>	<i>Resto de las ciudades</i>	<i>Zonas rurales</i>
Bolivia (1971/1972)	179	159	224
Colombia (1968/1969)	53 ^a	88 ^b	109
Costa Rica (1968/1969)	49	75	92
Ecuador (1969/1970)	80 ^c	117	145
El Salvador (1966/1967)	124 ^d	129	148
Paraguay (1967/1968)	64	70	77
Perú (1967/1968)	122	133 ^b	213
República Dominicana (1970/1971)	109	118 ^e	130

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

^aPara Colombia la "Región Metropolitana" comprende Bogotá y Atlántico.

^bCifra 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.

^cEn Ecuador se ha tomado como "Capital" la cifra total dada para "Grandes Ciudades".

^dEn El Salvador se ha tomado como "Capital" la cifra total dada para "Región Metropolitana", sobre la base de la Encuesta de Fecundidad, 1968/1969.

^eCifra estimativa.

Cuadro 16

**PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO
Y LOS DOS AÑOS DE EDAD POR REGIONES Y TIPO
DE LOCALIDAD, ECUADOR, 1969-1970**

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

Fuente: Hugo Behm y Luis Rosero, *La mortalidad en los primeros años de vida en los países de la América Latina, Ecuador 1969-1970*, CELADE, San José de Costa Rica, 1977.

^aGrandes ciudades: incluye las ciudades de Quito y Guayaquil, que superan los 500 000 habitantes.

Ciudades intermedias: núcleos urbanos de 20 a 105 mil habitantes.

Resto urbano: localidades urbanas de menos de 20 mil habitantes.

Población rural concentrada: centros poblados de las parroquias rurales y zonas periféricas de las capitales provinciales y cabeceras cantonales.

Población rural dispersa: población en el resto de las parroquias rurales.

^bCiudad de Quito.

^cCiudad de Guayaquil.

los promedios nacionales. Para 1978 pasaría de 47 millones el número de personas afectadas por la desnutrición, según un cálculo conservador que no permite sacar conclusiones precisas dada la escasa información disponible 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% de la población) y "bajo" (30% 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 por escasez —a veces grave— 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 para consumo propio; a su vez, ha aumentado la proporción de la producción comercializada por los pequeños productores durante la cosecha. 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 la obtención comercial de bienes alimentarios por parte de 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 aquellos que sólo produce estacionalmente.

Dentro de las circunstancias señaladas, resultan explicables las serias restricciones alimentarias que padecen parte del año los hogares de los jornaleros agrícolas estacionales, así como el deterioro de la situación nutricional de muchos pequeños productores. En los hogares rurales la situación alimentaria y nutricional es particularmente deficiente en el caso de los niños, dado que éstos necesitan algunos alimentos, como la leche, que por ser importados, o bien 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, aunque importante en sí misma, explica sólo en parte el déficit nutricional que padecen numerosos grupos de la población rural. Condiciones defectuosas de salud, particularmente en los niños, determinan que el alimento consumido no sea adecuadamente aprovechado y que los niveles de recuperación, una vez alcanzados, se pierdan fácilmente por causa de enfermedades posteriores.

3. 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. Sin embargo, parece posible hacer algunas consideraciones generales acerca de las inmensas diferencias que registran los servicios según sea el grado de concentración poblacional. El cuadro 17 pone de manifiesto esas diferencias en materia de vivienda.

Por una parte, fue constante en el período el aumento del número de habitantes de los centros poblados, así como la capacidad de estos últimos para proporcionar servicios a la población de su entorno. 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) 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. La capacidad de prestación de servicios a la población del entorno de estos centros varió 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, al establecimiento de sistemas de prestación de servicios —particularmente estatales— centralizado desde esas ciudades y al desarrollo productivo de las zonas rurales. Las principales ciudades constituyen los centros de mayor atracción en términos de empleo, ingreso y bienestar, seguidos por los centros urbanos en áreas de desarrollo rural. En un contexto aún deficitario en materia de bienestar —en términos cualitativos o cuantitativos— la población tiende a localizarse en los puntos donde se concentran los servicios y oportunidades, y al hacerlo, aumenta la demanda de 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; dicho problema es más grave cuando ésta se encuentra muy distante de las ciudades, como sucede en muchos países latinoamericanos. El debilitamiento de los centros menores obliga reabsorber las funciones de servicio en los centros superiores, lo que reduce la accesibilidad y aumenta los costos, o bien a mantenerlos en el centro menor a un costo más elevado, y frecuentemente, reduciendo la calidad del

Cuadro 17

**CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACION Y LA VIVIENDA SEGUN GRADO DE DISPERSION DE LAS
DIVISIONES ADMINISTRATIVAS (ALGUNOS PAISES)**

País y año	Argentina 1960			Ecuador 1962			México 1970			Panamá 1970		
	Máximo	Medio	Mínimo	Máximo	Medio	Mínimo	Máximo	Medio	Mínimo	Máximo	Medio	Mínimo
División administrativa	Santiago del Estero	Chubut	Provincia de Buenos Aires	Napo	Carchi	Guayas	Chiapas	Veracruz	Baja California	Veraguas	Chiriquí	Panamá
<i>Características de la población (Porcentajes)</i>												
Analfabetos	19.8 ^a	13.3 ^a	5.6 ^a	55.5 ^c	25.8 ^c	24.0 ^c	48.1 ^e	34.4 ^e	17.8 ^e	44.0	28.4	8.2
PEA Agrícola	29.0	25.0	11.7	72.4 ^d	60.9 ^d	35.3 ^d	72.8 ^d	53.1 ^d	22.2 ^d	38.0	26.8	5.0
<i>Características de la vivienda (Porcentajes)</i>												
Sin agua potable	71.3 ^b	37.3 ^b	33.1 ^b	98.2	61.5	39.2	62.1 ^f	50.5 ^f	33.2 ^f	70.1	61.6	13.0
Sin servicio sanitario	48.3	14.3	6.8	93.1	84.2	34.8	59.3 ^g	46.6 ^g	29.5 ^g	67.9	35.3	10.8
Con piso de tierra	61.3	21.3	9.2	37.9	63.7	1.5	69.5	52.4	17.5	80.2	42.1	12.9
Sin luz eléctrica	75.7	42.5	22.2	91.9	67.5	41.2	69.2 ^h	49.2 ^h	21.0 ^h	87.5	59.4	24.1

Fuente: Ligia Herrera, "La dispersión de la población rural en América Latina" en L. Herrera, F. Gatica y R. Jordán, *Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina*, CELADE/PISPAL, Santiago, 1975, pp. 49-63, cuadro 9, p. 60.

^aPoblación de 14 años y más; ^bSe consideró también como servidas con agua potable a las que usan sistema de motobomba, no así al de bomba de mano; ^cPoblación de 12 años y más; ^dPoblación económicamente activa de 12 años y más ocupada en agricultura, silvicultura, caza y pesca; ^ePoblación de 6 años y más; ^f"Sin agua entubada" ni dentro de la vivienda ni fuera de ella ni en llave pública; ^g"Sin drenaje" o "sistema higiénico de eliminación de aguas negras"; ^hEl dato censal se refiere a "con energía eléctrica". Se hicieron las deducciones necesarias para hacer los datos comparativos con los de los demás países.

servicio. La influencia de la estructura de centros poblados en el funcionamiento de los servicios en los últimos decenios puede apreciarse claramente en el caso de la educación y la salud (véanse los cuadros 12 y 15); y la población rural, y particularmente la dispersa, es 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 parece típico en ese campo. No tendría sentido, evidentemente, 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, con el fin de alcanzar 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.⁸⁸

Los problemas creados por la deficiente accesibilidad física a los servicios se han visto multiplicados en el medio rural por el inadecuado acceso funcional a los mismos. (Véase el cuadro 18.) En efecto, aun cuando la educación, la salud y otros servicios básicos son principalmen-

Cuadro 18
POBLACION RURAL RESIDENTE A UNA DISTANCIA
MAYOR DE 80 KILOMETROS DE UN CENTRO DE
AL MENOS DE 50 000 HABITANTES. (Ocho
países de América Latina, 1970)

	<i>Población residente^a</i>	<i>Porcentaje de la población total</i>	<i>Porcentaje de la población rural</i>
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: Elaborado a partir de la información que presenta Ernesto Schiefelbein, *Informe preliminar sobre el análisis de la distribución espacial de la población de la Región*, Santiago, septiembre de 1971.

^aPoblación en miles.

⁸⁸Véase Organización Panamericana de la Salud. Informe Anual del Director, 1976. Documento Oficial N° 150, OPS/OMS, Washington D.C., agosto de 1977.

te proporcionados 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 los últimos decenios no sólo se han reducido los servicios prestados por las empresas, sino además el desarrollo de los sistemas de seguridad social, vinculado a la cobertura y vigencia de la legislación laboral. En efecto, el problema tecnológico ha surgido como una cuestión básica para la legislación laboral y sus efectos sobre el trabajador rural. La aplicabilidad de los beneficios legales depende, incluso en condiciones óptimas, de la existencia de una relación laboral dotada de un mínimo de permanencia. Ahora bien, las grandes y medianas empresas han ido aplicando tecnologías que ahorran cada vez más mano de obra y, sobre todo, mano de obra permanente. Es obvio que es muy difícil, por no decir imposible, proteger al trabajador estacional mediante la legislación. Las tecnologías aplicadas se traducen en la existencia de una proporción decreciente de mano de obra estable. Muchas veces, la política estatal ha amparado directa o indirectamente la aplicación de esos medios o, al menos, no la ha resistido; con ello se produce de hecho una contradicción con el propósito de expandir la cobertura de la legislación laboral.

En suma, a consecuencias de la influencia 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 para el Estado, la obtención de un nivel similar de bienestar es mucho más costoso —en términos económicos y de organización— en el caso de un habitante rural que en el de un habitante urbano.

Como se analizará más adelante, en las consideraciones sobre estrategias, los problemas que se acaban de analizar respecto a los servicios constituyen una de las dimensiones centrales de los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos.

C. EL PAPEL DEL AGRO EN LAS TRANSFORMACIONES RURALES

1. Evolución de las estrategias

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina (tanto en los planteamientos de las Naciones Unidas como en las políticas de los países) se generalizó la prioridad concedida a la industrialización. Entre los supuestos básicos de ésta se contaba el de que contribuiría de modo esencial a una mayor independencia de los países

respecto del exterior y se constituiría en factor fundamental del crecimiento económico. De hecho, en general, la industrialización prácticamente se confundía 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 migración hacia las ciudades. Según las ideas de Colin Clark, que tuvieron mucha influencia en los planteos industrializadores, la disminución porcentual del sector primario y el aumento de mano de obra en el secundario y en el terciario pertenecían a 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 sector 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, en caso de lograrse un proceso de desarrollo.

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

- para modernizar los países, eliminando el tradicionalismo que se les atribuía (el agro era considerado el refugio básico de la sociedad tradicional);
- para alcanzar la modernización nacional mediante una nueva alianza de clases que eliminara el feudalismo, supuestamente característico del agro;
- para regular la migración rural, haciendo ordenado y pacífico el inevitable pasaje del primario al secundario y elevando el bienestar de la población rural restante;
- para acumular capital en el agro con el fin de aplicarlo a la industrialización; y
- para responder a una demanda creciente de alimentos, y, de ser posible, exportarlos.

Hoy parece fácil percibir que las razones mencionadas implican la creación de una nueva sociedad global y exceden en mucho los límites de transformaciones puramente económicas. También es claro que no todos los objetivos mencionados eran fácilmente compatibles. Por ejemplo, la necesidad de acumulación de capital en el agro entró en conflicto con la elevación del bienestar social de la población rural en aquellos casos en que dicha acumulación se basó 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 encontrar las mejores herramientas para provocar la transformación del agro, considerada indispensable.

Se identificaron entonces dos posibilidades que todavía siguen vigentes, 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, sería mejor hablar de dos orientaciones polares que pueden combinarse para dar origen a estrategias diversas. Para la primera, el problema 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 el consiguiente perjuicio de algunos y por lo tanto con dificultades políticas. La segunda trata de no afectar a nadie, o a los menos posibles, en ese sentido; piensa en un proceso de cambio tecnológico cuyos beneficios se irían disseminando paulatinamente. La primera postula que el obstáculo central para la transformación está en los sistemas vigentes de tenencia y distribución de la tierra; la segunda considera que debe utilizarse como herramienta básica el aumento de la productividad agrícola.

La primera es la alternativa que puede llamarse distributivista, de la tenencia o de la reforma agraria; la segunda es la alternativa de la modernización 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 elemento 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.

La íntima vinculación entre ambas no impide, por lo tanto, que sean diferentes teórica y prácticamente, lo que aparece muy claro si cualquiera de ellas es llevada a sus extremos; tienden entonces a presentarse como problemas los aspectos más destacados de la otra alternativa.

De hecho, los países de la región han intentado una y otra posibilidad. En muchos casos, incluso, se han dado conjunta o alternativamente en el mismo país. Zonas de reforma y sectores reformados suelen coexistir con zonas y sectores no reformados 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 amplia clase de pequeños propietarios, o de medianos; a formas cooperativas, a sistemas de propiedad colectiva o a combinaciones de ellas, según los tipos de producción en un mismo país. En cualquier caso, la

necesidad de dar solución a este problema —y las dificultades para conseguirlo— están en el centro de la reflexión y la práctica de cada una de estas alternativas.

En el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, los propulsores de las estrategias de desarrollo compartían la creencia en la inmensa potencialidad productiva de la agricultura en los países latinoamericanos, y advertían el contraste entre ésta y el obstáculo que la falta de dinamismo efectivo del agro representaba para el desarrollo. Para ellos, superadas las trabas existentes (básicamente a través de la reforma agraria en el caso de las redistributivistas, o del progreso tecnológico en el de las modernizantes) el agro realizaría las contribuciones requeridas por el desarrollo global. A principios del decenio de 1960, momento particularmente representativo del período, estas contribuciones se resumían como sigue.⁸⁹ En primer término, se pensaba que el agro, que en los decenios de 1940 y 1950 había alcanzado un 2.6% anual de crecimiento del producto, podría alcanzar un 4.2% anual en los dos decenios siguientes. 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% anual, y de un 2.5% anual de las exportaciones.⁹⁰ 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.

En segundo término, el menor crecimiento de la población dependiente de la agricultura (1.5% anual), considerado como consustancial al desarrollo económico y a la elevación sostenida del ingreso por habitante, se traduciría en menor crecimiento de la demanda interna de productos agropecuarios en relación a la del resto de los sectores. 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

⁸⁹ Durante el decenio de 1960 existió un consenso relativamente amplio acerca de los objetivos y metas del desarrollo agropecuario, si bien se advierten diferencias en cuanto a la estrategia para alcanzarlos. Durante ese decenio los documentos de la CEPAL fueron un referente comúnmente utilizado en la fijación de las metas y reflejan el consenso en materia de objetivos. Por esta razón se hará referencia a esos documentos como representativos del contenido de los planes y políticas de desarrollo agropecuario de los países.

⁹⁰ Véase R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 44.

para retener en el campo la población redundante, evitando formas de mecanización que agravarían el problema.⁹¹

Tercero, el mejoramiento de la productividad y el ingreso en el sector 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.⁹² A su vez, se estimaba que la demanda potencial de bienes manufacturados era alta, ya que la población latinoamericana de menores ingresos, radicada mayoritariamente en el campo, sólo recibía el 10% del ingreso total; 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.⁹³

Cuarto, la transferencia de capital del agro al resto de los sectores fue tratada, en cambio, en forma menos clara. El agro debía continuar aportando divisas para permitir la importación de maquinarias y equipos, básicamente para la industria; pero a su vez, habría de incrementar-se el monto de los recursos de inversión de que dispondría. Un análisis de los planes elaborados en los años sesenta muestra claramente, sin embargo, que la distribución de la inversión —pública y total— favorecía a la industria en detrimento del agro. La necesidad, señalada por algunos, de que la agricultura retuviera el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna,⁹⁴ no pasó de ser una advertencia; frente al proyecto industrializante y la necesidad de alimentos baratos para las ciudades, a menudo fue pasada por alto.

Finalmente, se asignó al agro una importante contribución en materia de estabilidad política. A través de la modernización tecnológica o de la reforma agraria, se buscaba aliviar o encauzar las tensiones sociales de las zonas rurales, consideradas como un peligro permanente para la estabilidad de los gobiernos y regímenes políticos, consolidando así la paz social. La definición de este objetivo dependió de la orientación estratégica del proceso; fue unas veces vista como integración del campesinado a la vida nacional, y otras como liberación campesina, pero siempre estuvo presente explícitamente en los planes de desarrollo.

⁹¹ Véase R. Prebisch, *op. cit.* p. 29.

⁹² Véase Naciones Unidas: *El uso de fertilizantes en América Latina*, Nueva York, 1966, Nº de venta: 67.II.G.3.

⁹³ Véase ILPES/CELADE: *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, INST/S.3/L.3, Santiago, julio 1969.

⁹⁴ R. Prebisch, *op. cit.* pp. 10 y 11.

En las concepciones dominantes del período, el desarrollo rural era asimilado al bienestar de la población rural, el cual provendría 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% anual) no sería suficiente, incluso con una reforma agraria, para elevar el precario nivel de vida de la población rural. Para ello era necesaria, además, una elevación de los rendimientos agrícolas: éstos deberían pasar, del 0.7% anual registrado entre 1940 y 1960, a un 2.4% anual en los dos decenios siguientes. Además, dicho incremento de la producción agropecuaria debería traducirse en un mayor ingreso efectivo de la población rural, sin que fuese absorbido por los intermediarios encargados de la comercialización.⁹⁵

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 planteamientos que criticaban la centralización y concentración en las ciudades de las inversiones en infraestructura y del gasto en la prestación de servicios a la población sólo fueron escuchados en la medida en que algunos países fueron advirtiendo la necesidad de aumentar la capacidad de retención de la población en el campo.

El papel del agro en el desarrollo global y el rural, tal como fue percibido, fue objeto de reconsideración durante el presente decenio. Un análisis de los resultados de esas reconsideraciones permite ver que el papel dinámico atribuido al agro y a lo rural dentro del desarrollo global lleva a nuevas exigencias y frecuentemente, a la reducción de los aportes recibidos por el agro de parte de los otros sectores. Destaca, por ejemplo, el papel asignado al agro en el incremento y diversificación de las exportaciones, y a las actividades rurales en la generación de puestos de trabajo. En cambio, se han reducido los aportes al agro. A consecuencias de la recesión mundial iniciada a comienzos de este decenio, por ejemplo, la mayor parte de los recursos externos han sido destinados a continuar el esfuerzo industrializador y a hacer frente a los problemas energéticos. El precio del mayor endeudamiento que esto significa es pagado por igual por los residentes urbanos y por los rurales, pero sin duda beneficia más a los primeros que a los últimos.

⁹⁵ Véase R. Prebisch, *Hacia una dinámica... op. cit.*, pp. 10-11 y 44-45.

2. El comportamiento del agro: aspectos generales⁹⁶

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; el valor bruto de ésta se duplicó con creces durante el período señalado, para lo cual se incorporaron 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). De este total correspondió al área cosechada un incremento de 35 millones de hectáreas (16%), lo que representó una tasa de crecimiento anual del 2.29%. A su vez, más de 12 millones de personas pasaron a aumentar la población activa agrícola, que alcanzó los 40 millones de activos al finalizar el período. En suma, la expansión de la actividad agropecuaria fue simultáneamente una transformación productiva, espacial y poblacional del agro.

El carácter y la magnitud de las transformaciones en las actividades agropecuarias aparecen con mayor nitidez cuando se realiza un análisis desagregado de los diferentes indicadores agropecuarios en el plano 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, tuvieron un incremento inferior al de la producción agropecuaria total anual (2.9% contra 3.2%), disminuyendo así la proporción exportada del total de la producción; en 1950 era de un 23%, y sólo de un 16% en 1976. La producción agropecuaria destinada al consumo interno no sólo aumentó como proporción del total (1950: 77%; 1976: 84%) sino que además pasó a ser en su mayor parte 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% anual) y a la del crecimiento de la población no dependiente de la agricultura (4.1% anual) dado que el ingreso por habitante en la población urbana fue casi cinco veces superior al 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 productos exportables

⁹⁶ Salvo indicación expresa, la información que se analiza en esta parte del texto proviene o ha sido elaborada sobre la base de: *25 años en la agricultura en América Latina: Rasgos principales (1950-1975)*. Trabajo preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, Cuadernos de la CEPAL, Nº 21, 1978.

fue más dinámica (4.6% anual) que la de consumo interno (3.4% anual). A su vez se estima que en Centroamérica el incremento de la producción comercial para consumo urbano, aunque importante, es inferior al del resto de las subregiones.

Durante el período, los cambios en la composición de la producción han consistido, en lo fundamental, en el incremento de los cultivos en relación con la producción pecuaria (éstos aumentaron un 3.5% anual contra 2.9% de esta última producción). Entre los cultivos, el mayor incremento fue el de los de ciclo corto, en particular las oleaginosas, las hortalizas y los cereales. En la producción pecuaria contrasta el notable incremento de las aves (6.8% anual) y huevos (4.9% anual) con la lentitud del de la carne bovina (1.7% anual).

En los años sesenta se preveía un cambio en el origen de los incrementos de la producción agropecuaria, pero dicho cambio no se ha producido en la forma esperada. Tanto en los cultivos como en la producción ganadera el grueso de los incrementos de la producción tuvieron su origen en el aumento de la superficie tanto cosechada como de pastos y praderas, y de las existencias. En el caso de los cultivos en 14 de 26 países de la región y en 9 de los 12 principales productos,⁹⁷ 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 el hecho de que la tasa de crecimiento de la producción durante el período tiende a bajar 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 de cultivo. El número de tractores se ha quintuplicado durante el período 1950-1975, favoreciendo con ello la incorporación de nuevas superficies a la producción y sustituyendo, en parte, la utilización de energía animal y humana en las superficies ya 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 en 1949-1953 a 42.3 en 1971-1973. Sin embargo, al realizarse el análisis por país en materia de tractores (con información para 26 países) se observa que mientras en 11 de ellos el

⁹⁷Trigo, arroz, maíz, papas, mandioca, caña de azúcar, frijoles, soja, maní, banano, café y algodón.

número de hectáreas cosechadas por tractor es inferior a dos tercios del promedio regional, en 8 es más del doble de dicho promedio. En lo que se refiere a fertilizantes, en 10 países el consumo por hectárea es más del doble que el promedio regional y, en cambio, en 4 de ellos⁹⁸ es similar o inferior al promedio regional en 1950. A su vez, al 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% de los tractores existentes en el agro brasileño en 1970 se concentraban en sólo tres estados (São Paulo, Paraná y Río Grande do Sul).⁹⁹

La expansión de la producción agropecuaria comercial, la motorización-mecanización, el uso de insumos de origen industrial y la monetización de los salarios ocurridos durante este período, constituyen factores determinantes de la transformación 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".¹⁰⁰ 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 y al 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 apreciarse a través de los antecedentes ya indicados sobre el incremento de la producción comercial y el uso de tractores y fertilizantes; pero sin duda es la evolución de los préstamos agrícolas el indicador que, individualmente, resulta más representativo. Al respecto, en el cuadro 19 puede apreciarse la evolución de los préstamos agrícolas realizados por instituciones bancarias (como es sabido éstos constituyen sólo parte de los préstamos totales).

La estrecha relación existente entre el incremento de los préstamos y la transformación del agro puede comprobarse, en proporciones

⁹⁸ Argentina, Bolivia, Haití y Paraguay.

⁹⁹ Censo agropecuario de 1970.

¹⁰⁰ R. Badouin, *Economie Rurale*, Librairie Armand Colin, París, 1971, p. 154.

Cuadro 19
**MONTO DE LOS PRESTAMOS AGRICOLAS INSTITUCIONALES EN
 18 PAISES LATINOAMERICANOS 1963, 1968 Y 1973**

(En millones de dólares de 1973)

	1960	1968	1973
<i>Total 18 países</i>	3 281	6 118	8 791
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
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
República Dominicana	30	100	106
Uruguay	83	59	105
Venezuela	101	119	236

Fuente: "The Rural Poor and the Recent Performance of Formal Rural Financial Markets in the Dominican Republic", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 26, Nº 1, 1978.

realmente sorprendentes, en las zonas y productos agropecuarios que han manifestado mayor dinamismo 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.¹⁰¹ En esta zona la superficie cultivada de los cinco principales productos (maíz, soja, frijoles, arroz y trigo) se incrementó más de cuatro veces entre 1950 y 1972, pasando de un millón a más de cuatro

¹⁰¹ La información estadística utilizada para este caso proviene del BID: *A retrospective evaluation of the Paranaguá - Foz do Iguaçu road project (BR-277)*, Washington, octubre de 1976. Véase, además W.H. Nicholls, *A Fronteira Agrícola na História Recente do Brasil: O Estado do Paraná, 1920-1965*, en *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 24, Nº 4 octubre-diciembre, 1970, pp. 33-64, y PERSAGRI, *Síntese da Evolução recente da Agricultura Brasileira*, de Horto Florestal, Río de Janeiro, agosto de 1978.

millones de hectáreas, con un aumento, aunque más moderado de los rendimientos en todos estos cultivos. El uso exclusivo de fertilizantes químicos era practicado sólo por el 5% de los productores en 1960 y en 1970 la práctica se había extendido al 84% 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 1974.¹⁰²

El nuevo carácter que van asumiendo las relaciones intersectoriales del agro no es uniforme, ni en su modalidad ni en la cobertura espacial, empresarial y por productos; las diferencias se dan tanto entre países como dentro de cada uno de ellos. Argentina y Brasil, por ejemplo, han adoptado modalidades diversas de crecimiento agropecuario. Argentina lo basa en el incremento de los rendimientos; Brasil, en la expansión del área. En ambos casos el avance de la tractorización-mecanización ha sido grande. Sin embargo, en Brasil la utilización de fertilizantes por hectárea es superior y aumenta más rápidamente. Finalmente, el incremento de los préstamos agrícolas institucionales entre 1960 y 1973 fue mayor en Brasil que en Argentina. (Véase nuevamente el cuadro 19.)

Al ir al análisis por país, se advierte, en el caso argentino, 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 Fe y Tucumán, donde se concentran los denominados cultivos industriales, e involucra, principalmente, a medianos y pequeños productores.¹⁰³

Las diferencias entre países, y dentro de los mismos, no impiden señalar algunas conclusiones de validez general. Primero, 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.¹⁰⁴ Este análisis permite apreciar desde otro ángulo el

¹⁰² Ambas en cruzeiros de 1975.

¹⁰³ CEPAL, *Desarrollo Regional Argentino. La Agricultura*, CEPAL/BA/D.10, Buenos Aires, diciembre de 1976.

¹⁰⁴ Es ésta la práctica usual en los países desarrollados, mostrando este análisis en el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, que la denominada "industria de alimentos y fibras" (que incluye insumos y servicios usados en la producción agropecuaria predial, así como esta producción y su procesamiento y comercialización) representaba cerca del 25% del PIB. Véase J. Janick, V.W. Ruttan y otros *Plant Science*, San Francisco, Freeman, 1974, p. 622. La importancia de este proceso fue señalada oportunamente por R. Prebisch. Véase *Hacia una nueva Política Comercial en pro del Desarrollo*, Informe del Secretario General de la UNCTAD, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 64.II.B.4, Nueva York, 1964, p. 11.

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, es un ejemplo patente el escaso dinamismo de la producción agroindustrial en diversos rubros en América Latina durante los últimos decenios. (Véase el cuadro 20.)

La capacidad del agro para generar ocupaciones a niveles adecuados de ingreso, y de mejorar los ingresos de los ya ocupados para alcanzar un nivel aceptable, fue tema de diversos trabajos durante el período posterior a la inmediata post-guerra. En ninguno de ellos, sin embargo, se postuló que el agro podría cumplir tal tarea y al mismo tiempo lograr incrementos de la fuerza de trabajo agropecuario muy superiores a los registrados hasta 1960 (1.5%—1.7% anual). En otros términos, el hecho de que una parte del resto del crecimiento de la fuerza de trabajo de origen rural (más o menos alrededor del 50% del mismo) se convirtiera en mano de obra redundante *no* es atribuible al sector agropecuario sino que al modelo nacional de acumulación ¹⁰⁵ y, fundamentalmente, al resto de los sectores.

La responsabilidad que a menudo se atribuye al 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 ¹⁰⁶ para el período 1950-1975 indicarían que:

i) El aporte del agro a la ocupación manifestó tendencia a disminuir, la que se expresó tanto en el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo (1950-1960: 1.7% anual y 1960-1974: 1.2% 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. ¹⁰⁷ La alta proporción (2/3) de los pobres que se concentran en el medio rural, así como la desigual distribución

¹⁰⁵ Este planteamiento es concordante con el sostenido por PREALC en el trabajo: *Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo*. PREALC/144, Santiago, mayo de 1978.

¹⁰⁶ CEPAL/FAO, *25 años en la agricultura... op. cit.*

¹⁰⁷ El aporte del agro al PIB total disminuyó en cerca del 35% y la proporción de la población agrícola en el total en menos del 30%.

Cuadro 20
**IMPORTANCIA DE LA AGROINDUSTRIA EN ALGUNOS PAISES
 DE AMERICA LATINA**
(Porcentajes)

Países	Participación del producto agro- industrial en el producto manu- facturero		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.

^aCubre los establecimientos con 1 o más personas ocupadas.

^bCubre los establecimientos con 5 o más personas ocupadas.

^cEstablecimientos con 7 o más personas ocupadas y aquellos con menos de 7 personas ocupadas cuya producción anual sea de 180 000 sucres o más.

del ingreso agropecuario que prevaleció en la mayoría de los países, indicarían, sin embargo, que incluso si el agro hubiera retenido una proporción 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 pecuaria disminuyó a lo largo del período, como se observa en el cuadro 21.

Las posibilidades de crecimiento de la producción agropecuaria parecen haber sido mayores que las alcanzadas, puesto que se observaron los siguientes hechos: una disminución de la participación latinoamericana en el comercio agropecuario mundial (17% en 1948-1952 a 13% en 1972-1974);¹⁰⁸ un aumento del volumen de las importaciones

¹⁰⁸El volumen de las exportaciones disminuyó su tasa de crecimiento del 3.2% anual en 1951-1961 al 2.6% anual en 1961-1971 y al 1.0% anual en 1971-1974.

(1951-1961: 3.1% anual, 1961-1971: 6.2% anual y 1971-1974: 12.3% anual); y una disminución de la capacidad potencial del comercio intrarregional, de un 78% en 1960 a un 55% en 1971-1974. En igual sentido, pudo apreciarse que, aun en el caso de los productos básicos destinados a la alimentación, cuya tasa de crecimiento anual en el período 1950-1974 (3.4%) fue superior a la del total de la producción sectorial (3.2%), el crecimiento de esta producción de alimentos fue inferior a la del consumo aparente de los mismos (3.8%).

Cuadro 21

AMERICA LATINA: VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA

	<i>Tasas anuales de variación</i>		
	<i>1949/1951- 1959/1961</i>	<i>1959/1961- 1969/1971</i>	<i>1969/1971- 1973</i>
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, sobre la base de cifras de la FAO.

Sobre la base de estos antecedentes es posible a su vez proponer las siguientes hipótesis:

i) Las condiciones prevalecientes no permitían al agro cumplir las metas esperadas en materia de ocupación e ingreso para la población agrícola; sin embargo, hubieran permitido un mayor avance que el efectivamente registrado.

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 de la producción contribuyó a empeorar en términos absolutos, o en relación a los urbanos, las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de los trabajadores asalariados y pequeños productores agropecuarios, lo que favoreció la intensificación del ritmo de la migración rural a los centros urbanos.

iii) Al incorporarse extensas superficies a la producción agropecuaria, como sucedió en los países en que era posible, la clase terrateniente —que controlaba y controla el recurso tierra en la mayoría de los países— pudo aumentar sus ganancias mediante una inversión menor que la que habría exigido la alternativa de incrementar los rendimientos unitarios. De igual manera, la mayor importancia otorgada a la mecanización y la motorización, por sobre el uso de fertilizantes y el regadío, puede ser considerada un medio de aumentar las ganancias del capital fijo invertido en maquinaria.

La extraordinaria expansión de la superficie incorporada a la producción pudo, igualmente, favorecer el logro de objetivos geopolíticos e inició un proceso de ocupación plena de territorios prácticamente marginados de los sistemas nacionales. Ella representó, sin embargo, un incremento sustantivo de la inversión en nuevas vías y caminos y en infraestructura social, lo que impidió reducir los déficit existentes en las zonas ya ocupadas. A su vez, la expansión dentro de zonas parcialmente pobladas o en nuevas zonas, en particular a través de la colonización espontánea o la ganadería extensiva, representó la reproducción del patrón de asentamiento poblacional disperso.

iv) El escaso dinamismo observado en materia de obras de regadío y control de inundaciones perpetuó la vulnerabilidad de los sistemas agropecuarios nacionales ante las variaciones climáticas, e impidió la generalización de la práctica de las dobles o múltiples cosechas anuales, que hubiesen favorecido una mayor y mejor distribución de los requerimientos de trabajo y de los ingresos en cada año agrícola. Los ciclos de sequía en alternancia con los de años sumamente lluviosos, el alargamiento de los períodos de "tiempo muerto" durante el año agrícola y la fuerte dependencia de muchas producciones de las condiciones climáticas, constituyen aún en la actualidad factores de inseguridad para la economía nacional, los consumidores y los trabajadores y empresarios del agro.

La alternativa de expandir la superficie incorporada a la producción agropecuaria, tal como fue puesto en práctica, puede dar la impresión de que las sociedades nacionales latinoamericanas han sido capaces de aprovechar mejor los recursos naturales de que disponen. Sin embargo, desde otro ángulo, podría igualmente pensarse que esas sociedades todavía se apoyan en el funcionamiento y las transformaciones de sistemas ecológicos que son incapaces de regular; y, además, que a menudo desconocen incluso el alcance de las alteraciones ecológicas que se producen al intervenir en esos sistemas.

3. El comportamiento del agro: la ocupación

La reiteración de las evidencias sobre la existencia de magnitudes considerables de mano de obra redundante en las zonas rurales, junto con las informaciones acerca de la proporción en aumento del crecimiento natural de la población rural que migra a los centros urbanos,¹⁰⁹ son elementos suficientes para concluir que el comportamiento

¹⁰⁹ Esta proporción se estima que ha aumentado del 42.5% en 1950-1960 al 58.1% en 1960-1970. Las diferencias son sensibles entre los países de concentración poblacional urbana temprana, en que el promedio 1950-1970 fue del 55.2%, y aquellos donde esa concentración se inició tardíamente, en que fue del 27.4%. En ambos tipos de países, sin embargo, se observa un incremento de la

del agro latinoamericano como conjunto ha tenido lugar (1950-1980) en condiciones de excedente de mano de obra rural. Tanto el desarrollo agropecuario como el industrial han sido posibles sin que los respectivos empresarios se vieran obligados a competir entre ellos para obtener la mano de obra requerida, y sin peligro de que de ello resultara una elevación del costo de la mano de obra.¹¹⁰

A su vez, en la mayoría de los países se registran tendencias a la disminución de la tasa de crecimiento de la población activa agropecuaria, y es un hecho bien establecido el de la disminución absoluta del número de activos agrícolas en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela en el curso de este período. Las dificultades se inician cuando se trata de determinar la magnitud de la población activa agropecuaria en cada país y en diversos años. La importancia de este hecho y algunas hipótesis de interpretación del mismo, pueden apreciarse a partir de los análisis del caso brasileño. Los especialistas que se han abocado a la medición de la población activa agropecuaria difieren sensiblemente. Estas divergencias han sido establecidas por el IPEA¹¹¹ para los años 1940, 1950 y 1960.¹¹² (Véase el cuadro 22.)

Una parte considerable de las serias divergencias entre los especialistas, como puede observarse en alguna medida en el cuadro 22, se origina en la manera como se considere la mano de obra secundaria¹¹³ y, en particular, la femenina.¹¹⁴ De considerarse como trabajadores activos sólo aquellos cuya ocupación principal habitual está en el agro, las mujeres, dedicadas habitualmente a las denominadas "labores domésticas", y los menores que asisten a clases la mayor parte del año,

proporción del crecimiento natural de la población rural que va a las ciudades. Véase F. Gatica, *La Urbanización en América Latina*, op. cit., pp. 27 y ss.

¹¹⁰ Esas situaciones a veces tuvieron lugar en el período anterior. Véase, por ejemplo, H. Foster Bain y H.S. Mulliken, *Nitrogen Survey. Part I: The Cost of Chilean Nitrate*, Trade Information Bulletin N° 1970, enero 7, 1924. En el período 1950-1980, en cambio, la dificultad de obtener la mano de obra requerida por la industrialización del país sólo se ha señalado en el caso de Ecuador a comienzos del decenio de 1950. Véase B.S. Salz, "The Human Element in Industrialization. A hypothetical case study of Ecuadorian Indians". *American Anthropologist*, Vol. 57, N° 6, Part 2, diciembre 1955.

¹¹¹ Instituto de Planejamento Econômico e Social de la Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

¹¹² M.M. Costa Calazans, *Classificação da Mão-de-Obra do Sector Primário*, IPEA, Brasília, 1977.

¹¹³ O sea, la correspondiente a trabajadores que no son jefes de hogar.

¹¹⁴ Véase en este sentido la proposición de F. Madeira y P. Singer en *Estructura do Emprego e trabalho Feminino no Brasil: 1920-1970*, São Paulo, Cuaderno CEBRAP N° 13, 1973.

Cuadro 22
BRASIL: ESTIMACIONES DE LA POBLACION ACTIVA AGROPECUARIA 1940, 1950 Y 1960
(En miles de personas)

	<i>Hombres</i>			<i>Mujeres</i>			<i>Total</i>		
	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>
Estimación A ^a	8 415	9 834	—	3 660	3 124	—	12 075	12 958	—
Estimación B	—	—	—	—	—	—	12 074	12 968	—
Estimación C	8 415	9 496	10 946	553	758	1 217	8 968	10 254	12 163

Fuente: M. M. Costa Calazans, *Classificação de Mão-de Obra do Sector Primário*, IPEA, Brasília, 1977, cuadro II.6, p. 41.

^aEl cuadro señala que cada una de las estimaciones tiene una fuente distinta. Dichas fuentes son las siguientes:

Estimación A. T. Accioly Borges e G. Loeb "Desenvolvimento Econômico e Distribuição de População ativa" en *Contribuições à Análise do Desenvolvimento Econômico* (Agr 1957).

Estimación B. W. Bair e I. Kerstenitzky, *Patterns of Brazilian Economic Growth*. Versión preliminar (abril de 1966).

Estimación C. Adoptada por IPEA, Basada en el ajuste propuesto en *Conjuntura Econômica*, septiembre 1953.

quedan excluidos de la población activa agropecuaria. A su vez, de añadirse a dicha población el número de mujeres y de menores ocupados en el agro (en general sólo por una parte del año), el número de éstos es mayor si se toman los datos del censo agropecuario que si se utilizan los del censo demográfico. Esta diferencia estriba en que en el censo agropecuario son los empleadores los que declaran cuántas personas emplearon, y de qué sexo, durante el año, ya sea total o parcialmente, lo que se presta a la doble contabilización de una misma persona. En el censo demográfico, por el contrario la información proviene de los hogares y se tiende a minimizar la participación de las mujeres y los menores en el trabajo.

A las dificultades señaladas en el caso de Brasil puede añadirse la detectada por quienes han debido trabajar con el conjunto de los censos demográficos del período 1950-1970, y que consiste en que entre los censos más antiguos y los más recientes, existe un considerable aumento del número de trabajadores rurales que figuran en el rubro de ocupaciones no definidas o diversas, así como de trabajadores que adoptan la residencia urbana pero trabajan alternativamente en actividades agropecuarias y en otras, urbanas o rurales.¹¹⁵

En un trabajo como éste, las divergencias existentes no interesan desde el punto de vista metodológico, sino desde el punto de vista de la interpretación.¹¹⁶ Sobre la base de los antecedentes señalados, es posible formular la hipótesis de que el número de trabajadores ocupados habitual o principalmente en el agro es sensiblemente menor que el número total empleado en el o los períodos de mayor actividad agropecuaria durante el año. Como puede observarse en el cuadro 22, estas diferencias sobrepasan los dos millones de trabajadores en algunos años censales, fenómeno que ha sido establecido igualmente para otros países.¹¹⁷

Mediante los mismos antecedentes, puede complementarse la hipótesis anterior en el sentido de que las diferencias entre el número de trabajadores ocupados habitual o principalmente en el agro y los ocupados en el período de mayor actividad aumenta en proporción directa al

¹¹⁵Véase, por ejemplo, *Capital e Trabalho no campo*. Edición al cuidado de J. Pinsky. Editora Hucitec, São Paulo 1977; ILPES, *Elementos para una interpretación del desarrollo histórico de la agricultura venezolana*, Santiago, 31 de enero de 1975; y Luisa Paré, *El proletariado agrícola en México*, Siglo XXI, México, 1977.

¹¹⁶Para un enfoque metodológico, véase Jesús González Montero y otros, *La Planificación del Desarrollo Agropecuario. Un enfoque para América Latina*. Textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, México 1977, Volumen 1.

¹¹⁷Véase, por ejemplo, Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, Gobierno de El Salvador, *Diagnóstico*, Tomo I, San Salvador, 1977.

incremento de la estacionalidad de las actividades agropecuarias y del número de los residentes urbanos que aún mantienen vínculos ocupacionales con el agro. Como se ha visto y verá a continuación, existen pruebas de que esta situación se produce en la mayoría de los países de la región.

Entre 1950 y 1975, una parte de las nuevas necesidades de mano de obra se generaron gracias al incremento y diversificación de las exportaciones agropecuarias de zonas rurales en ecologías tropicales húmedas. En estas zonas las nuevas necesidades de fuerza laboral fueron cuantitativamente importantes, dado el escaso o nulo incremento de la mecanización de las cosechas, pero estuvieron acompañadas por una mayor concentración de la ocupación en unos pocos meses del año (dos o cuatro).

Otra parte importante de las nuevas necesidades de trabajo se generó en las producciones agrícolas orientadas básicamente al consumo interno. De ellas, los cereales, que tienen la mayor incidencia en la ocupación total, 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 cereales¹¹⁸ ni en todos los países, considerando ya sea el conjunto de los cereales o uno de ellos en particular.¹¹⁹ La tecnificación de la producción e incremento de la productividad de la mano de obra en los cereales afectó otras producciones agrícolas de consumo interno (como las oleaginosas y la remolacha azucarera) y aparecen asociados a un cambio en el patrón empleador de las empresas. El manejo de la mano de obra como dotación fija de trabajadores que eran pagados principalmente en especies y/o acceso a la tierra se transformó: la mano de obra pasó a ser un factor de uso variable, de acuerdo con los requerimientos de trabajo durante el año, y pagado total o parcialmente en efectivo. Este cambio en el patrón empleador ha significado un fuerte aumento del número de jornaleros agrícolas, que se ven cada vez más afectados por la inestabilidad del empleo y por la subocupación.¹²⁰

Una tercera fuente de requerimientos de trabajo 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

¹¹⁸ Así, por ejemplo, fue mayor en el trigo y el arroz que en el maíz.

¹¹⁹ Los tres grandes productores de maíz son Argentina, Brasil y México. En los dos primeros países el proceso se generalizó; en el último, en cambio, tuvo escasa importancia.

¹²⁰ Véase, por ejemplo, Luisa Paré, *El proletariado agrícola en México*, op. cit. y PERSAGRI, *Síntese da evolução recente da agricultura brasileira*, op. cit.

mayoría de los países de la región. La escasa o nula tecnificación de la producción y la consiguiente baja productividad del trabajo, junto con la reducida dotación de recursos naturales de la mayoría de estas explotaciones, permiten asimilar estos puestos de trabajo a la situación de subocupación y desocupación disfrazada. Esta situación general, 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 estrategias productivas y patrones de empleo en las tres realidades antes analizadas ha modificado la configuración de la masa de trabajadores agropecuarios y rurales, y puede plantearse la hipótesis de que los asalariados permanentes y los jornaleros eventuales y migrantes,¹²¹ dentro de una misma zona o en diversas zonas nacionales o de países limítrofes, constituyen la categoría más numerosa y, en muchos casos absolutamente mayoritaria de la fuerza de trabajo rural. Esta hipótesis aporta una opinión más al ya debatido problema de la composición ocupacional de la población activa agropecuaria en los países latinoamericanos. Entrar en ese debate resulta, sin embargo, una tarea ineludible en este trabajo.

Uno de los aportes más recientes al debate,¹²² sobre la base de los datos de los censos demográficos de 1960 y 1970 de trece países de la región,¹²³ ha estimado que en seis de ellos habría aumentado el número de asalariados, mientras que en los otros aumentaron los trabajadores ocupados como pequeños productores y miembros no remunerados de la familia. Estas conclusiones parecen ser incompatibles con la existencia de un patrón común en la evolución de la estructura ocupacional agropecuaria de los países, tal como lo postula el presente trabajo. Se trata aquí de determinar, sobre la base de la misma fuente de información y las mismas definiciones del estudio aludido, cuál es la proporción y cuál la evolución de cada categoría ocupacional agropecuaria durante el período en referencia (1960-1970). (Véase el cuadro 23.)

Para confirmar la hipótesis según la cual los asalariados permanentes y los jornaleros eventuales y migrantes constituyen la categoría más numerosa de la población activa agropecuaria y de que su número es creciente, sería necesario demostrar que:

¹²¹ Incluyendo los pequeños productores que se emplean parte del año como jornaleros.

¹²² E. Klein, *Empleo rural, ingreso y migraciones*. Santiago: PREALC, noviembre de 1978. Esta es la versión corregida del trabajo *Employment in Peasant Economies*, Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, Working Paper N° 34, 1978.

¹²³ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

Cuadro 23

**PRINCIPALES ESTRATOS BAJOS DE LA POBLACION RURAL
ECONOMICAMENTE ACTIVA**

(Porcentajes de la PEA rural total)

	<i>Año</i>	<i>Asalariados a</i>	<i>Asalariados agrícolas</i>	<i>Asalariados rurales no agrícolas</i>
Argentina	1960 ^b	29.8	48.7	—
Bolivia	1976 ^c	53.7	12.5	7.2
Brasil	1960 ^b	54.8	34.6	
Costa Rica	1963	30.8	37.0	13.0
	1973	24.6	32.7	24.4
Chile	1960	20.8	50.8	16.1
	1970	26.4	43.6	12.8
Ecuador	1962	48.0	30.8	6.3
	1974	52.0	26.1	6.7
El Salvador	1961	34.4	52.9	6.7
Guatemala	1964	49.9	40.2	6.0
	1973	49.7	27.1	9.3
Honduras	1961	57.7	20.6	8.7
	1974	53.7	21.3	7.0
Nicaragua	1960			
	1971	41.1	33.3	9.1
Panamá	1960	69.2	10.6	6.5
	1970	60.2	11.7	12.9
Paraguay	1962	62.3	15.5	6.5
	1972	62.1	13.1	8.9
Perú	1970	65.1	16.0	4.4
República Dominicana	1960	54.9	16.5	11.9
Venezuela	1971	56.6	16.4	7.8

Fuente: CEPAL/UNICEF, Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina, Cuadros Básicos del Registro OMUECE.

^aTrabajadores por cuenta propia, no empleadores y familiares no remunerados en agricultura.

^bPEA en agricultura.

^cLa PEA rural incluye un 12.4% de "residuales" sin información.

- i) En los países donde predominan los pequeños productores y los miembros no remunerados de la familia, una proporción de estos últimos se desempeña como jornaleros durante parte del año, y dicha proporción es suficiente como para que sean éstos los que predominen;
- ii) El número de jornaleros estacionales se ha incrementado en el período entre 1960 y 1970.

El primer tipo de países en el que ambos supuestos se cumplen para el período 1950-1975 es en aquellos donde el volumen de las exportaciones ha aumentado más que la producción para consumo interno, y en que los requerimientos unitarios de mano de obra, básicamente estacional, de los productos de exportación¹²⁴ son superiores a los de los productos de consumo interno. Esta situación es la observada en países como los centroamericanos,¹²⁵ Panamá y la República Dominicana.

La situación en este tipo de países puede ser ejemplificada por los casos de Guatemala y El Salvador que, como es sabido, presentan diferencias en cuanto a dotación de recursos naturales y de mano de obra.

En Guatemala la población agrícola total ha sido estimada en unos 700 000 trabajadores, más del 50% de los cuales son clasificados como pequeños productores y familiares no remunerados; el grueso de estos últimos reside en la Región Occidente (Quetzaltenango). Los estudios realizados para el país y para la Región Occidente, en particular, no dejan lugar a dudas de que la mayoría de los pequeños productores y familiares no remunerados (1950-1975) trabajan como jornaleros estacionales y migrantes, y que dicha tendencia va en aumento.¹²⁶ Sólo en la Región Occidente se estima que bajan más de 300 000 trabajadores a las plantaciones costeras de café y algodón de Guatemala y del sur de México.¹²⁷ Estas son las realidades que están detrás del aumento de

¹²⁴ Café, azúcar de caña, algodón, bananas.

¹²⁵ En estudios realizados para el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) se ha estimado que los trabajadores migrantes estacionales constituyen cerca del 70% de la mano de obra ocupada en la agricultura. Véase E. Torres Rivas, "Las relaciones urbano-rurales en Centroamérica" *op. cit.*, p. 247, y Clodimir Santos de Morais, *Movilidad de la Mano de Obra en Centroamérica*, Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria (PROCCARA), Honduras, 1976.

¹²⁶ Número de días trabajados fuera de su explotación e ingreso percibido por éstos.

¹²⁷ Véase: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Guatemala)/BID, *Plan Regional para el Desarrollo Agrícola del Occidente y Plan Regional para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales*

los pequeños productores y familiares no remunerados en los censos demográficos (1960-1970).

En El Salvador la población activa agropecuaria (1970-1975) se estima en unas 670 000 personas, más del 50% de las cuales sólo se emplea por menos de 6 meses.¹²⁸ Los asalariados constituyen más del 50% de la mano de obra agrícola total y el número de jornaleros agrícolas migratorios se estima en 400 000 personas.¹²⁹ En consecuencia, los asalariados y los jornaleros migratorios forman la mayoría de la población activa agropecuaria y, además, se observa que su número ha ido aumentando sostenidamente con el incremento y diversificación de las exportaciones agropecuarias (1950-1976).

El *segundo tipo de países* en que parece haber evidencias del cumplimiento de los supuestos planteados es el de aquellos en que el volumen exportado y la producción de consumo interno han registrado crecimientos similares durante el período 1950-1975. Entre ellos destacan los mayores productores y empleadores de mano de obra en el agro latinoamericano: Argentina, Brasil, Colombia y México. Además, éstos son los países en los cuales ha sido mayor la preocupación por el sostenido incremento de la estacionalidad en el agro y del número de jornaleros migrantes, y se cuenta con trabajos sobre el tema (monografías locales y análisis globales más completos.)¹³⁰ La mecanización de algunas de las producciones para consumo externo más importantes (trigo y arroz, por ejemplo), las grandes necesidades de mano de obra estacional de las más importantes producciones de exportación (caña de azúcar, café y algodón) y el cambio del patrón empleador de los grandes empresarios en el sentido de preferir los jornaleros, son algunos de los principales factores citados para explicar esta tendencia.

Renovables, Quetzaltenango, Guatemala, marzo y abril de 1978; AID/Consejo Nacional de Planificación Económica. *Análisis del impacto del crédito de fincas pequeñas sobre ingreso, empleo y producción agropecuaria. Vol. I. Análisis y Producción, Ingreso y Empleo*. Guatemala 1976; y G.H. Hill y M. Gollas. *The Minifundia Economy and Society of the Guatemalan Highland Indian*. University of Wisconsin. Land Tenure Center Research, Paper N° 30, 1968.

¹²⁸ OPSA *Diagnóstico, op. cit.* Capítulo V., B. *Mano de obra*.

¹²⁹ *Ibid* y G. Karush, "Tierra, población y pobreza: Las raíces de la crisis demográfica en El Salvador". *Estudios Centroamericanos*, N° 350, Año XXXII, diciembre 1977, pp. 893-910.

¹³⁰ Véase, por ejemplo: Para Argentina: CEPAL, *Desarrollo Regional Argentino. La Agricultura op. cit.*; para Brasil, PERSAGRI *Sintese da Evolução Recente da Agricultura Brasileira op. cit.*; Capítulo V, O Mercado de Trabalho; para Colombia, A. Beery y M. Urrutia, *Income Distribution in Colombia*, Yale University Press, New Haven, 1976; y para México: C. Botey, *Los jornaleros agrícolas migratorios*, SRA, México, 1976.

En estos países, sin embargo, y debido a las deficiencias de los censos demográficos y agropecuarios no es siempre posible medir directamente el incremento del empleo estacional. Una de las causas está en el aumento de la proporción de grandes y medianas empresas que directamente, o con cargo a las empresas agroindustriales y comercializadoras que les compran la producción, emplean los servicios de contratistas para levantar las cosechas o realizar algunas labores de cultivo. En estos casos, en los censos agropecuarios las empresas prediales no aparecen empleando mano de obra estacional, o empleando menos que en otros años censales.

Existen, sin embargo, formas indirectas de corroborar a través de los censos agropecuarios los resultados de los estudios *monográficos* que señalan un aumento del número de jornaleros. En el caso de Brasil, por ejemplo, el incremento de los puestos de trabajo¹³¹ fue mayor en los establecimientos de menos de 10 hectáreas entre 1960 y 1970. (Véase el cuadro 24.) Sin embargo, cuando se analiza ese tipo de establecimiento se observa que ese incremento tuvo lugar básicamente en los establecimientos de menos de una hectárea. (Véase el cuadro 25.) A su vez, la superficie media de los establecimientos de menos de una hectárea disminuyó, entre 1960 y 1970, de 0.77 a 0.59 hectáreas y el

Cuadro 24

BRASIL: PUESTOS DE TRABAJO EN LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS POR GRUPO DE AREA (1960 Y 1970)

Grupos de área (en hectáreas)	Porcentaje del total de puestos de trabajo		Puestos de trabajo por establecimiento		Puestos de trabajo por hectárea	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
De menos de 10	31	40	3.2	2.9	0.81	0.80
De 10 o menos de 100	45	43	4.7	4.0	0.15	0.13
De más de 100	24	17	10.8	7.0	0.02	0.01
Total	100	100	4.7	3.7	0.06	0.06

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, sobre la base de los censos agropecuarios de 1960 y 1970.

número de puestos de trabajo por hectárea, en cambio, aumentó de 3.3 a 4.0 en ese período. Cabe concluir de estos antecedentes la imposibilidad creciente de que esos establecimientos den empleo e ingreso adecuado a 4 personas en una hectárea; por consiguiente, dichas perso-

¹³¹ Que incluye permanentes y estacionales.

Cuadro 25

**BRASIL: PUESTOS DE TRABAJO EN LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS DE MENOS DE 10 HECTAREAS POR
GRUPO DE AREA (1960 Y 1970)**

Grupos de área (en hectáreas)	Porcentaje del total de puestos de trabajo		Puestos de trabajo por establecimiento		Puestos de trabajo por hectárea	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
De menos de 1	7	13	2.5	2.8	3.3	4.0
De 1 a menos de 2	16	18	2.9	2.7	2.1	2.0
De 2 a menos de 5	42	37	3.2	2.9	1.0	0.9
De 5 a menos de 10	35	32	3.6	3.3	0.5	0.5
Total	100	100	3.2	2.9	0.8	0.8

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, sobre la base de los censos agropecuarios de 1960 y 1970.

nas, como lo señalan las monografías, deben subsistir empleándose como jornaleros migrantes (boias frias). Esta argumentación se refuerza aún más si se considera el hecho de que en los estados de mayor modernización tecnológica (São Paulo y Paraná) el número de puestos de trabajo por hectárea en esos establecimientos es aún mayor (4.5); algo similar ocurre en el Nordeste¹³² donde las actividades agropecuarias han estado marcadas siempre por una gran estacionalidad, y donde se produjo el mayor incremento del número de puestos de trabajo en la agricultura brasileña entre 1960 y 1970.¹³³

La evolución de la estructura ocupacional agropecuaria en el resto de los países latinoamericanos parece presentar, en general, tendencias similares a la de los dos tipos de países ya analizados; pero las causas son mucho más específicas que las señaladas anteriormente. En países donde el proceso de reforma agraria ha tenido importancia, como en Perú o Venezuela, se observa que buena parte de los beneficiarios continúan trabajando parte del año como jornaleros migrantes,¹³⁴ o

¹³² Véase M. J. Costa Calazans, *op. cit.*, pp. 43 y ss.

¹³³ Los puestos de trabajo agropecuarios en el Nordeste, de acuerdo a los censos agropecuarios de 1960 y 1970, aumentaron de 4.59 millones a 7.81 millones, con lo que la proporción de puestos de trabajo en el agro brasileño correspondiente al Nordeste aumentó de 29.3% a 43.1%. En esta región en los establecimientos de menos de 5 hectáreas en 1970 la media era de 2 puestos de trabajo por hectárea.

¹³⁴ P. Ríos, "Características relevantes de la mano de obra en el sector agrícola venezolano" en *Revista de la Facultad de Agronomía*, Vol. VI, N° 1 junio 1970, pp. 57-68.

bien que la gran masa de pequeños productores no ha sido beneficiada y continúa aumentando su participación en el trabajo, también en calidad de jornaleros migrantes.¹³⁵ En las economías de plantación de los países insulares del Caribe, la marcada estacionalidad del trabajo y la preponderancia de la mano de obra asalariada temporal se ha mantenido,¹³⁶ con excepción de Cuba, donde desde fines del decenio de 1960, se inició la mecanización del corte y alza de la caña de azúcar, con la correspondiente disminución del número de trabajadores estacionales.¹³⁷ Finalmente, en países como Bolivia, Chile y Paraguay, donde la colonización y/o la reforma agraria favorecieron el aumento de los pequeños productores, la asociación de esos procesos con la modernización tecnológica y la migración a los países limítrofes hacen difícil alcanzar conclusiones sobre la base de la información disponible.

La creciente importancia de los asalariados, y en particular la que están adquiriendo los jornaleros migrantes, señala un fuerte cambio en las tendencias del período anterior y en la modalidad de radicación de la población rural en los países latinoamericanos. En general se tiende a creer que las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados, sobre todo las de los jornaleros, no son mejores que las de los pequeños productores independientes anteriores a la Segunda Guerra Mundial, y que en la actualidad los asalariados sin acceso a tierra viven en condiciones similares a las de aquellos que poseen una pequeña parcela. Las monografías disponibles al respecto son escasas y no permiten fundamentar cuantitativamente esas apreciaciones generales.

Los datos censales, que podrían permitir un análisis de la evolución de la estratificación rural según ingreso a través del tiempo, son escasos y muchas veces poco fidedignos. El cuadro 26 presenta, a grandes rasgos, los cambios en la distribución del ingreso rural en tres países durante el decenio de 1960. Aunque no necesariamente son representativos de los demás países latinoamericanos, estos casos

¹³⁵Véase U. Schirmer "Reforma agraria y cooperativismo en el Perú" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXXIX, Nº 3, julio-septiembre 1977, pp. 799-857 y M. Valderrama, "Reforma agraria y acumulación capitalista en el Perú" *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. I, Nº 1, enero-abril 1978.

¹³⁶G. L. Beckford, *Persistent Poverty. Underdevelopment in Plantation Economies of the Third World*, Oxford University Press, N. Y. 1972.

¹³⁷En Cuba las previsiones oficiales para 1970-1975 indicaban que "hacia 1975 la fuerza de trabajo ocupada en el sector agropecuario estatal ascenderá a unos 700 000 hombres/año, concentrada todavía en actividades que, como la caña de azúcar, demanda mucha fuerza de trabajo mientras no se resuelva la mecanización completa, que sólo comenzará a desarrollarse en los últimos años de ese período (1971-1975)". Véase "Las perspectivas del desarrollo de la economía cubana 1971-1975" en *Economía y Desarrollo*, Nº 13 La Habana, septiembre-octubre 1972 pp. 191-204.

sugieren, en primer lugar, que la situación económica relativa de la gran masa pobre rural no ha mejorado significativamente, sino que ésta sigue captando sólo la mitad o menos de la mitad del ingreso rural promedio. En dos casos el sector medio ha mejorado en mucho su nivel de ingreso. Es probable que esta mejora esté concentrada en el estrato superior de este segmento, correspondiendo a empresarios agrícolas medianos y al influjo de profesionales y administradores en el sector moderno de la economía rural. Por otra parte, la baja en la proporción del ingreso percibido por el 10% superior es consecuencia de la movilidad de los empresarios agropecuarios de altos ingresos, que tienden a fijar su residencia en las ciudades.

Cuadro 26

**BRASIL, COLOMBIA Y COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO
ENTRE LA POBLACION RURAL (1960-1970)**

(Porcentajes)

		<i>Categorías de ingreso</i>			
		<i>Total</i>	<i>40% inferior</i>	<i>50% medio</i>	<i>10% superior</i>
Brasil	1960 ^a	100	15.3	51.6	33.1
	1970 ^a	100	15.4	48.3	36.3
Colombia	1960 ^a	100	10.2	39.4	50.4
	1970 ^a	100	12.4	52.1	35.5
Costa Rica	1961 ^b	100	18.8	32.8	48.4
	1971 ^b	100	18.1	53.7	28.2

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Elaborado sobre la base de datos de encuestas de hogares del Proyecto CEPAL-BIRF de medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina.

^aPerceptores.

^bHogares.

**4. Las transformaciones de la estructura empresarial
y la intervención del Estado**

a) *Tendencias generales*

La transformación de la producción agropecuaria se logró a través de empresas —básicamente medianas y grandes— que mantuvieron el control de la mayoría de la superficie cultivable; lograron el de buena parte de las zonas regadas; tuvieron 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 recursos naturales en el agro, y sin instrumentos fiscales que captaran una proporción creciente del ingreso agropecuario.

Por otra parte, los gobiernos prestaron atención a instrumentos de política destinados a favorecer a los pequeños productores y a aumentar el número de éstos. El éxito conjunto de estos instrumentos dependía del dinamismo con que los pequeños productores respondieron a una mejor disponibilidad de recursos naturales y a los incentivos económicos establecidos por el gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los países dichos productores no aumentaron en la medida esperada su participación en la producción agropecuaria comercial nacional. Esto sucedió por diversos motivos, entre los que pueden señalarse el hecho de utilizar los incrementos de la producción para mejorar el consumo de los hogares de los mismo productores, la inadecuación de los recursos naturales (en cuanto a su fertilidad, localización, etc.) o los cambios relativamente lentos de la organización y la tecnología productiva. Por todo ello, los instrumentos utilizados no lograron el incremento de la producción comercial de los pequeños productores, con lo cual dicha producción fue siendo controlada por los medianos y grandes empresarios. Se hizo así imposible mejorar las condiciones de vida y de trabajo del grueso de los pequeños productores, y la acción de los gobiernos en este sentido comenzó a limitarse a 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 semidirigida 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 los costos unitarios por beneficiario resultaron más altos que lo previsto, lo que trajo consigo la reducción o incluso el abandono de este tipo de programa y proyectos; y de otra, 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 los años sesenta, y al comprobarse la dificultad de trabajar con los pequeños productores y su escasa capacidad de competencia en materia de producción comercial frente a las empresas medianas y grandes, se optó por impulsar la organización de empresas 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 aquellos donde ésta se limitó a algunos programas y proyectos. De esta forma se espera que los pequeños productores asociados logren participar en el proceso de concentración empresarial de la producción agropecuaria comercial y en sus beneficios.

La rapidez y amplitud que alcanzó en los últimos decenios el proceso de concentración empresarial de la producción comercial parece deberse a una combinación de factores. Entre ellos estuvieron presentes la aplicación de técnicas de producción imperantes en los países centrales 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 de los empresarios medianos y grandes frente al Estado, etc. No cabe duda, sin embargo, que un factor adicional y básico en los países latinoamericanos ha sido el hecho de que este tipo de empresas se ha visto favorecido efectivamente por las políticas y programas de crédito, comercialización, riego, etc., destinadas originalmente a favorecer a los pequeños productores. Es decir, buena parte de los subsidios a la importación y producción de maquinaria e insumos agrícolas, al crédito, a la comercialización, al riego, etc., fueron a parar a manos de los medianos y grandes empresarios. Debe reconocerse, sin embargo, que tal vez por la orientación de dichas políticas, los medianos empresarios se vieron favorecidos por el interés estatal en democratizar el acceso al capital y a los recursos naturales utilizados en la producción agropecuaria. En efecto, la concentración empresarial se produjo sobre la base de empresas de tamaño medio inferior a aquellas que controlaban hace varios decenios el recurso tierra. Las transformaciones de la actividad agropecuaria que han provocado el cambio de las relaciones de ésta con el resto de los sectores constituyen un proceso en el que participa sólo un número reducido de productores agropecuarios, con la consiguiente marginación del resto.

En general, la superficie de las explotaciones que participan del proceso de concentración de la producción y de sus beneficios es de 20 hectáreas o más, o sea, superior a la que ha sido considerada como unidad básica por familia en las Reformas Agrarias realizadas en los treinta últimos años. Al respecto pueden citarse los casos de Costa Rica, y Brasil. En el primero de estos países, el 60% o más de la producción de los ocho principales productos (arroz, maíz, frijol, cacao, carne bovina, caña, café y bananas) era aportada en 1973 por explotaciones de 20 hectáreas o más.¹³⁸ En el Brasil, en 1970, los productos principales eran once (bananas, cacao, café, algodón, arroz, caña de azúcar, frijoles, mandioca, maíz, soja y trigo) y sólo en dos de ellos (mandioca

¹³⁸ Dirección de Estadísticas y Censos. Censo Agropecuario de 1973.

y frijoles) los productores de menos de 20 hectáreas contribufan con algo más del 50% de la producción.¹³⁹

En igual sentido se advierte que en países como El Salvador cuya producción estaba ya concentrada, dicha tendencia se ha acentuado aún más entre 1960 y 1970. En efecto, de los ocho principales productos (café, algodón, caña de azúcar, arroz, maíz, frijoles, carne bovina y huevos) seis muestran un continuado incremento del aporte proporcional de las fincas multifamiliares (medianas y grandes). Incluso en México, donde se han realizado importantes programas de apoyo al pequeño productor,¹⁴⁰ entre 1960 y 1970 la participación de los pequeños productores disminuyó en nueve de los diez principales cultivos (algodón, arroz, caña de azúcar, frijol, maíz, trigo, cacao, café y naranjas). La única excepción fue la del aguacate.¹⁴¹

La concentración de la producción en un número reducido de empresas de 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 parte de la mexicana. Dichas empresas han mantenido la estructura predial de las empresas expropiadas, o bien han reunido posteriormente varias unidades de explotación en una sola empresa.

En los análisis más recientes, las transformaciones de las actividades agropecuarias durante el período han sido consideradas como producto exclusivo de la iniciativa del denominado sector de la empresa capitalista y del Estado. Esta visión impregna las publicaciones especializadas de los últimos diez años y ha dado lugar a reacciones acerca del reduccionismo implícito o explícito que supone el hecho de excluir del análisis la denominada iniciativa campesina.¹⁴²

Antes de iniciar el examen del papel de la iniciativa o de la participación en la transformación agropecuaria, es conveniente señalar que la existencia del debate mismo indica que la novedad consiste en la actuación que ha cabido a la empresa capitalista y al Estado. La iniciativa campesina constituyó un supuesto de todos los trabajos publi-

¹³⁹ Censo Agropecuario de 1970, de acuerdo con la elaboración hecha por Emiliano Ortega.

¹⁴⁰ Censo Agropecuario y Ejidal, 1960 y 1970, de acuerdo a la elaboración de Emiliano Ortega.

¹⁴¹ Productores que trabajan predios de 5 hectáreas o menos.

¹⁴² 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 *Naxi-Nantá*, Revista de Economía Campesina (México), marzo de 1977. El título mismo de la intervención de A. Warman: *¿Y los Campesinos?* señala claramente la naturaleza del debate.

cados desde la crisis del 30 (si no antes) y hasta la culminación del elima pro-Reforma Agraria de los inicios del decenio de 1960. Al Estado, en ese entonces, se le llamaba a participar activamente para hacer posible la transformación del agro, y se señalaba al empresariado agrícola como el principal obstáculo a cualquier transformación, porque como latifundista, no podía tener interés sino en el inmovilismo o en la 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, tales como comercialización y procesamiento de la producción predial, producción y comercialización de los insumos y financiamiento agrícola, incluyendo 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, hoy es la regla atribuir el éxito o fracaso del comportamiento agrícola a la política del gobierno en el sector,¹⁴³ lo que habría resultado insólito (o se hubiera limitado a las exportaciones agropecuarias en algunos países) en períodos anteriores. Igualmente habría resultado extraño entonces el recurso a procedimientos que hoy son habituales, como la fijación y el control de precios internos agropecuarios mediante acuerdos tripartitas entre el Estado, los productores agropecuarios y los empresarios agroindustriales y comercializadores, o como la acción del gobierno para aumentar las colocaciones bancarias en actividades del agro. Resulta innegable que, tras la postguerra, se ha institucionalizado el marco en que se desarrolla la actividad agrícola, sin que ello signifique 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. A juicio del político y del técnico, incluso frecuentemente de los propios interesados, la suerte de los pequeños productores parece depender de su acceso a 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 incluso en los países donde el empresariado agropecuario, a través de sus asociaciones regionales, había mostrado en el pasado un cierto dinamismo.

A nivel predial, parece a primera vista posible atribuir a la empresa capitalista las transformaciones ocurridas, puesto que, casi sin excep-

¹⁴³Incluyendo 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 para las importaciones y exportaciones de productos e insumos agropecuarios.

ción, el Estado se ha abstenido de participar directamente y en forma estable en la producción. 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, y aparece la empresa suscitada y sostenida desde fuera, es decir, la empresa que opera al amparo y estímulo de la protección del Estado, o mediante su inserción en el radio de acción del gran complejo capitalista agroindustrial y/o comercializador. Esta imagen está avalada por múltiples pruebas de la distribución de tierras estatales o la aceptación de su ocupación definitiva después de una ocupación ilegal por parte de empresas capitalistas;¹⁴⁴ de los subsidios al crédito agrícola otorgado a esas empresas e inclusive la condonación o moratoria de las deudas contraídas por ellas; las facilidades (créditos y precios subsidiados) para la compra de maquinaria e insumos industriales, nacionales e importados; la casi exclusividad concedida a ellas en lo que respecta a la asistencia técnica y a la investigación agropecuaria estatal, etc. La fuerza probatoria de tales hechos resulta concluyente en muchos casos, pero no puede generalizarse a todos los países, ni siquiera 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 o, en buena medida, en Colombia o Ecuador?

¿Y los pequeños productores o campesinos? Las pruebas de iniciativa campesina no son pocas. Entre ellas ni puede negarse la iniciativa del campesinado librado a su suerte tras la distribución revolucionaria de tierras en Bolivia, ni la participación de los pequeños productores en la colonización del trópico húmedo en países como Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Honduras. Las decenas de miles de pequeños productores incorporados a complejos agroindustriales tabacaleros, cafeteros o remolacheros, para citar sólo los más importantes, son al menos comparables a los empresarios capitalistas sostenidos por el Estado. En igual sentido, los ejidatarios mexicanos, que aumentaron su aporte a la producción entre 1960 y 1970 en mayor proporción que los empresarios capitalistas, han respondido satisfactoriamente al aliento y a la protección estatal.¹⁴⁵

¹⁴⁴ En algunos países donde 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— a las recibidas por los pequeños productores y trabajadores agropecuarios.

¹⁴⁵ El debate acerca del desarrollo agropecuario en México (1960-1970) ha sido fuerte, si bien existe acuerdo acerca de la reactivación de la producción en los ejidos. La duda surge acerca de quien ha sido el responsable y beneficiario real de esa reactivación. Entre 1940 y 1960 los empresarios capitalistas (sector denominado de la pequeña propiedad) concentraron cada vez más la tierra, la superficie

Evidencias como las señaladas indican que no es posible prescindir de la iniciativa del pequeño productor y de su capacidad de respuesta al marco institucional (estatal o capitalista) al explicar las transformaciones agropecuarias del período iniciado en la inmediata postguerra. Tampoco es posible negar que el hecho de que el grueso de los pequeños productores esté al margen de las políticas estatales de fomento, así como los diversos obstáculos que se oponen a su incorporación a la producción comercial tecnificada (escasez de recursos, aislamiento físico y cultural, etc.) han convertido la iniciativa del pequeño productor en un conjunto de variados e ingeniosos mecanismos de adaptación para la supervivencia en un medio sumamente hostil en el plano económico y social, y a menudo también en el plano físico.

Si del lado empresarial las tendencias a la concentración fueron muy fuertes, las dificultades de los gobiernos para lograr mejorar las condiciones de trabajo y el ingreso de los asalariados agropecuarios no fueron menores y adquirieron mayor importancia por el incremento del número y la proporción de éstos en la fuerza de trabajo rural y por el efecto combinado de factores adversos en el empleo e ingreso de estos trabajadores. Estas dificultades, sin embargo, eran previsible: los gobiernos partieron de la base de que la mayoría de los trabajadores agropecuarios eran pequeños productores, y que el problema social rural se resolvería a través de políticas susceptibles de mejorar el acceso de éstos a los recursos naturales, al capital y a la tecnología productiva. Por consiguiente, no hubo una atención equivalente para los problemas laborales; en el medio rural se utilizaron, aunque en forma más limitada, instrumentos de política ya experimentados en el medio urbano, y sin adaptarlos a la realidad rural. Este fue el caso de la fijación de salarios mínimos o el establecimiento de beneficios sociales.

b) *La empresa agropecuaria familiar*

En el decenio de 1960, todas las constituciones de los países latinoamericanos contemplaban la responsabilidad del Estado de garantizar la supervivencia y el desarrollo de la empresa agrícola familiar.¹⁴⁶

regada, la maquinaria y el uso de insumos. (Véase J. Puente Leyva, "Acumulación del capital y crecimiento en el sector agropecuario en México 1930-1967", en I. Navarrete, compilador, *Bienestar Campesino y Desarrollo Económico*, México 1971, pp. 60-92.) Diversos autores han señalado que estos campesinos capitalistas, que ya en 1960 controlaban el 54% de la producción agropecuaria, el 52% de la tierra de cultivo y el 57% de la de riego, habrían comenzado a utilizar desde entonces, por medios legales e ilegales, la tierra de los ejidos.

¹⁴⁶J. F. Bauta, "Posibilidades constitucionales y legales de redistribución de la tierra en América Latina" en *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Epoca. Vol. 2, Nº 1, pp. 5-28.

Una breve revisión de las políticas, programas y proyectos agropecuarios, así como de la administración pública agropecuaria en ese decenio y en el actual, parece confirmar que dicho principio constitucional ha sido, en mayor o menor medida, llevado a la práctica; más aún, podría decirse —atendiendo a las declaraciones, las proposiciones y los programas de reforma agraria— que ha llegado a convertirse en el objetivo de constituir un amplio o mayoritario sector de empresas agropecuarias familiares.

La evaluación de los instrumentos de política utilizados por los gobiernos latinoamericanos ha sido una tarea realizada periódicamente por ellos mismos y por diversos organismos nacionales e internacionales. En el acápite anterior se ha presentado una síntesis de los principales aspectos de esas evaluaciones; sólo cabe ahora mostrar algunas de las tendencias observadas en las transformaciones de las empresas que han logrado desarrollarse o que tratan de sobrevivir sobre la base del trabajo familiar.¹⁴⁷

El desarrollo de la empresa agropecuaria familiar, allí donde ha ocurrido, ha estado vinculado a tres factores: la reforma agraria, la modernización tecnológica y la inserción en los complejos agroindustriales. Sobre la base de la información disponible, es difícil o imposible cuantificar la importancia de las empresas familiares que se han desarrollado en función de uno de dichos factores, o más frecuentemente, de combinación de los tres;¹⁴⁸ por ello el análisis se limitará a una consideración fundamentalmente cualitativa de los tres factores de desarrollo empresarial.

Las informaciones acerca de los alcances de las reformas agrarias son muy diversas, incluso si provienen de los diferentes organismos públicos relacionados con su ejecución en un mismo país. A título ilustrativo, en el cuadro 27 se presenta uno de los intentos recientes por establecer el alcance de las reformas agrarias latinoamericanas, así como algunas de sus características.

Para los propósitos del presente análisis, las reformas agrarias pueden clasificarse en tres tipos:

- i) Las que forman parte de un cambio total del sistema en la sociedad nacional en que se realizan (Cuba);
- ii) Las que intentan modificar en todo o en parte la estructura empresarial y la distribución de los recursos naturales y del capital en las actividades agropecuarias (prediales y extraprediales) como parte de

¹⁴⁷Estas empresas recurren al uso de la mano de obra asalariada solamente en forma marginal.

¹⁴⁸Una, si no la principal razón, es la ausencia de información acerca del valor tipo del monto de los ingresos o de las ventas obtenidas por los establecimientos en los censos y encuestas agropecuarias.

Cuadro 27

INFORMACION ESTADISTICA SOBRE LA REFORMA AGRARIA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1917-1976

País	Reforma agraria (año)	Porcentaje		Tamaño de la reserva ^b (hectáreas)	Capital y agua expropiados	Forma de organización del sector reformado
		Tierras en sector reformado ^a	Campesinado en el sector reformado ^a			
México	1917-1934 ^c	6.3	11.3	100-200	Sí	Subfamiliar/familiar
	1934-1940	12.6	25.8	100-200 ^d		Subfamiliar/familiar; colectiva
	1940-1976	25.0	18.3	100-200		Subfamiliar/familiar
	<i>Total</i> 1917-1976	42.8	50.0			
Guatemala	1952-1954	33.6	33.0	90-200	Parcialmente	Subfamiliar/familiar; cooperativa
Bolivia	1952-1970	18.2	39.0	24-50 000	No	Subfamiliar/familiar
Venezuela	1959-1970	15.7	14.7	Sin límites	No	Subfamiliar/familiar
Colombia	1961-1968	f		Sin límites	No	Subfamiliar/familiar; Kulak
	1968-1972			Sin límites	No	Subfamiliar/familiar
	<i>Total</i> 1961-1972	9.6	4.2			
Chile	1962-1967	-g	-	Sin límites 80 hectáreas de riego básico ^l	No	Subfamiliar/familiar
	1967-1970 ^h	9.0	6.0		Parcialmente	Subfamiliar/familiar; cooperativa
	1970-1973	31.0	14.0		Cooperativa; colectiva	

<i>Total</i>	<i>1962-1973</i>	<i>40.0</i>	<i>20.0</i>			
Perú	1963-1969	3.0	7.1	845-12 675	No	Subfamiliar/familiar
	1969-1976	39.4	24.9	35-1 500	Sí	Cooperativa; subfamiliar/ familiar
<i>Total</i>	<i>1963-1976</i>	<i>42.4</i>	<i>32.0</i>			
Ecuador	1964-1969	1.1	3.5	Sin límites ^e	No	Subfamiliar/familiar
República Dominicana	1963-1969	2.0	2.0	Sin límites	No	Subfamiliar/familiar; cooperativa

Fuente: A. de Lanny y L. Ground, *Types and Consequences of Land Reform in Latin America*, University of California, Division of Agriculture Sciences, Los Angeles, 1978, cuadro 3, p. 29.

^aLos porcentajes están calculados sobre la base de tierras pertenecientes a predios agrícolas y con respecto a la población económicamente activa en la agricultura (o, en lo posible, los beneficiarios potenciales) para los años que se indican: México (porcentaje de tierras en el sector reformado) 1917-1934 y 1934-1940 (1923 año base para los datos censales), y 1940-1976 y total (1960 año base para los datos censales); Guatemala, 1950; Bolivia, 1950; Venezuela, 1961; Colombia, 1961; Chile, 1965; Perú, 1961; Ecuador, 1954; y República Dominicana, 1960. Cuando se menciona más de un período o más de una reforma los porcentajes son aditivos. Respecto a los totales los porcentajes son acumulativos, salvo México.

^bLa variabilidad del tamaño de la reserva que se deja en manos de los propietarios afectados por la expropiación obedece a diferencias entre las regiones, a si es tierra de riego o de secano, y a si es tierra de cultivo o pastizales.

^cIncluye actividades realizadas en virtud de la ley agraria transitoria de 1915.

^dEn 1940, bajo Cárdenas, se redujo la reserva máxima. Sin embargo, en 1942 se derogó dicha ley.

^eEn Venezuela sólo se puede expropiar la tierra si se la utiliza en forma inadecuada o se violan las disposiciones del código laboral. Por tanto, no hay un tope definido para el tamaño de los predios. En el caso de que un propietario se vea afectado por la expropiación, puede conservar entre 150 (tierra de riego) y 26 000 hectáreas (praderas naturales). En Ecuador, rigen disposiciones similares. En el caso de expropiación el propietario puede conservar entre 1 800 y 3 500 hectáreas, según el tipo de tierra.

^fLos espacios en blanco indican que no existen datos por separado.

^gLos guiones indican menos de 1%.

^hIncluye expropiaciones y distribución efectuadas en 1955-1956 en virtud de la ley de 1962.

ⁱHectáreas de riego básico en la zona central de Chile o su equivalente.

un proceso de reforma más general del sistema de la sociedad nacional (Chile 1970-1973 y Perú 1969-1976); y

iii) Las que se limitan a modificar parte de la estructura empresarial y la distribución de los recursos naturales y del capital en las actividades agropecuarias, básicamente en las prediales. (El resto de las reformas presentadas en el cuadro 27.)

Estos tres tipos, a su vez, pueden subdividirse si las modificaciones en la distribución de los recursos entre terratenientes y beneficiarios estuvieron vinculadas a un cambio en la estructura predial, particularmente en la dotación de recursos naturales de los establecimientos, tenemos el primer subtipo. Si no fue así, se trata del segundo subtipo. Esto puede resumirse como sigue:

- i) Reformas agrarias con mantención de la estructura predial¹⁴⁹ (Cuba, Chile 1967-1973 y Perú 1969-1976); y
- ii) Reformas agrarias con modificación de la estructura predial (el resto de las presentadas en el cuadro 27).

Esta doble clasificación permite señalar que sólo las reformas agrarias del sub-tipo ii) tuvieron como objetivo la constitución de un sector de empresas agropecuarias familiares, y que se hicieron sin modificar la estructura y funcionamiento del sistema de la sociedad nacional. Dentro de ese marco, esas reformas han dependido de instrumentos de políticas (de crédito, de comercialización, de asistencia técnica . . .) dirigidas en buena medida específicamente a los beneficiarios, y que tuvieron por meta incorporarlos en la estructura y funcionamiento del sistema de la sociedad nacional.

En todas estas experiencias, las dificultades previstas o efectivas de la incorporación de los beneficiarios a las funciones empresariales dieron lugar a la promoción de modalidades cooperativas entre ellos. En algunas experiencias (México, Venezuela y Chile 1962-1965), se adoptaron las modalidades cooperativas (uniones de prestatarios, sociedades agrícolas de reforma agraria, etc.) como fórmulas generales para el conjunto de los beneficiarios. En el resto, en cambio, se trató de lograr algún tipo y grado de cooperativización adecuado a cada realidad local, al tipo de especialización productiva y a la categoría del beneficiario.¹⁵⁰

La reconocida dificultad de la incorporación de los beneficiarios a la actividad empresarial en un sistema global no-reformado ha dado lugar a los programas denominados integrales (tipo PRIDA Programa Integral de Desarrollo Agropecuario, por ejemplo) y, más recientemente

¹⁴⁹ Incluyendo aquellos donde parte del establecimiento quedó como reserva de los antiguos propietarios.

¹⁵⁰ Véanse R. Pugh, S. Rivera y otros, *Estudios de la Realidad Campesina: Cooperación y Cambio*, UNRISD, Ginebra, 1970; y O. Fals Borda, *El reformismo por dentro en América Latina*, Siglo XXI, México, 1972.

te, incluyendo además a otros pequeños productores de zonas seleccionadas, a los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI, por ejemplo). Estas nuevas maneras de aproximación al problema de la incorporación de beneficiarios de la distribución de recursos naturales agropecuarios podrían ser un signo de que las reformas agrarias son aún una tarea inconclusa en muchos países latinoamericanos.

La incorporación de las empresas agropecuarias familiares al proceso de modernización tecnológica, sea o no en zonas donde se han realizado programas de reforma agraria, es un proceso cuya generalización sólo comienza a manifestarse a partir de los dos últimos decenios. Por ello es menos conocido, y provoca a menudo reacciones negativas de parte de algunos especialistas, que ven en él una manifestación más de la llamada penetración del capitalismo en el campo.

En aquellos países y zonas de mayor modernización tecnológica parece haberse iniciado una tendencia general: las empresas agropecuarias familiares de tamaño medio, tecnológicas y económicamente viables, se desarrollan; en cambio, las empresas familiares muy pequeñas tienden a desaparecer como unidades productivas. Esta tendencia, que favorece a una proporción importante de empresas familiares, es lograda por éstas frecuentemente ampliando la superficie que trabajan, incrementando su capital y su producción y ventas tanto en valor como en volumen y disminuyendo el recurso a mano de obra extrafamiliar en las tareas de cultivo.

Esta tendencia que presenta algunos elementos en común con la observada en algunos países desarrollados al iniciarse la tecnificación agropecuaria a mediados o fines del siglo XIX no debe, sin embargo, asimilarse a este último.¹⁵¹ Como se verá a continuación, la propiedad familiar que se desarrolla no domina la actividad agropecuaria, sino que actúa dentro del estrecho marco que le impone la dominación de las empresas basadas en el uso de la mano de obra asalariada.

Por la estrecha vinculación de este proceso con el de la proletarianización del trabajador agropecuario, al cual se hizo referencia al analizar la ocupación, se tratará nuevamente aquí la experiencia brasileña.¹⁵² Con ello sólo se pretende ilustrar el proceso, y no postular que sus características son necesariamente las mismas en el conjunto de países latinoamericanos. Deberá, por tanto, tenerse bien en cuenta que la experiencia brasileña en los estados que se tomarán como referencia (São Paulo y Paraná) puede ser considerada como una de las situaciones más dinámicas de desarrollo de la empresa familiar, tanto por la expan-

¹⁵¹ Véase, por ejemplo, M. Blach, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*. Armand Colin, París, 1974, Tome deuxième, pp. 214 y ss.

¹⁵² El análisis se realizará sobre la base de los Censos Agropecuarios de 1960 y 1970.

sión experimentada en la producción de consumo interno y de exportación como por el incremento de los recursos financieros que han apoyado la modernización tecnológica en los estados objeto del análisis.¹⁵³

En el Brasil como conjunto, y en los estados de São Paulo y Paraná, en particular, el crecimiento agropecuario (1960-1970) se ha logrado en circunstancias que los grandes y medianos empresarios mantienen el control de más del 95% de la superficie incorporada a la producción agropecuaria o mantenida en reserva. (Se consideran "grandes" propietarios los que poseen más de 100 hectáreas, y "medianos" los que tienen entre 10 y 100.) Las superficies medias de los establecimientos agropecuarios medianos y grandes se han mantenido, como también las de aquellos entre 1 y 10 hectáreas; en cambio, han disminuido las de los predios de menos de una hectárea. (Véase el cuadro 28.) La dominación o control del recurso tierra por parte de los grandes y medianos empresarios es un hecho que no ofrece dudas.

El incremento del número de establecimientos ha sido proporcionalmente mayor en las de menos de 10 hectáreas¹⁵⁴ y, dentro de esta categoría, en las de menos de 1 hectárea (Véase nuevamente el cuadro 28.) En São Paulo y Paraná, la modernización tecnológica se traduce en un doble movimiento: concentración en los establecimientos de más de 2 o de 5 hectáreas y pulverización de las de menos de 2 o 1 hectáreas. (Véanse los cuadros 29 y 30.)

Cuadro 28

**BRASIL: SUPERFICIE MEDIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS POR GRUPOS DE AREA (1960-1970)**

<i>Grupos de área (hectáreas)</i>	<i>Superficie promedio (há.s.)</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>
Menos de 1	0.77	0.59
De 1 a menos de 2	1.37	1.35
De 2 a menos de 5	3.31	3.29
De 5 a menos de 10	7.33	7.22
De 10 a menos de 100	31.89	31.08
De 100 a menos de 1 000	273.25	262.29
De 1 000 y más	3 396.36	3 089.86

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, elaborado sobre la base del Censo Agropecuario 1970.

¹⁵³ Otra situación muy dinámica en este sentido es la que se presenta en Venezuela.

¹⁵⁴ Salvo en São Paulo donde disminuyeron del 46% al 40% del total de establecimientos.

Cuadro 29

**SAO PAULO: SUPERFICIE MEDIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS POR GRUPOS DE AREA (1960 Y 1970)**

<i>Grupos de área (hectáreas)</i>	<i>Superficie promedio (há.s.)</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>
Menos de 1	0.68	0.51
De 1 a menos de 2	1.21	1.34
De 2 a menos de 5	3.89	3.70
De 5 a menos de 10	7.72	7.73
De 10 a menos de 100	32.77	32.31
De 100 a menos de 1 000	268.75	263.14
De 1 000 y más	2 371.62	2 328.90

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, elaborado sobre la base del Censo Agropecuario 1970.

Este doble proceso de concentración—pulverización de los pequeños establecimientos fue acompañado de un aumento del número de puestos de trabajo por hectárea en los de menos de una hectárea (véanse nuevamente los cuadros 24 y 25) y de una disminución del uso de mano de obra extrafamiliar en los establecimientos de más de 2 hectáreas. En estos últimos, la proporción de puestos de trabajo que son desempeñados por el productor y su familia alcanzó cerca del 90% del total en São Paulo y más del 95% en Paraná.

El carácter más netamente familiar de las empresas que se desarrollaron en establecimientos de menos de 10 hectáreas está vinculado al

Cuadro 30

**PARANA: SUPERFICIE MEDIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS POR GRUPOS DE AREA (1960-1970)**

<i>Grupos de área (hectáreas)</i>	<i>Superficie promedio (há.s.)</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>
Menos de 1	0.79	0.50
De 1 a menos de 2	1.20	1.37
De 2 a menos de 5	3.90	3.75
De 5 a menos de 10	7.78	7.48
De 10 a menos de 100	29.80	25.30
De 100 a menos de 1 000	236.69	246.00
De 1 000 y más	2 661.24	2 513.70
Total	42.30	26.38

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, elaborado sobre la base de los Censos Agropecuarios de 1960 y 1970.

incremento de la mecanización en las mismas, gracias a un formidable aumento del uso de la energía animal y de tractores en reemplazo de la energía humana en la producción. La proporción de tractores en estos establecimientos aumentó en Brasil de menos del 5% a más del 7% entre 1960 y 1970, y alcanzó el 10% en São Paulo y Paraná en ese último año. En São Paulo, en particular, el número de hectáreas de cultivo por tractor en este tipo de establecimiento era ya en 1970 de 76.2, relativamente similar al de los establecimientos medianos y grandes y más de siete veces menor que la media nacional para ese tipo de establecimiento.

Las empresas medianas y grandes controlan más del 95% de la superficie agropecuaria. (Véanse los cuadros 31, 32 y 33.) Estas poseen además el 90% del parque de tractores, y éstos son de mayor potencia unitaria que los existentes en los establecimientos de menos de 10 hectáreas. O sea, el patrón de dominación en materia de recursos naturales se ve reforzado por el de la maquinaria.

Las informaciones censales indican, además, que en otro rubro básico del capital fundiario, como las existencias animales, los establecimientos de más de 10 hectáreas tienen el 95% de los bovinos, más del 70% de los porcinos y el 60% de las gallinas. O sea, incluso la producción pecuaria confinada (porcinos y gallinas) muestra la dominación y concentración de los empresarios medianos y grandes, en circunstancias que dicha producción estuvo, en la experiencia de algunos países desarrollados, en manos de empresarios que no controlaban simultáneamente el recurso tierra y la producción de cultivos.

Finalmente, hay que considerar lo que ocurre con el financiamiento agropecuario. En este aspecto cabe notar la influencia directa que

Cuadro 31

**BRASIL: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS DE MENOS DE 10 HECTAREAS POR GRUPO
DE AREA (1960 Y 1970)**

<i>Grupos de áreas (hectáreas)</i>	<i>En porcentaje del total de establecimientos</i>		<i>En porcentaje de la superficie total</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
De menos de 1	9	16	2	3
De 1 a menos de 2	19	19	6	7
De 2 a menos de 5	41	36	35	33
De 5 a menos de 10	31	28	57	57
Total	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, elaborado sobre la base del Censo Agropecuario de 1970.

Cuadro 32

**SAO PAULO: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS DE MENOS DE 10 HECTÁREAS POR GRUPO
DE AREA (1960 Y 1970)**

<i>Grupos de áreas (hectáreas)</i>	<i>En porcentaje del total de establecimientos</i>		<i>En porcentaje de la superficie total</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
De menos de 1	2	5	(0.2)	(0.4)
De 1 a menos de 2	6	9	1	2
De 2 a menos de 5	51	41	38	30
De 5 a menos de 10	41	45	61	68
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, elaborado sobre la base del Censo Agropecuario de 1970.

ejercen los grandes y medianos empresarios; pero además puede observarse que la práctica de establecer los programas de crédito por producto o rubros, generalizada en los países latinoamericanos, permite su aprovechamiento por parte de los grandes y medianos empresarios, puesto que éstos pueden mantenerse dentro del límite fijado para favorecer a pequeños productores en varios productos y rubros a los que se otorga subsidio y ayuda estatal.

Para mostrar lo que puede suceder con el financiamiento en un ámbito de modernización tecnológica y expansión de la producción se

Cuadro 33

**PARANA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS DE MENOS DE 10 HECTÁREAS POR GRUPOS
DE AREA (1960 Y 1970)**

<i>Grupos de áreas (hectáreas)</i>	<i>En porcentaje del total de establecimientos</i>		<i>En porcentaje de la superficie total</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
De menos de 1	1	2	(0.1)	(0.1)
De 1 a menos de 2	4	5	1	1
De 2 a menos de 5	47	46	33	33
De 5 a menos de 10	48	47	66	66
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, elaborado sobre la base de los Censos Agropecuarios de 1960 y 1970.

ha escogido tratar un caso brasileño que se ha caracterizado por una mayor ayuda (directa o indirecta) del Estado y por las mayores posibilidades relativas de desarrollo de las empresas agropecuarias familiares. Esta es la situación del Paraná.¹⁵⁵

Las informaciones censales en materia de financiamiento, disponibles sólo para 1970, muestran que en Paraná los medianos y grandes empresarios, favorecidos por prácticas como las señaladas anteriormente, reciben más del 90% del financiamiento. (Véanse los cuadros 34 y 35.)¹⁵⁶ De éste, captan un 72% de la fuente que lo otorga en condiciones más favorables (las entidades de gobierno) mientras que los empresarios de menos de 10 hectáreas sólo obtenían un 50% de su financiamiento de dichas fuentes. Puede observarse, además, al distinguir entre los empresarios por tipo de tenencia, que son los propietarios los grandes favorecidos en relación a los arrendatarios, aparceros y ocupantes. (Véase el cuadro 36.) En efecto, los propietarios reciben el 87.8% del financiamiento; de éste, un 76.3% proviene de fuentes estatales.¹⁵⁷

Cuadro 34

PARANA: DISTRIBUCION DEL FINANCIAMIENTO ENTRE
LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS
SEGUN SU SUPERFICIE TOTAL

<i>Superficie total de los establecimientos^a</i>	<i>Financiamiento</i>	
	<i>Monto^b</i>	<i>Porcentaje</i>
Menos de 10	46 073	8.9
De 10 a menos de 100	222 751	43.2
De 100 y más	245 877	47.9
<i>Total</i>	<i>514 701</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural. Elaborado sobre la base del Censo Agropecuario de 1970.

^aEn hectáreas.

^bEn miles de cruzeiros. Los montos declarados no representan el financiamiento agropecuario total de la región, ya que excluyen el autofinanciamiento y se basan en la información suministrada por el 15% de los establecimientos.

¹⁵⁵PERSAGRI, *Sintese da Evolução Recente da Agricultura Brasileira*, op. cit.

¹⁵⁶Así lo demuestra la menor proporción (77%) del financiamiento de los grupos de área de cultivos de más de 10 hectáreas con respecto a la de los establecimientos de más de 10 hectáreas de área total (que reciben más del 90% del financiamiento). (Véase el cuadro 34.)

¹⁵⁷Esta situación, que no es exclusiva del Brasil, motivó en 1978 reformas de política crediticia en este país.

Cuadro 35

**PARANA: DISTRIBUCION DEL FINANCIAMIENTO ENTRE
LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS,
SEGUN SU SUPERFICIE CULTIVADA**

<i>Superficie cultivada de los establecimientos^a</i>	<i>Financiamiento</i>	
	<i>Monto^b</i>	<i>Porcentaje</i>
Menos de 10	92 056	17.8
De 10 a menos de 100	221 876	43.1
De 100 y más	175 080	34.1
Sin declaración	25 689	5.0
<i>Total</i>	<i>514 701</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural. Elaborado sobre la base del Censo Agropecuario de 1970.

^aEn hectáreas.

^bEn miles de cruzeiros. Los montos declarados no representan el financiamiento agropecuario total de la región, ya que excluyen el autofinanciamiento y se basan en la información suministrada por el 15% de los establecimientos.

El desarrollo de la empresa agropecuaria familiar mediante su incorporación al proceso de modernización tecnológica se ve reforzado y, en algunos casos,¹⁵⁸ privilegiado cuando se produce gracias a su integración a un complejo agroindustrial.¹⁵⁹ Esta integración generalmente supone el uso de un conjunto de medios tecnológicos y un financiamiento y comercialización garantizados; además, como varios de los productos que son objeto de agroindustrialización (remolacha azucarera, tomate, etc.) exigen la práctica de rotaciones, el resto de las producciones del ciclo de rotación reciben en buena medida la influencia tecnificadora de la producción principal. Los frecuentes conflictos en materia de precios, cuotas, etc., entre los productores prediales y las agroindustrias muestran, sin embargo, que los límites al desarrollo de las empresas familiares integradas a los complejos agroindustriales son a menudo muy estrechos, puesto que el empresario agroindustrial suele llevar la mejor parte en el proceso de acumulación de capital.

Se han identificado tres de los factores que más efectivamente favorecen el desarrollo de la empresa agropecuaria familiar: la reforma agraria, la modernización tecnológica y la inserción en los complejos agroindustriales. Se ha señalado también que la dominación de las grandes y medianas empresas suele imponer límites, a veces cada vez

¹⁵⁸ Como en el tabaco y las hortalizas.

¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, E. Montero y otros, *Cambios importantes en la organización y manejo de 34 predios con remolacha azucarera*, Ministerio de Agricultura, Santiago, 1960.

Cuadro 36

**PARANA: ORIGEN Y DISTRIBUCION DEL FINANCIAMIENTO ENTRE
LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS SEGUN LA
CONDICION DEL PRODUCTOR (1970)**

<i>Condición del productor</i>	<i>Origen del financiamiento (porcentajes)</i>			<i>Financiamiento total recibido</i>	
	<i>Particulares</i>	<i>Entidades del gobierno</i>	<i>Entidades privadas</i>	<i>Monto^a</i>	<i>Porcentaje</i>
Propietario	9.3	76.3	14.4	451 572	87.8
Arrendatario	30.7	54.5	24.8	28 604	5.5
Aparcero	35.4	35.3	29.3	28 604	5.5
Ocupante	20.5	65.8	13.7	5 921	1.1
Total	12.0	73.0	15.0	514 701	100.0

Fuente: CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural. Elaborado sobre la base del Censo Agropecuario de 1970.

^aEn miles de cruzeiros.

más estrechos, a dicho desarrollo. Sin embargo, todo ello no debe hacer olvidar la existencia de realidades donde el desarrollo de la empresa familiar resulta impensable, incluso si concurren los tres factores antes señalados, si no existe también un traslado masivo de una parte importante de la población ocupada en el agro. El Nordeste brasileño, la Sierra en el Perú, el Altiplano en Guatemala, buena parte de Haití no son sino las zonas donde esa situación es más evidente, y es en ellas donde los gobiernos y los organismos de cooperación internacional tratan de probar las estrategias y programas de Desarrollo Rural Integrado. La realidad en la Región Occidente de Guatemala, incluyendo Altiplano y las áreas costeras en 1964, así como la evolución de la situación en el Nordeste de Brasil han sido escogidas para recordar —por contraste con las zonas en “modernización”— los desafíos más difíciles que enfrenta el desarrollo social rural. (Véanse los cuadros 37 y 38.)

c) *Notas sobre las empresas transnacionales*

Desde su llegada a los países latinoamericanos, a inicios del siglo XX, las empresas transnacionales han sido objeto de una preocupación temprana. A partir de 1970 han dado origen también a estudios globales sistemáticos para el conjunto de la región. Sin embargo, la interpretación del comportamiento de estas empresas en los últimos decenios dista todavía mucho de ofrecer conclusiones definitivas y suficientes en lo que respecta al desarrollo social rural. Las notas que a continuación se presentan sólo pretenden indicar grandes rasgos y

Cuadro 37
**GUATEMALA, REGION OCCIDENTE: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA
 TIERRA AGRICOLA POR TIPOS DE EXPLOTACION**

<i>Departamento</i>	<i>0.7 hectáreas</i>		<i>0.7 a 3.5 hectáreas</i>		<i>3.5 a 7 hectáreas</i>		<i>7 a 44.8 hectáreas</i>		<i>44.8-448 hectáreas</i>		<i>448 hectáreas y más</i>	
	<i>Número</i>	<i>Superficie</i>	<i>Número</i>	<i>Superficie</i>	<i>Número</i>	<i>Superficie</i>	<i>Número</i>	<i>Superficie</i>	<i>Número</i>	<i>Superficie</i>	<i>Número</i>	<i>Superficie</i>
Solola	32.2	5.1	55.5	36.0	8.7	17.2	3.2	15.6	0.3	15.8	0.1	10.3
Totonicapan	48.7	9.7	41.0	37.7	6.5	19.6	3.7	30.4	0.1	2.6	—	—
Quetzaltenango	42.7	3.2	42.7	13.6	7.7	7.5	5.7	16.9	1.1	32.3	0.1	26.5
San Marcos	24.4	2.0	51.4	18.0	14.9	14.3	8.3	22.4	0.9	22.7	0.1	20.6
Huehuetenango	14.8	1.0	55.5	16.1	16.4	12.9	11.7	29.1	1.5	22.3	0.1	18.6
Quiché	12.9	0.8	49.5	13.4	18.4	13.4	17.9	38.4	1.2	17.5	0.1	16.5
Mazatenango	51.5	1.5	33.8	3.9	3.6	1.5	7.7	12.2	2.9	37.7	0.6	43.2
Retalhuleu	43.9	1.3	37.3	3.9	4.8	1.7	10.8	14.9	2.6	27.5	0.6	50.7
Regional	33.9	3.1	45.8	17.8	10.1	11.0	8.6	22.5	1.3	22.3	0.2	23.3

Fuente: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Guatemala)/Banco Interamericano de Desarrollo: *Plan Regional para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables*, Quetzaltenango, 1978, p. 16.

Cuadro 38

**BRASIL, REGION NORDESTE: MINIFUNDIOS CON MENOS
DE 10 HECTAREAS DE SUPERFICIE, 1960 Y 1970**

<i>Superficie del predio</i>	<i>Porcentaje del total de predios agrícolas</i>		<i>Porcentaje de la superficie total en predios</i>		<i>Porcentaje del total de la fuerza de trabajo</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
Menos de 1 hectárea	8.1	15.8	0.1	0.3	4.3	10.3
Menos de 2 hectáreas	16.4	18.3	0.5	0.7	10.3	13.9
Menos de 5 hectáreas	25.0	22.4	1.7	2.1	19.3	19.8
Menos de 10 hectáreas	12.5	11.8	2.0	2.4	11.4	11.7
<i>Total de menos de 10 hectáreas</i>	<i>61.7</i>	<i>68.3</i>	<i>4.3</i>	<i>5.3</i>	<i>45.3</i>	<i>55.7</i>

Fuente: D.E. Goodman "Rural structure, surplus mobilization, and modes of production in a peripheral Region" *Journal of Peasant Studies*, Vol. 5, N° 1, octubre de 1977, pp. 3 a 33, cuadro 4, p. 27.

señalar aquellos que pueden ser, o ya son, importantes para el desarrollo social rural.

Al analizar la presencia cada vez mayor de las transnacionales en las actividades agropecuarias latinoamericanas¹⁶⁰ se tropieza con una dificultad: la acción de dichas empresas se caracteriza por la multiplicidad de las actividades y de las modalidades de estrategia. Es un reduccionismo estéril el tratar de explicar la presencia de las transnacionales acudiendo a factores únicos (como la escasez de alimentos y el carácter estratégico de éstos en las relaciones políticas en el sistema mundial) puesto que dichas empresas están en la colonización de los trópicos húmedos, en el control de la producción tabacalera de consumo interno, en la expansión de las plantaciones de caucho o en el traslado de algunas producciones de hortalizas frescas. Igual error se cometería al basar la explicación exclusivamente en las ventajas derivadas de la utilización de mano de obra barata o en el aprovechamiento de las condiciones de mercados cautivos que ofrecen algunos países. Se cae también en el reduccionismo cuando se atribuye a la cuasi-mágica flexibilidad organizativa de estas empresas, y por ende a su poderío tecnológico, la diversidad de estrategias que ellas adoptan, desde la asociación con los estados empresarios nacionales a la preferencia alternativa o combinada del uso de mano de obra asalariada o de la contratación de la producción con empresarios prediales. Individual-

¹⁶⁰ Incluyendo las prediales y las extraprediales; las anteriores al inicio de la producción, las de producción predial y las que se inician al completarse esta última.

mente considerado, cada uno de esos factores puede ser decisivo en la explicación de la presencia de determinada empresa en un campo o de la modalidad de dicha presencia, pero puede resultar marginal en otras experiencias en el mismo rubro y país en otro momento histórico o región. Sus éxitos y fracasos (porque también las transnacionales conocen fracasos) no podrían explicarse planteando una homogeneidad estructural de la que carecen los países latinoamericanos como conjunto (o como subconjunto) y cada sistema nacional global, agropecuario o industrial.

En el estado actual de las investigaciones acerca de las transnacionales y de su presencia en las actividades agropecuarias (en el más amplio sentido) se hace necesario complementar los trabajos basados en hipótesis acerca del sistema mundial o regional latinoamericano con los estudios más específicos de casos. A menudo, antes que las interpretaciones globales a nivel mundial, necesariamente tentativas y precarias en el estado actual del conocimiento, las interpretaciones de mediano alcance han resultado más adecuadas para el diseño de políticas por parte de los gobiernos o de los organismos regionales y subregionales latinoamericanos. Las acciones específicas promovidas en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) o en los grupos de países productores en torno a la UNCTAD, así lo demuestran.

Tres rasgos de la acción de las multinacionales merecen una atención especial en lo que se refiere al desarrollo social rural: su ubicación en el proceso de acumulación de capital, la magnitud de influencia que ejercen en los cambios tecnológicos y organizativos en las actividades agropecuarias y su dinamismo en materia de investigación e innovación en algunas producciones.

En lo que respecta a su ubicación en el proceso de acumulación cabe destacar la importancia de nuevos patrones de comportamiento como los representados por la constitución de la Latin American Agrobusiness Development Corp. (LAAD). Este consorcio organizado por el Banco de América incluye compañías aparentemente tan diversas en su campo y modalidad de acción como ADELA Investment, Caterpillar Tractor, Dow Chemical, Gerber, Monsanto, Ralton Purina, u otras, etc.¹⁶¹ La constitución de este tipo de consorcio indica que las multinacionales han considerado que el proceso de acumulación en las actividades agropecuarias en América Latina sea a nivel regional, subregional o de países, constituye un subproceso único, y han actuado, en consecuencia, impulsando el desarrollo de sus articulaciones. Este comportamiento contrasta abiertamente con la forma sectorializada de

¹⁶¹ Véase, por ejemplo, F. Goff, "El Bank of America tiene a su hombre en la agricultura latinoamericana" en North American Congress of Latin America (NACLA), *Los administradores del Imperio*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972, pp. 139-170.

manejar el desarrollo de las actividades agropecuarias anteriormente señalada y criticada en este texto. Situadas estratégicamente en las articulaciones claves del proceso de acumulación agropecuaria, las transnacionales no sólo aprovechan en su beneficio las acciones relativamente inconexas derivadas de la intervención sectorializada del Estado; además, pueden debilitar la capacidad de acumulación y de captación de ingreso de los productores agropecuarios prediales y fortalecer la acción de los mecanismos de transferencia de ingresos rurales a través de la intermediación comercial y de la sobreexplotación de la mano de obra.

La magnitud de la influencia que ejercen las transnacionales en materia de cambios tecnológicos y organizativos radica en su poder tecnológico-financiero, en la marcada debilidad de la investigación y extensión agropecuaria en la mayoría de los países latinoamericanos y en la forma como dichas empresas utilizan los incentivos establecidos por el Estado para difundir sus tecnologías y desarrollar la organización de sus complejos agroindustriales y comerciales. La debilidad relativa de América Latina en términos mundiales en materia de investigación y extensión puede apreciarse en el cuadro 39. La información que se refiere al año 1965, no refleja por tanto los crecientes esfuerzos que se han realizado en este campo desde entonces, y no incluye el gasto y la inversión privada. No obstante, sirve para ilustrar un problema reconocido por los estados nacionales, y que está lejos de haberse resuelto. Además, es un hecho que el incremento del financiamiento agropecuario (estatal y privado) ha sido mayor que el del destinado a investigación y extensión. Ello ha permitido que las multinacionales, que sí investigan sobre las producciones básicas latinoamericanas, hayan sido las grandes beneficiarias del aceleramiento del proceso de modernización tecnológica.

Finalmente, el poder tecnológico de las empresas transnacionales, bien conocido en sus aspectos generales, no lo es siempre en materia agropecuaria. Bastante se ha insistido en el papel desempeñado por esas empresas en la denominada revolución verde y en la transformación de producciones como la de trigo, maíz o arroz, pero éste se ha destacado menos en lo que respecta a otros rubros o productos. Un ejemplo ilustrativo es el del tabaco, uno de los primeros productos que cayó bajo la dominación transnacional, y de gran importancia en cuanto al volumen de ventas, la ocupación y el ingreso de decenas de miles de pequeños empresarios en América Latina. La preocupación de las empresas transnacionales en este campo se ha centrado en dos elementos: la diversificación del uso del producto¹⁶² y la reducción de la

¹⁶²Vinculada a la relación entre el hábito de fumar y la probabilidad de contraer algún tipo de cáncer.

Cuadro 39

INVESTIGACION Y DIVULGACION AGRICOLA, 1965 - ESTADISTICAS COMPARATIVAS

Región	Gastos como porcentaje del valor de la producción agrícola		Gastos por predio		Años hombres de expertos por cada 10 millones de dólares de producción agrícola	Divulgadores		Gastos por	
	Inversión	Extensión	Inversión	Extensión		Por cada 10 millones de dólares de producción agrícola	Por cada 1 000 predios	Cada experto	Cada divulgador
1. América del Norte	1.01	0.53	93.11	48.78	3.97	2.38	2.18	25.53	22.37
2. Europa Septentrional	0.93	0.53	32.55	16.74	4.03	8.56	2.66	23.08	6.39
3. Europa Meridional	0.38	0.41	2.44	2.51	3.68	8.77	0.54	10.33	4.70
4. Oceanía, Sudáfrica y Rhodesia	1.61	(0.80)	188.88	(93.68)	6.82	14.75	(17.32)	23.62	(5.41)
5. Europa Oriental y la Unión Soviética	0.64	(0.39)	7.49	(4.62)	4.09	9.16	(1.07)	15.20	(4.31)
6. América Latina	0.17	0.19	1.57	1.75	2.01	3.22	0.30	8.47	5.89
7. Oriente Medio y Africa Septentrional	0.55	(0.55)	4.88	(4.83)	2.68	25.87	(2.27)	20.71	(2.13)
8. Asia Meridional y Sudoriental	0.24	0.31	0.43	0.55	2.81	19.26	0.35	8.53	(1.59)
9. Asia Oriental	0.79	0.57	7.15	5.16	6.24	22.17	2.01	18.64	2.57
10. África al sur del Sahara	0.45	0.38	2.79	2.33	1.81	32.15	1.93	24.93	1.18
<i>Países desarrollados</i>	<i>0.874</i>	<i>0.496</i>	<i>17.25</i>	<i>9.78</i>	<i>4.37</i>	<i>7.74</i>	<i>1.53</i>	<i>20.01</i>	<i>8.40</i>
<i>Países en desarrollo</i>	<i>0.259</i>	<i>0.289</i>	<i>1.07</i>	<i>1.19</i>	<i>2.11</i>	<i>15.66</i>	<i>0.64</i>	<i>12.29</i>	<i>1.84</i>

Fuente: R.E. Emerson y J. Kesler "Investment in Agricultural Research and Extension; A Survey of International Data", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N° 3, abril de 1975, pp. 507-521. Cuadro 2, p. 510.

mano de obra. En materia de diversificación se habla hoy del aprovechamiento del tabaco como una de las fuentes futuras de proteína vegetal barata. Y, en lo referente a ocupación, las 270 horas de trabajo por acre requeridas por el tabaco en Estados Unidos (en contraste con las 3.5 horas en el trigo), han incentivado la creación y vertiginosa introducción de técnicas ahorradoras de mano de obra en la producción tabacalera durante el presente decenio.¹⁶³ Cualquiera que sea el balance positivo o negativo de estas innovaciones, resultan fundamentales para el desarrollo social futuro, y su aplicación puede ser ajena, en gran medida, a la decisión de los supuestos beneficiarios rurales.

D. LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES RURALES

1. La transformación de los sistemas de relaciones sociales

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 ya pertenece al pasado una imagen de la sociedad rural elaborada a partir de estudios realizados en comunidades rurales latinoamericanas.¹⁶⁴ Las relaciones "cara a cara" características de la comunidad y la hacienda no han desaparecido de la vida cotidiana en el medio rural, pero sí han cedido el paso a nuevas formas de relación que abarcan prácticamente 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, recibe 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 y 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 de 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

¹⁶³ Véase, por ejemplo, M. Thoryn "Nonfood agriculture: Times of Change for Tobacco, Cotton and Leather" en *Nation's Business*, Vol. 66, Nº 8, agosto de 1978, pp. 49-59.

¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, V. Rubens Brandao Lopes, *Desenvolvimento e Mudança Social, Formação da Sociedad Urbano-Industrial no Brasil*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1972.

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 ya no tiene un asiento puramente local, puesto que parte de la nueva generación migra 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 fidedignas en las cuales basar muchas decisiones importantes: migrar a la ciudad o retornar al campo, vender o comprar más tierra, cambiar las composiciones 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 monopolio de esta última.

Las relaciones personales con el empresario y el dueño de la tierra, antes vía de acceso casi exclusiva a la contratación laboral o al acceso a tierras, son transformadas por la creciente monetarización de los pagos y suplantadas en muchos casos por la contratación masiva o realizada a través de un intermediario que recorre la zona en búsqueda de mano de obra para las limpias, las cosechas y las 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, para cuya seguridad eran vitales lazos o relaciones diádicas como el compadrazgo, pasa cada vez más a formar parte de clientelas políticas comerciales y de servicios estatales, y la vinculación se establece con la organización (partido, iglesia, organismo de servicios) más que con quienes la representan en uno u otro momento.

Las transformaciones que actualmente se producen en el carácter de las 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; el carácter esporádico de los contactos favorece la recurrencia a las pautas tradicionales. Por otra parte, procesos como la transformación de las funciones de la familia son muy complejos, y ella tiende a recobrar su importancia tradicional en ciertas circunstancias, como las de crisis económica, por ejemplo. En ese sentido las familias

que viven en el área rural constituyen una categoría muy heterogénea, y dicha heterogeneidad está definida por condicionamientos más profundos que los de las diferencias en los niveles de consumo y de ingreso.

En las zonas en que coinciden la gran propiedad agrícola y su explotación con características de empresa moderna, se puede comprobar la existencia de tres tipos de familias: las de profesionales, técnicos y personal calificado, vinculados por relaciones contractuales estables a la dirección y actividades de la empresa; las de asalariados agrícolas en relación contractual estable con la empresa y las de los jornaleros, que ocupan precariamente las tierras cercanas a la propiedad o a la vera de los caminos, o bien residen en algún poblado más o menos próximo. Si la gran propiedad se ha constituido a expensas de los minifundios existentes, las familias que los explotaban con anterioridad pueden haber corrido alguno de los destinos descritos en acápite anteriores o bien haberse dirigido a zonas de fronteras, o a centros urbanos más o menos próximos.

Dependiendo del tipo de cultivo y de su vinculación con los mercados, algunas zonas de minifundio se han integrado a los circuitos monetarios, mientras que otras continúan siendo uno de los ámbitos más importantes de la pobreza rural, con su secuela de migrantes y de familias temporal o permanentemente encabezadas por mujeres.

Nuevas prioridades en las vías de transporte, así como la introducción de nuevos cultivos muy rentables o la casi desaparición de otros, han tenido por resultado la prosperidad de algunas zonas que ven incrementada la proporción de familias rurales o semi-urbanas en ocupaciones no agrícolas, y la decadencia de otras zonas cuyas familias, después de una época de prosperidad, deben volver a la agricultura de subsistencia.

Si bien este somero panorama está lejos de agotar la multiplicidad de situaciones en que viven las familias rurales, es suficiente para destacar el efecto de los procesos registrados en la región sobre la organización familiar rural, entendida ésta como el conjunto de relaciones entre sus miembros y entre éstos y el entorno social. Por ello, todos aquellos cambios en el entorno rural que han traído consigo una variación significativa en los recursos con que cuentan las familias para realizar sus actividades cotidianas (número de miembros, educación, empleo, tiempo, ingresos, distancias, infraestructuras de servicios básicos, utensilios, oportunidades de trabajo, etc.), han implicado una modificación en la manera de llevarlas a cabo y han tenido como consecuencia algún tipo de modificación en la organización familiar. Los procesos que se han dado y se dan en la región han tenido distinto significado para las familias agrícolas, en particular, y rurales, en general, según las diferentes situaciones en que se produjeron; pero también el desarrollo de dichos procesos se ha visto condicionado en ciertas zonas, por la

existencia de formas de familia asociadas al tamaño, productividad y propiedad de la tierra, así como a la existencia de normas consuetudinarias sobre su transmisión.

Sin embargo, este condicionamiento recíproco entre los procesos básicos del desarrollo rural y las familias no sólo no ha sido establecido, sino que tampoco ha sido suficientemente estudiado.

Asimismo, sólo se tienen conocimientos precarios y aislados de la función que cumplen las familias en relación con ciertos aspectos del desarrollo social rural, tales como la productividad y el producto agrícola, el empleo, el ingreso, la educación y capacitación, el crecimiento vegetativo de la población, las migraciones, la proletarianización, la difusión y el acceso a servicios de salud, los servicios de infraestructura, etc.

En efecto, puede afirmarse que gran parte de las familias agrícolas constituyen unidades productoras de bienes y servicios para su propio consumo, tienen a su cargo casi totalmente la reproducción cotidiana y generacional de sus miembros, realizan casi la totalidad del consumo en el ámbito doméstico, son el centro de la vida social cotidiana donde se satisfacen las necesidades afectivas, materiales y espirituales de sus miembros y el *locus* donde los individuos se transforman en agentes sociales participes en relaciones económicas, sociales y políticas, portadores de normas y valores. Estas aseveraciones destacan la importancia de la organización de la familia agrícola en la estructura campesina y su carácter de agrupamiento estratégico para el desarrollo rural. Sin embargo, no son aplicables a las familias rurales no agrícolas, y ni a aquellas de los trabajadores agrícolas sin tierra, sobre cuya importancia y carácter estratégico son más las incógnitas que las soluciones.

En general, puede decirse que la situación de la mujer varía de acuerdo con las distintas situaciones familiares esbozadas más arriba.

En aquellas familias que son a la vez unidades de producción, la mujer tiene a su cargo el trabajo destinado a la reproducción cotidiana y generacional de los miembros de la familia, así como parte del trabajo productivo: prepara la comida, cultiva el huerto, cuida los animales, fabrica ropa y transmite las pautas de conducta y los valores culturales. Estas tareas resultan muy pesadas en términos de tiempo invertido y de desgaste físico, debido a la falta de medios y de infraestructura de servicios. Aunque las estadísticas censales casi nunca lo reflejan, en esta constelación la mujer trabaja tanto o más que el hombre.

Cuando se introducen capitales y tecnología en el área rural, la mujer generalmente queda marginada del nuevo conocimiento y del acceso a los medios financieros, reservándose esta área a los hombres, como proveedores del ingreso familiar. Esta diferenciación tiene sus consecuencias para el modelo de organización familiar, pues crea una distancia entre hombres y mujeres. La transmisión de valores, que tiende a recaer más sobre las mujeres que sobre los hombres, no se

adapta fácilmente a los cambios estructurales o económicos que se están gestando en la sociedad. En ocasiones la diferenciación entre los sexos en cuanto a acceso a tecnología y capital es directamente perjudicial económicamente, por cuanto la mujer en muchos casos debe asumir la jefatura de la familia y realizar el trabajo del hombre pero sin acceso al mercado de dinero, al crédito o al conocimiento técnico necesario para llevar adelante la empresa familiar.

En las condiciones de trabajo asalariado rural, las mujeres no llegan a constituir una fuerza de trabajo que pueda denominarse, con propiedad, de reserva. Además, dada la escasez de empleos y la necesidad de que los adultos trabajen en algo que permita acceder a algún ingreso, las mujeres de los estratos bajos se ven en la necesidad de abandonar el campo en mayor proporción que los hombres. En otras consecuencias, este hecho se refleja en el desequilibrio entre los sexos en el área rural y a que las mujeres se unan a edades mucho más tempranas que los hombres, con lo que aumentan sus probabilidades de tener un mayor número de hijos, de enviudar y de tener que encontrar alguna manera de sobrevivir a edad más avanzada.

2. Dinámica de los cambios en el sistema de clases

Es evidente que las transformaciones en la economía agraria, en la estructura ocupacional y en la estratificación, aunque se hayan separado conceptualmente para simplificar su análisis, no constituyen fenómenos aislados sino que son aspectos de cambios en un *sistema* socioeconómico rural de componentes funcionalmente interdependientes. La posición del individuo en este sistema está determinada esencialmente por su inserción en el proceso productivo, pero por otro lado estas categorías ocupacionales también están organizadas en capas jerárquicas, en términos de la distribución de la riqueza y de la influencia que ejercen sobre el funcionamiento del sistema mismo. En efecto, gran parte de los cambios analizados no resultaron de procesos autónomos, impersonales, sino que también fueron afectados por las decisiones de individuos y grupos que integran las clases sociales más altas y de mayor poder en el manejo del sistema socioeconómico mismo. Sin entrar en una discusión teórica de si tal o cual sector de la población rural debe llamarse o no una "clase", se puede analizar la interrelación entre las distintas transformaciones ya aludidas, por un lado, y los cambios en la suerte corrida por los distintos grupos que componen el sistema socioeconómico rural, por el otro.

a) *Las clases medias y altas*

Entre las transformaciones agrícolas, la de mayor impacto social ha sido el rápido crecimiento de un sector "moderno", que se ha

concentrado en ciertas zonas y rubros, pero ha hecho sentir sus efectos en todas las relaciones entre grupos sociales rurales. Sin embargo, los cambios de posición relativa han sido mas grandes entre los grupos que ocupan la cúpula de la pirámide social en aquellas zonas donde se ha implantado la modernización productiva.

Haciendo una abstracción típico-ideal de un sistema de clases en una región "pre-moderna", la oligarquía tradicional, que se basaba en la posesión de la tierra pero concentraba sus operaciones en pueblos y pequeñas ciudades donde confluían las corrientes comerciales y de servicios, se ha visto estremecida por las transformaciones del medio rural. El impresionante aumento de la inversión en la agricultura, así como los procesos de tecnificación, mecanización y reorganización administrativas, constituyen manifestaciones de la penetración en el sistema socioeconómico rural de grupos financieros y empresariales de envergadura nacional e internacional.

Las antiguas familias terratenientes, que derivaban su poderío económico y político de la posesión de enormes haciendas, estancias o fundos, se ven sustituidas por (o transformadas en) empresarios "modernos" que, cualquiera sea su origen, operan simultáneamente en varios sectores económicos, tanto en el área urbana como en la rural. Dada la creciente modernización productiva y la integración comercial entre el agro y las ciudades, el acceso al financiamiento, a la tecnología y a la información sobre el mercado, así como la influencia sobre las políticas estatales, adquieren una importancia igual o mayor que la de la propiedad de la tierra cuando se trata del control de la economía rural. Todos estos nuevos atributos dependen de ligazones con el mundo urbano en sus diversas facetas; las nuevas *élites* 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. De allí que sea cada vez menos relevante hablar 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 sentido estricto, sino gerentes de organizaciones financieras o ejecutivos de agroindustrias, que influyen fuertemente en el valor del producto agrícola sin participar en la producción, y que frecuentemente gozan de una ventaja de negociación cuasimonopólica frente a los productores.

Deben reconocerse, sin embargo, ciertas limitaciones a este proceso. 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; sin embargo, el grueso

de la actividad empresarial continúa estando a cargo de agentes individuales. El empresario, comúnmente dueño a la vez de la tierra o de 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 destacada en la actualidad debido al eclipse de los notables (cura, médico, etc.) de las zonas rurales, los cuales han sido sustituidos por los nuevos hombres que sirven de nexo con lo nacional: el agente de banco, el jefe de servicio público, etc. Estos últimos, ya 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, la suya sigue siendo una posición a la cual resulta indispensable referirse para entender los comportamientos de otros estratos rurales. Ella puede explicar, por ejemplo, la presión creciente de muchos funcionarios públicos o privados (hombres-nexo) que intentan alcanzar posiciones empresariales.

Finalmente, la propiedad de la tierra puede haber perdido su peso como fuente de prestigio, pero el ser empresario productor en el agro parece significar un prestigio y un poder superior al de ser comerciante, transportista, etc. A pesar de ello, la relativa autonomía provincial de los grupos dominantes en la sociedad rural se ha roto: la producción agrícola se ha convertido en un eslabón más en la cadena de producción y distribución nacional e internacional, especialmente en cuanto a los lazos entre el empresario agrícola y la industria de insumos agrícolas y el comercio y transporte, la agroindustria y, sobre todo, las fuentes de crédito para una operación que hace uso intensivo del capital. En la escasa medida en que puede identificarse una clase o sector de "cúpula" dentro del sistema socioeconómico rural, ésta sería ahora la compleja alianza entre grandes empresarios agrícolas agroindustriales, comerciantes, inversionistas, y el Estado que los subsidia y los estimula.

Dentro de la capa de medianos agricultores, se ha dado un fuerte proceso de diferenciación entre los que se han quedado atrás en el proceso de modernización productiva e integración financiero-comercial, y los que, por distintas ventajas iniciales, han logrado conectarse al sistema productivo moderno. Como se ha señalado, un número importante de agricultores medianos han sido favorecidos por los programas estatales de créditos y asistencia técnica y por relaciones contractuales con la agroindustria. Sin embargo, su integración al sector moderno también significa una mayor dependencia respecto de las decisiones de sus fuentes de financiamiento y de las agroindustrias que controlan

la demanda de sus productos. En otras palabras, han mejorado su situación económica real y en algunos países y zonas incluso su proporción del ingreso de la población rural; pero, lo que se refiere al control del proceso productivo, su influencia sobre el funcionamiento del sistema se ha vuelto relativamente insignificante.

En torno a los grandes empresarios existe 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, apunta hacia una creciente importancia de las ocupaciones "tecnocráticas", dado que el proceso de desarrollo se caracteriza por la mayor complejidad e importancia de las tareas administrativas y de la información y el conocimiento necesarios para desempeñarlas.

b) *Los estratos bajos agrícolas*

Los minifundistas y los asalariados agrícolas, que juntos constituyen la gran mayoría de la población económicamente activa rural han sido afectados de diversas maneras por los procesos de modernización e integración de la agricultura. Hasta ahora, la concentración de estos procesos en ciertos rubros, zonas y capas empresariales, ha significado tendencias estructurales hacia el dualismo y la heterogeneidad en la producción agropecuaria en conjunto. Esto no significa, sin embargo, que haya en la economía rural un sector moderno totalmente divorciado de otro sector tradicional, ni que los campesinos vivan en un mundo aparte, aislado de estas grandes transformaciones. Al contrario, todos participan como piezas en interacción en un solo sistema socioeconómico rural. Entre los estratos bajos agrícolas, algunos se han beneficiado de estos cambios —los que han logrado ocupar algún lugar dentro del conjunto productivo moderno— y algunos han sido perjudicados; sin embargo toda la población campesina y asalariada ha visto un cambio en su situación social y económica, y éste muestra una tendencia general hacia una mayor integración en las estructuras nacionales dentro de una relación de dependencia.

Una de las principales consecuencias de la modernización tecnológica para los grupos pobres rurales es la posibilidad de empleo asalariado en las grandes empresas agrícolas en las industrias y servicios de insumos a la agricultura, en el transporte, en la agroindustria, en el comercio, etc. Dentro de la estructura general del empleo rural, las ocupaciones de asalariados agrícolas y no agrícolas han aumentado su importancia en algunas zonas, y la han disminuido proporcionalmente en otras. El alto crecimiento vegetativo de la población campesina implica, por su parte,

expulsión de mano de obra, la que se desplaza hacia el sector de mano de obra barata para la agricultura comercial o hacia ocupaciones urbanas, el pequeño comercio por cuenta propia, etc. El resultado estructural es una corriente constante, entre el sector campesino y el sector asalariado: en situaciones de creciente demanda de mano de obra asalariada, hay expulsión de mano de obra del sector campesino minifundista; pero cuando hay un fuerte proceso de mecanización, o en períodos de contracción de la inversión en la agricultura y en la industria, el sector campesino está obligado a absorber gran parte del exceso de mano de obra rural, activándose los lazos de parentesco de los excampesinos, y puede haber incluso un proceso de "desproletarización rural" momentánea. Pero se ha señalado que la tendencia general de largo plazo es la mecanización, con períodos de máxima demanda de mano de obra estacional, lo que sugiere una mayor integración simbiótica entre el sector minifundista y el de agricultura comercial.

Las nuevas pautas administrativas de las grandes empresas agropecuarias y agroindustriales, más complejas e impersonales, implican principios de organización del trabajo relativamente similares a los industriales, contribuyendo así al proceso de diferenciación social rural. Como fuente de prestigio e influencia la diferencia entre el trabajador asalariado y el trabajador independiente puede ser en ocasiones más importante que el tener o no tener tierra. Por otra parte, en las producciones más tecnificadas se advierte una clara tendencia a la diferenciación social entre obreros calificados y no calificados. Un tractorista o un operario de maquinaria agroindustrial, por ejemplo, pertenece a otra capa socioeconómica que un jornalero común. La misma situación se da entre los obreros calificados de las empacadoras de frutas y hortalizas y los recolectores no calificados. Descendiendo un poco más la jerarquía social, el migrante estacional a otras zonas de su país es claramente identificado como "afuerino" y en general su condición es considerada inferior a la del trabajador de la zona. A su vez, el migrante a otros países es objeto de una clara discriminación, incluso legal.

Resulta dudoso hablar de un "proletariado rural" en sentido estricto, con una conciencia de clase comparable al proletariado industrial; en general su situación objetiva es bastante distinta. Por un lado, sus intereses son similares a los de los obreros urbanos, como resultado de la monetarización de sus salarios. Esto implica, por ejemplo, que preferirán los bajos precios para los productos alimenticios que tienen que comprar, a diferencia de los campesinos, medieros o jornaleros pagados en especie. Pero, por otro lado, muchos asalariados rurales conservan conocimientos y actitudes de pequeños productores, y exigirán tierra antes que aumentos salariales o mejores condiciones de trabajo. Sobre todo, los lazos socioeconómicos que muchos tienen con familiares minifundistas cobrarán siempre más vigencia con la expansión

del sector moderno mecanizado y con la creciente concentración de demanda de mano de obra en los períodos de cosechas y/o limpias.

En los últimos decenios, los campesinos de subsistencia, que producen exclusivamente para su propio consumo y nunca venden en el mercado una parte de su producción, constituyen una proporción cada vez más ínfima de la clase campesina minifundista. Incluso los campesinos que viven en niveles de supervivencia han sido afectados por la penetración del transporte y del comercio en casi todos los rincones del espacio rural, lo que representa a la vez una oportunidad y una obligación de conseguir un ingreso monetario. Por un lado, pueden vender productos de más alto valor (huevos, pollos, leche, hortalizas, etc., en pequeña cantidad) y comprar así la cantidad de comida barata que necesiten (maíz, papas, etc.). Por otro, la producción de granos de consumo popular del conjunto de los minifundistas tiene una función importante para el sector de grandes empresarios modernos: los deja libres para invertir en productos más rentables, ya que los minifundistas, sin la flexibilidad que da el acceso al crédito y a la tecnología, se ven obligados a seguir con sus cultivos tradicionales, base del régimen alimenticio de los estratos pobres, tanto de obreros urbanos como de trabajadores rurales. Por problemas de almacenaje o de endeudamiento, los campesinos se ven obligados a vender gran parte de sus productos en tiempo de cosecha, para después comprar el mismo producto, para su propio consumo, a los mayores precios de los meses de escasez. En términos de relaciones sociales y de producción, el efecto general es el de una mayor dependencia de los minifundistas: mediante los mecanismos del mercado, estos quedan en desventaja ante los grupos con mayor control sobre el funcionamiento del sistema socioeconómico rural.

Algunos campesinos, contando con un poco más de tierra u otras formas de capital que el promedio, han sido netamente beneficiados por la modernización productiva. Gracias a la ayuda del crédito y la asistencia técnica estatales, o a contratos previos de compra de siembras por empresas agroindustriales (por ejemplo, el de tabaco), este pequeño estrato logra acumular algún excedente, y puede empezar a comprar más tierra, conseguir mayores créditos, contratar mano de obra, etc. Una vez integrados así al sector moderno, este sector probablemente tenderá a incorporarse a la movilidad socioeconómica, dejando de ser "campesinos" y convirtiéndose en medianos empresarios modernos.

Para la enorme mayoría de campesinos minifundistas, las consecuencias de las transformaciones del sistema social y económico rural son muy distintas. En primer lugar, van acompañadas por el crecimiento demográfico, con mayor número de trabajadores y consumidores por hectárea, fragmentación de predios por herencia, y agotamiento del suelo. Frecuentemente se vende la tierra de una familia, ya sea en su totalidad o en parte, por necesidad o por presiones del sector moderno.

Algunos encuentran una solución en relaciones de mediería o arriendo con otros campesinos, pero es evidente que una creciente proporción de los minifundistas con predios "subfamiliares" tienen que buscar fuentes complementarias de ingreso. Aunque el pequeño comercio y el empleo en actividades rurales (o urbanas) aumenta en muchas zonas no agrícolas, la fuente principal de ingreso suplementaria es el trabajo asalariado ocasional en las grandes empresas agrícolas y agroindustriales, durante los cortos períodos anuales de máxima actividad.

Como se ha dicho, la institución fundamental de la economía y la sociedad campesina es la familia, que funciona como una unidad de producción, de consumo, de reproducción económica y de toma de decisiones. En cierta medida, la introducción del trabajo asalariado en esta institución tiene un efecto disfuncional, especialmente en cuanto exige ausentarse de la residencia e implica pago en dinero a título personal para cada obrero agrícola. Sin embargo, hay tres aspectos importantes en que se da una relación de apoyo recíproco entre la empresa agrícola capitalista y la familia campesina como unidad económica.

El más obvio de estos aspectos es el hecho de que el ingreso por trabajo asalariado ocasional, obtenido por el jefe de familia o por otros miembros adultos del hogar, es lo único que permite la supervivencia de la familia como pequeña empresa de producción agrícola, dada la insuficiencia de recursos propia de la circunstancia actual. Y, como se ha señalado muchas veces, la producción de comestibles para autoconsumo o venta en el predio subfamiliar, permite a la gran empresa mantener más bajo el sueldo de estos trabajadores; le permite además aliviar de la subocupación producida por su demanda estacional de mano de obra más bajo el sueldo de estos trabajadores; le permite además aliviar el problema de la subocupación producida por su demanda estacional de mano de obra.

El empleo asalariado en la agricultura permite mantener el ciclo natural de la unidad doméstica en la familia campesina. Si hay varios hijos entrando en edad productiva, o incluso varios hijos casados que siguen ligados a la empresa paterna, la productividad marginal de su trabajo como "mano de obra familiar no remunerada" es extremadamente baja. La posibilidad de trabajo asalariado por períodos, y a distancias más o menos largas, permite a estos jóvenes mantenerse e incluso aportar dinero a la economía doméstica, mientras crecen, se aumenta el capital familiar, tienen hijos propios que los ayudan, y finalmente heredan la propiedad paterna. Evidentemente, esta estrategia es preferible, para muchos, a migrar permanentemente como mano de obra no calificada.

De hecho, la general preferencia campesina por el cultivo de un predio propio es sumamente racional. Además de ofrecer garantías de

supervivencia en una situación muy precaria, la posesión de un predio ofrece una pequeña esperanza de movilidad socioeconómica futura. El campesino sabe que sus posibilidades de prosperar son casi nulas en calidad de mano de obra no calificada en un mercado moderno sobresaturado. La única estrategia viable para el progreso económico es la de poseer un pequeño capital y aplicar las habilidades de pequeño empresario. Es posible que, con la ayuda de los hijos en edad productiva, pueda aumentar su capital; la expansión de la red nacional de comercio y transporte puede traer mayor demanda y abaratar sus costos de insumos y de comercialización; por último, la tendencia secular de aumento en el consumo de productos agrícolas puede aumentar el valor de su predio, si es que él puede mantener posesión hasta ese momento.

Una última relación funcional entre la gran agricultura comercial y la unidad familiar campesina es una práctica existente en muchas zonas: la migración temporal de la familia campesina con todos sus integrantes, para trabajar en cosechas como equipo. En efecto, los salarios en estas zonas suelen ser demasiado bajos para que un jefe de familia pueda mantenerse con sus dependientes si trabaja solo. Como se paga por cantidad cosechada por el obrero y no por hora o jornal, es evidente que los empresarios agrícolas están beneficiándose del bajo costo de la mano de obra familiar que hace viable la familia campesina como unidad productiva.¹⁶⁵

En resumen, la generalización de estas relaciones de producción entre el sector moderno y el sector campesino a la vez que garantiza la supervivencia de la unidad familiar campesina, lleva a la cristalización de nuevas relaciones de clase, implicando para el sector campesino una integración más estrecha y más dependiente en el sistema socioeconómico nacional y, para la mayoría de los campesinos, un aumento de la diferencia entre sus niveles de bienestar y participación y los de los grupos sociales de mayor influencia sobre el funcionamiento de este sistema.

En varios países hay importantes grupos campesinos cuya situación particular, por un motivo u otro, hace necesario un análisis especial. Uno de estos casos es el de la población indígena, que en países como México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia constituye la mayoría de la población campesina de muchas zonas. En algunos contextos, su inserción en la estructura social tiene características de una casta étnica, con fuertes barreras de discriminación social contra su movilidad socioeconómica y su participación real en el proceso de desarrollo. Este problema es agravado por el aislamiento cultural y por el escaso acceso a información sobre los procesos de modernización, que afecta no sólo a los grupos indígenas, sino también a otros campesi-

¹⁶⁵ Ver, E. Klein, *op. cit.*, p. 6.

nos. Por esto y por sus limitados recursos, resultado de generaciones de dominación, es muy probable que los grupos indígenas estén condenados a seguir integrando los últimos estratos de minifundistas "semi-proletarizados", a menos que el Estado tome medidas especiales para romper los mecanismos de dominación. Esto, a su vez, probablemente depende de la posibilidad de movilización de los indígenas como grupo independiente de presión.

Otra categoría de campesinos cuya situación social difiere de la esbozada aquí es la de los beneficiarios de una reforma agraria radical, como las de México, Cuba, Chile o Perú. Por lo menos en aquellos casos en que han recibido suficiente tierra productiva, y en que se organizan como empresa moderna colectiva en la forma analizada en el capítulo anterior, evidentemente dejan de pertenecer al estrato más bajo de la pirámide social y acortan la distancia entre sistema moderno y sector campesino. Su situación de clase cambia, ya que tienen bastante más poder económico que los campesinos que quedan en el sector minifundista. En cuanto al aspecto de participación en el manejo del sistema socioeconómico, con frecuencia el estado burocrático se reserva estas funciones. En este aspecto, por lo menos, los campesinos beneficiados por la reforma agraria frecuentemente dejan de depender de los grupos dominantes del sector privado para pasar a depender del Estado y de decisiones tecnocráticas en que ellos mismos no tienen mayor voz.

Los efectos de las tendencias modernizantes sobre el sistema de clases rurales que se han descrito y analizado en este capítulo todavía están limitados a ciertas zonas apropiadas para la agricultura tecnificada en gran escala, y a las zonas de minifundio que las surten de mano de obra estacional. En muchas regiones el efecto de estos grandes cambios apenas empieza a notarse. Parece probable, sin embargo, que los cambios tecnológicos, organizativos y sociales analizados aquí seguirán intensificándose y generalizándose en el mediano plazo. Como hemos visto, su influencia sobre el bienestar y la calidad de participación de las grandes mayorías rurales son bastantes mixtas y ambiguas. Algunos se benefician sin lugar a dudas. Incluso se podría arguir que muchas familias campesinas con predios subfamiliares se benefician con la posibilidad del trabajo estacional en las grandes empresas agrícolas y agropecuarias. Sin embargo, el estancamiento o empeoramiento de sus niveles de consumo a través del tiempo, su dependencia de procesos decisorios en que ellos no participan, y la creciente diferencia entre su situación y la de los pequeños grupos que gestionan la modernización rural, configuran una realidad muy distinta a las esperanzas expresadas en los planes de desarrollo social y los proyectos de desarrollo rural integral.

c) *Algunas hipótesis sobre transformaciones del sistema de clases y su relación con los movimientos sociales*

La aparición de una clase importante y numerosa cuyos únicos ingresos provengan de la renta de la tierra constituye una excepción en la historia 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 en América Latina se presenta como parte de los intereses de clase del empresariado mediano y grande, que percibe ésta además de los beneficios de la producción. Durante los últimos decenios, el incremento de la producción por administración directa se ha realizado a costa de los pequeños arrendatarios, medieros, etc., lo que ha reducido la importancia de esa forma de captar la renta de la tierra. La dictación de medidas legislativas para favorecer a los arrendatarios precaristas en algunos países ha sido frecuentemente una razón más que explica la menor importancia del arrendamiento, dado el rechazo de los terratenientes al régimen de contratos legales escritos.

El origen del poder social de la clase empresarial agropecuaria, que proviene 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 las relaciones de esta clase con las otras que se encuentran en el medio rural. Con la clase empresarial agroindustrial, comercial y financiera que ha buscado u obtenido cada vez más control de la organización y destino de la producción y la captación del excedente agrícola, sus relaciones han estado marcadas por la ambivalencia de alianzas y los conflictos; alianzas, por ejemplo, para enfrentar los intentos de 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 éste ha fijado a las empresas agropecuarias las cuotas de producción para las agroindustrias y firmas exportadoras y los precios al productor predial, al intermediario agroindustrial o comercial y al consumidor. Por su parte, con la clase campesina o de pequeños productores y con la de los asalariados rurales, la clase empresarial agropecuaria ejerce una amplia dominación, lo que le permite contar con muchos recursos y proponerse diversos objetivos. Baste recordar el objetivo de mantener en el medio rural una gran reserva de mano de obra disponible 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 para la organización de los asalariados y pequeños productores, y mucho más aún a que se promueva dicha organización. El recurso a

modalidades de negociación colectiva obrero-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 simplemente episódicos 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 del medio urbano o han estado expuestos a la influencia de éste y de las ideologías marcadamente antiterratenientes de gran boga durante los últimos decenios; sin embargo, realizan sus actividades en un medio en que el desempeño de sus funciones entraña a la vez la necesidad de apoyo y la posibilidad de conflicto con los miembros de la clase empresarial. Ello explica que los miembros de esta parte de esas capas medias hayan participado, en diversa medida, tanto en la dirección de movimientos y organizaciones de oposición a la clase empresarial dominante como en el ejercicio y afianzamiento del poder de dicha clase en el medio rural. A la otra parte de los miembros de las capas medias de funcionarios (administradores de empresa, agentes comerciales, etc.) les es difícil, por su propia posición dentro del sistema económico de las zonas rurales, participar en conflictos que afecten negativamente los intereses de clase de los empresarios agropecuarios.

Para comprender el poder social rural de la clase empresarial agropecuaria durante los últimos decenios es necesario 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 la 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 los años sesenta, la exaltación de los avances de la modernización agrícola, las campañas destinadas a demostrar la superioridad del subsector empresarial sobre el reformado en los países donde ambos han coexistido, el incremento del número de las organizaciones empresariales y de su importancia como grupo de presión son algunas de las causas que explican la recuperación de su poder social en el plano nacional.

Los comerciantes establecidos en las localidades rurales aparecen como un grupo de interés más que como una clase, pero participan en acciones de clase junto 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 los pequeños productores y asalariados a través del endeudamiento 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 los últimos decenios en esfuerzos estatales por organizar cooperativas de consumidores y productores y por extender a los pequeños productores el radio de acción de los organismos estatales de comercialización y crédito agrícola, o por crear dichos organismos en caso de que éstos no existieran.

Otra característica importante de los últimos decenios ha sido la aparición de una masa excedentaria de trabajadores en el medio rural y en el urbano. Su 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 de la acción de clase de los pequeños productores y asalariados rurales. Esta masa excedentaria está constituida por personas sin ocupación ni empleos 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 existencia 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. Esta realidad también se traduce en otro hecho: cualquiera de los pequeños productores o asalariados puede incorporarse, por toda la 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 capacidad 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 que avalan, en los últimos decenios, la existencia de esas capacidades potenciales. La propagación a tales 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.¹⁶⁶

La realidad de esas clases, y de la masa excedentaria de trabajadores rurales, bien puede hacerlas acreedoras al 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, consiste en que al migrar a la ciudad son capaces de engendrar o vitalizar movimientos sociales perturbadores del orden urbano, o bien en que, en la imposibilidad de emerger en el medio rural, pasan a constituir 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 estos decenios, y en el peligro de que el mismo se pierda definitivamente, incapaz de sobrevivir a las condiciones que hoy se imponen a tales clases.

3. Los movimientos sociales rurales

La movilización de los grupos en zonas rurales —la de los trabajadores y los empresarios agropecuarios, la de los grupos y comunidades étnicas, etc.— ha variado considerablemente en el tiempo,¹⁶⁷ y ha presentado características diferentes según sea el grupo, categoría o clase de que se trate¹⁶⁸ y el entorno nacional en que se analice.¹⁶⁹ También han variado, de acuerdo con estas mismas diferencias, la capacidad relativa de dar forma organizada a la movilización social, la orientación y las

¹⁶⁶ Véanse, por ejemplo, A. Birou, *Fuerzas campesinas y políticas agrarias en América Latina*, IEPAL, Madrid, 1971; y O. Delgado, *Organización y participación de los campesinos en las políticas de desarrollo rural en América Latina*, Secretaría General de la OEA, Washington, 1971; y G. Huizer, *Peasant Rebellion in Latin America*; Penguin, Londres, 1973.

¹⁶⁷ Véase, por ejemplo, F. A. Gómez Jara, *El movimiento campesino en México*, Editorial Campesina, México, 1970.

¹⁶⁸ Compárense, por ejemplo, en el caso del Perú las experiencias analizadas por: J. Matos Mar en *Yanaconaje y reforma agraria en el Perú* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1976, y E. Fioravanti en *Latifundio y Sindicalismo Agrario en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1976.

¹⁶⁹ Contrástese, por ejemplo, los casos de México y Perú, antes citados, con el de Argentina. Véanse, sobre este último caso por ejemplo: F. Ferrer, *Qué son las ligas agrarias. Historia y documentos de las organizaciones campesinas del nordeste argentino. Siglo XXI*, Buenos Aires, 1973; y F.J. Delich *Tierra y conciencia campesina en Tucumán*, Ediciones Signos, Buenos Aires, 1970.

modalidades de la acción, y la eficacia de esta última en el sistema político y en la transformación de las estructuras económicas y sociales.

Los temas analizados en la primera parte de este trabajo —las transformaciones de las relaciones de producción y de las relaciones sociales en general, los cambios en la estratificación y en el sistema nacional y rural de clases, las variaciones en el Estado y en su intervención en el agro— entregan elementos para identificar algunas tendencias generales. Entre estas últimas se han seleccionado aquellas que permiten esclarecer o fundamentar las principales conclusiones e hipótesis interpretativas del presente estudio.

En los movimientos sociales rurales se mezclan, aún más acusadamente que en otros aspectos de las transformaciones de las sociedades latinoamericanas, el pasado y el presente. El pasado no es sólo un antecedente, sino que se hace presente en el período actual a través de la persistencia o renovación de algunas de sus modalidades de movilización y de reivindicación. Así, en medio de algunos de los recientes procesos de reforma agraria han vuelto a suscitarse luchas antiguas por la restitución de tierras o aguas perdidas en el siglo pasado, lo que ha creado nuevas oposiciones entre grupos de comuneros indígenas o grupos de pequeños productores en zonas de riego y grandes empresarios o incluso grupos beneficiarios de la reforma agraria. En otras naciones, la presencia del pasado esclavista influye sobre la búsqueda de formas de organización empresarial que sustituyan a la plantación. Esta mezcla de pasado y presente no es menos evidente en los movimientos y organizaciones de composición empresarial.

Algo similar ocurre, igualmente, con la persistencia de viejas rivalidades regionales; como se señaló anteriormente, éstas permiten justificar las reivindicaciones de grupos locales y regionales que exigen cambios en la distribución espacial del gasto y la inversión pública que los favorezcan.

La complejidad del análisis aumenta si se considera la heterogeneidad estructural agropecuaria, rural y nacional. En un mismo país la huelga de los trabajadores en las plantaciones bananeras para obtener mejores condiciones de trabajo y de vida puede coincidir con las negociaciones entre las compañías extranjeras y los productores nacionales, con tomas de establecimientos agropecuarios por los medieros y aparceros desalojados por los empresarios que inician o expanden su producción ganadera, o con acciones de los recolectores de café que aspiran a aumentar el salario fijado para la cosecha. Situaciones como éstas, ocurridas en un país de dimensión territorial muy pequeña en años recientes, constituyen una de las tantas ilustraciones del peso de la heterogeneidad estructural en los movimientos sociales.

Otro fenómeno no menos evidente en los últimos decenios es el de la globalización de los procesos de negociación, de las alianzas y

rivalidades que los alimentan, y de las soluciones a los mismos. El desarrollo del Estado como aparato administrativo e instancia de decisión; la organización a nivel nacional (política, gremial, sindical, etc.) de algunos grupos, categorías o clases, aun con sus altibajos; la alternancia de períodos de gran efervescencia de las acciones masivas de repercusión nacional en campos y ciudades con períodos de serias restricciones a la acción colectiva, son algunos de los factores causales y rasgos más salientes de la globalización de los procesos de negociación.¹⁷⁰

En el carácter que adopta esa tendencia a la globalización, variable según el país y los años de referencia, se manifiestan las influencias de la mezcla de pasado y presente y de la heterogeneidad estructural. Muchas negociaciones que parecen exitosas deben reemprenderse, pocos meses o años después, prácticamente a partir del punto cero, y las soluciones y medidas de políticas derivadas de ellas pierden vigencia o sufren tal número de alteraciones que nadie sabría reconocer su formulación originaria. La discontinuidad e inconsistencia interna de muchas políticas de desarrollo agropecuario, así como el sinnúmero de medidas que afectan a lo rural en la política global de desarrollo, son muestras conocidas de estas realidades.

Es necesario profundizar el análisis para descubrir los elementos de una lógica —cuando existe— de la participación de los movimientos sociales en general, y de los rurales en particular, en el funcionamiento y transformación de las sociedades latinoamericanas. Una vía para ello consiste en la distinción entre lo esencial y lo accesorio, o en otros términos, entre las decisiones críticas y las de rutina, dentro del proceso nacional de toma de decisiones.

Los distintos movimientos y organizaciones sociales tienen diversa capacidad para participar en decisiones críticas de la política de desarrollo. Así se advierte que algunas de estas decisiones, como las relativas a la política cambiaria, son adoptadas en círculos restringidos de gobierno a los que sólo tienen acceso los representantes de algunos grupos empresariales. Suele suceder entonces que, al cabo de un tiempo, a veces meses, uno u otro grupo de empresarios agropecuarios que no participaron en dicha decisión de política advierte el deterioro de los términos de intercambio intersectorial y reacciona pidiendo su corrección; los grupos consumidores urbanos advierten poco después el alza sostenida de algunos productos del agro y a su vez reaccionan, y la situación desencadena o acelera el proceso inflacionario, o bien se traduce en serias manifestaciones de descontento colectivo, obligando a una revisión y reformulación de la política cambiaria. Durante ese

¹⁷⁰ Véase A.E. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina Siglo XXI*, México, 1976, y J. Graciarena y R. Franco, "Social Formations and Power Structures in Latin America" en *Current Sociology*, Vol. 26, N° 1, Primavera 1978, pp. 1-266.

lapso, sin embargo, con la alteración del curso de la economía hubo algunas actividades que adquirieron un dinamismo antes desconocido, y por la nueva política que se formule se verá en la necesidad de garantizar su mantenimiento. En conclusión, unos, los que tienen el poder de decisión, imponen sus medidas; los demás se movilizan generalmente a partir de reacciones puntuales a medidas cuya repercusión global muchas veces desconocen.

Esta versión simplificada, que se ha presentado a modo de ilustración, es el contexto en el que debe interpretarse la acción de los movimientos sociales rurales como conjunto. Esa larga y compleja cadena de acciones y reacciones de movimientos y organizaciones sociales tiene lugar en sociedades en rápida transformación hacia formas *sui generis* de concentración urbana de la población, urbanización e industrialización. La acción de los movimientos sociales rurales se desplaza hacia puntos más alejados y débiles de la cadena y enfrenta la suma acumulativa de limitaciones impuesta por muchos de los otros eslabones. Así, por ejemplo, el ánimo expansionista del consumo urbano se ve limitado por las presiones destinadas a mantener bajos los salarios; el conjunto de esta situación tiende a limitar el incremento de los precios de los productos agropecuarios y, por ende, a impulsar la tecnificación y el aumento de la productividad en el agro; a menudo, esos aumentos de productividad se transfieren al medio urbano por medio de la reducción de los precios, con lo cual se limitan las posibilidades de incrementar los salarios rurales.

El agrarismo, las metas ambiciosas de transformación de las estructuras agrarias, las ideas-fuerza del desarrollo urbano-rural equilibrado, no han desaparecido. Pero en muchos países de la región se observa la tendencia a que esos principios pierdan el lugar de preeminencia que antes tenían al impulsarse proyectos nacionales inspirados por las más variadas combinaciones de movimientos y organizaciones urbanas y rurales.

Con el trasfondo de este panorama general, es posible analizar más detalladamente algunos de los principales movimientos y organizaciones sociales rurales.

Aun sin hacer un análisis de ellas, no puede dejar de mencionarse la existencia de organizaciones y movimientos empresariales. Puesto que los grupos empresariales tienen diferente composición e intereses diversos es dable encontrar varias organizaciones que los representen: éstas pueden distinguirse según el grado de poder de sus miembros (grandes o medianos empresarios), el tipo de sus productos, la región en que se encuentran, etc.

Entre esas organizaciones, y a pesar de los conflictos que suelen producirse, hay algunas que tienden a asumir posiciones de liderazgo, ya sea porque asumen la representación de los intereses de toda la clase

empresarial rural o porque agrupan a aquellos cuya posición es más fuerte en la estructura de poder nacional.

En general, puede decirse que en tiempos recientes estas organizaciones han sido muy efectivas: han conseguido buenos precios para sus productos, buenas condiciones de crédito y subsidios para la compra de insumos modernos. En materia de precios, sus comportamientos a veces han asumido formas que se parecen a las del movimiento obrero: las huelgas, bloqueos de camino, etc.

Una visión general de la movilización campesina posterior a la Segunda Guerra Mundial muestra una diferencia entre el período 1950-1965 y los años siguientes. Durante ese período hubo 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); a partir de 1965, en cambio, la presión campesina cambia de naturaleza y se hace menos frecuente. ¿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 campesina no ocurre en un vacío, sino que se realiza en relación con organizaciones de clases aliadas o antagónicas y con instituciones, como el Estado, de cuya actitud depende en gran parte el éxito de sus reivindicaciones. Por lo tanto, es necesario estudiar la movilización campesina contemporánea desde 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.

?
¿qué tipo
que ves?
la clase
con ellos?

A la luz de estas consideraciones los dos tipos de movimientos campesinos mencionados pueden describirse brevemente en lo que respecta a su composición, sus demandas y las causas de su movilización.

Los movimientos del decenio de 1950 y de la primera mitad del de 1960 fueron movimientos campesinos, es decir de pequeños propietarios o de ex-propietarios despojados, y con frecuencia tuvieron matices raciales. Las hipótesis explicativas que se han dado subrayan su independencia (económica y psicológica) respecto de los grandes propietarios, su capacidad de soportar conflictos de larga duración, y su reacción frente a un tipo de desarrollo capitalista que los afecta de manera especial. Los trabajadores dependientes (sólo algunos de los cuales eran asalariados en el concepto moderno) acompañaron a esos movimientos y a veces se beneficiaron gracias a ellos, pero no estuvieron entre sus líderes.

Las demandas de esos movimientos fueron variadas, pero en general se centraron en torno a la ampliación del recurso tierra ya disponible o al acceso a ella.

Las causas de la movilización fueron muy complejas: el proceso de modernización agrícola, que afecta a los pequeños propietarios por el aumento de la presión fiscal directa; el crecimiento de la transferencia del sector agrícola al industrial; el aumento del valor de la tierra y su consiguiente aprovechamiento por parte de los grandes propietarios, lo que redujo la parte de los campesinos, en circunstancias que éstos constituían todavía una clase muy numerosa y relativamente solidaria.

Por otra parte, el proceso de industrialización puso en evidencia la necesidad de cambios en las estructuras de tenencia de la tierra, y se acompañó en muchos países de una reducción del poder ejercido por la clase terrateniente y de la creación, en las ciudades, de grupos de opinión y de presión (a veces partidos políticos) que apoyaban tales cambios.

Por último, es importante subrayar que la movilización campesina de entonces tuvo lugar bajo gobiernos populistas cuyas orientaciones les fueron frecuentemente favorables. Sobre todo en sus comienzos, dichos gobiernos apoyaban la reforma agraria como principal política agrícola y tenían al campesinado como principal aliado en el campo; no hubo entonces represión organizada de sus movimientos.

Estas sumarias consideraciones permiten comprender el papel central desempeñado por los movimientos de transformación de las bases agrarias y rurales de las sociedades en la movilización de las fuerzas sociales rurales durante el decenio de 1950. En muchos países, estos movimientos dieron lugar a una reacción. El empresariado agropecuario encabezó importantes movimientos sociales empresariales que dieron vida a frentes organizados de acción común contra las políticas de reforma agraria. Además, los movimientos campesinos influyeron en buena medida para que ese empresariado agropecuario complementara las presiones pacíficas sobre los centros de decisión estatal con bloqueos de carreteras y marchas de protesta ante ciertas políticas, como las de precios agrícolas en algunos países. No sería aventurado proponer la siguiente hipótesis: sin pretenderlo o sin saberlo, los miembros de los movimientos agraristas atacaron al empresariado agropecuario en un momento muy especial: dichos empresarios ya habían iniciado su camino hacia la transformación de la hacienda o la estancia tradicional en empresas; habían acrecentado su número gracias a los programas de colonización y a la expansión de la frontera agrícola; en el abastecimiento de productos agropecuarios a los centros urbanos, su papel se hacía más estratégico políticamente y más rentable en lo económico. En conclusión, se trataba de un momento en que la alianza entre los empresarios agro-industriales y los comerciantes resultaba muy conveniente, pues constituía la base de la expansión de la producción agropecuaria comercial y el poder de compra más importante para los insumos de origen industrial. La realidad es que en la actualidad, los movimientos

sociales nacionales son menos agraristas que en los decenios de 1950 y 1960 en la mayoría de los países; en cambio, la movilización social y el poder de organización del empresariado agropecuario es más fuerte que en el pasado, y superior al actual poder de los asalariados y pequeños productores.

Es cierto que en algunos países con desarrollo urbano-industrial importante los empresarios agropecuarios se han convertido sólo en un movimiento y una organización más. Incluso en esos casos, ese empresariado, uniéndose con los comerciantes y otros intermediarios (transportistas, profesionales liberales, etc.), ha encabezado 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 en lo que respecta a su composición como a sus demandas, causas y tipos de acción.

A partir de 1965, son contados los casos de movilización campesina. Los pequeños propietarios han perdido importancia, no tanto en términos numéricos sino en términos económicos; se ven obligados con frecuencia a trabajar como asalariados; han decaído las comunidades que mantenían la solidaridad social. Por todas estas causas, los campesinos parecen haber perdido su capacidad de liderazgo en materia de movilizaciones agrarias.

En cambio, en la región latinoamericana en su conjunto se nota un aumento de la organización de los trabajadores asalariados (sindicatos y ligas), especialmente en las áreas de mayor desarrollo agropecuario. Dicho aumento de largo plazo tiene gran relación con la coyuntura política.

Son los trabajadores temporales e inestables, los llamados semi-proletarios, que constituyen el contingente de la clase baja en mayor expansión, los que presentan mayores potencialidades de movilización campesina. Cabe recordar que la migración de estos trabajadores a las ciudades intermedias, a los pueblos e inclusive a las metrópolis —una de las consecuencias principales de la tendencia de los empresarios a alejar de la propiedad a los trabajadores y a reducir el tamaño de la fuerza de trabajo permanente— los pone en relación, agrupándolos por primera vez en grandes masas. Es posible que la solidaridad local que se ha perdido sea reemplazada por una 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 los conflictos del área rural aliándose con los asalariados y afectando el tipo de movilización y de demandas que emergen en él.

En materia de demandas, existen siempre grandes variaciones. Sin embargo, si es necesario hacer una generalización, el núcleo de reivindicaciones más comúnmente formuladas —las de los campesinos pobres, los obreros estacionales, los desempleados y subempleados— se relacionan con el problema del empleo, que es central para el grupo de mayor expansión, el de los trabajadores estacionales. Los campesinos excluidos del proceso de distribución de la tierra en Chile, los asalariados inestables de Sonora, los colonos de São Paulo alejados antes del acceso a la tierra por la extensión del café y ahora por la ganadería, 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 encabezan los movimientos campesinos y según la coyuntura política. Frecuentemente se sigue tratando de demanda de tierra, pero sólo en cuanto esta garantice el ingreso anual. En otros casos la demanda es determinar el tipo de cultivo adoptado; en otros, la movilidad hacia centros poblados intermedios lleva a requerir acceso a los servicios sociales, como la seguridad social, los servicios médicos, educacionales y de transporte.

En cuanto a las causas, ya se ha mencionado el problema del empleo. Cabe agregar otros conocidos motivos de insatisfacción, como el ingreso insuficiente, las malas condiciones de trabajo, la dificultad de organización, la falta de seguridad social, los bajos precios de los productos agrícolas, etc. Todos estos problemas están relacionados con el proceso dominante de desarrollo agrícola.

La menor movilización campesina 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 entre los campesinos, solidaridad que las grandes migraciones y el debilitamiento de la familia habían ya minado. Más que nunca parece cierta la hipótesis según la cual es más fácil movilizar a los que tienen asegurada su subsistencia que a los pobres. A veces la ruptura de la solidaridad campesina puede ser un medio utilizado conscientemente por el Estado para controlar la movilización social lo que lleva al problema de la relación con éste. En general parece ser cierto que la actitud del Estado influye más sobre la movilización campesina que sobre la movilización de los obreros industriales. 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 y su cultura localista.

Por lo tanto, los cambios en la estructura del poder estatal tienen influencia decisiva sobre los movimientos campesinos. Los estados con-

temporáneos concentran y organizan el poder en alto grado, lo que va acompañado por la acelerada pérdida de importancia de la base de poder local, así como por la tendencia de atribuir a los sectores sociales papeles coherentes con los proyectos de desarrollo nacional y dependientes de ellos.

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

Estos cambios tienen importancia para la comprensión de la movilización campesina. En efecto, no parece válida la hipótesis presente en gran parte de las publicaciones sobre el tema según la cual 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 es al contrario. 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 antes apoyaron las reivindicaciones campesinas —las clases medias.

SEGUNDA PARTE
ESCENARIOS FUTUROS Y
ESTRATEGIAS

A. LOS ESCENARIOS

El análisis de las transformaciones rurales debe ser completado, sin ninguna pretensión de exhaustividad, por el examen de los escenarios futuros más probables; dicho examen permitirá diagnosticar los problemas principales que deberán enfrentar las estrategias, y conocer asimismo las tendencias más generales que las condicionarán. Con tal fin, parece pertinente analizar sucesivamente los cambios en la sociedad global, sus efectos sobre la sociedad rural y las transformaciones internas de ésta. Un análisis de escenarios internacionales futuros, tan decisivos para la sociedad rural, escapa a los límites de este documento, aun cuando no dejarán de hacerse algunas consideraciones sobre aspectos puntuales importantes.

Los principales cambios en la sociedad global están asociados a la urbanización e industrialización y a la distribución espacial de la población.

Estos cambios alterarán las relaciones urbano-rurales y producirán una serie de efectos de los cuales los principales tienen que ver con las inversiones de interés urbano en el medio rural; con la importancia creciente de las inversiones extraprediales y la tecnología; con la integración al mercado; con la concentración productiva; con las formas de control del proceso productivo; con el uso de la mano de obra y con las relaciones económicas entre la ciudad y el campo.

1. Los cambios en la sociedad global

Todo permite creer que el panorama regional continuará caracterizándose por la concentración urbana de la población y por la industrialización, ambas relativamente aceleradas. Tales tendencias serán comunes a todos los países; sin embargo, es muy probable que acentúen la heterogeneidad interna de la región, por cuanto se darán en condiciones muy diferentes de dotación de recursos, magnitud del mercado interno, etc. Dos configuraciones extremas —igualmente hipotéticas, pero que corresponden a las tendencias predominantes— pueden servir para ilustrarlo. En los países de mayor dimensión económica, donde los procesos de concentración urbana y de industrialización se iniciaron hace decenios, la continuación del proceso significará el desarrollo de una estructura productiva muy diversificada, en la que la producción de bienes de capital tendrá un papel importante y creciente. En las zonas más urbanizadas de esos países, se darán en la vida económica y social algunas condiciones similares a las que imperan actualmente en los países altamente desarrollados, junto con otras muy distintas. En los países de menor dimensión económica, la diversificación productiva encontrará rápidamente límites infranqueables, la producción de bienes de capital

será muy pequeña o inexistente y las condiciones de vida económica y social en las zonas de mayor urbanización se parecerán a las de los países más desarrollados sólo en aspectos superficiales. Muy probablemente, pues, la existencia de tendencias y procesos similares será acompañada de un aumento de las distancias relativas entre los países de la región, y de una acentuación de la heterogeneidad intrarregional. Como es lógico, el desarrollo de las zonas rurales y de la producción agropecuaria no dejará de reflejar esas diferencias.

La diversificación y la heterogeneidad en el plano regional aumentará, sin embargo, las posibilidades de complementación entre países y reforzará la necesidad de una mayor integración regional.

El proceso de urbanización en los países de mayor dimensión dará lugar a una importante concentración de la población en centros de gran tamaño (más de un millón de habitantes) y a un marcado contraste entre el estilo y las condiciones de vida y de trabajo entre esos grandes centros y las zonas rurales. En cambio, en los países de pequeña dimensión y gran densidad de la población la distribución espacial de la población será necesariamente más homogénea y las diferencias urbanorurales tenderán a disminuir.

Existirá una presión creciente en las zonas urbanas para incorporar a la población al trabajo y mejorar las condiciones del mismo, así como para mantener o mejorar las condiciones ambientales y de calidad de vida. Para atender tales demandas se hará necesario desarrollar aceleradamente las actividades productivas, de infraestructura y de servicios urbanos, y otorgarles una prioridad mayor —si fuere posible— que la que tenían en el pasado. No puede olvidarse que, a consecuencias del comportamiento demográfico en los decenios anteriores, el crecimiento de la fuerza de trabajo nacional, así como su concentración en las zonas urbanas hasta fines de siglo, será mayor que el de la población nacional total.¹⁷¹

A este respecto conviene distinguir la situación de los países que ya son predominantemente urbanos de aquellos que llegarán a serlo durante los próximos decenios. En estos últimos países, el esfuerzo por crear nuevos puestos de trabajo y por incrementar la ocupación en el medio rural y las actividades agropecuarias tendrá que ser similar o superior al de los decenios anteriores. Y si bien habrá diferencias entre países, de acuerdo con la potencialidad de industrialización de cada uno, el sector agropecuario deberá continuar generando un número importante de nuevos puestos de trabajo.

La industrialización continuará siendo el pilar fundamental del crecimiento económico; sin embargo, si sus tendencias a la concentra-

¹⁷¹ Esta se debe a que la participación en la fuerza de trabajo es superior en las zonas urbanas y a que las personas que migran del campo a la ciudad están, en general, en edad de trabajo.

ción espacial y empresarial continúan, sólo puede esperarse el agravamiento de los problemas ya conocidos. El mismo pronóstico es válido para las actividades terciarias o de servicios, en caso de mantenerse las tendencias actuales.

Los cambios demográficos previsibles tendrán consecuencias importantes para el desarrollo rural en general y el agropecuario en particular. Respecto del primero, la más importante se refiere a las migraciones campo-ciudad. En los próximos decenios disminuirá su importancia en el crecimiento urbano, pero aumentará la proporción y el número absoluto de personas que dejará el campo. Por tanto, el efecto desarticulador de la migración campo-ciudad sobre la organización social rural alcanzará sus niveles máximos durante el mismo período en que disminuirá el ritmo de esas migraciones.

Respecto del desarrollo agropecuario, la disminución de la tasa de crecimiento urbano, junto con los avances en materia de producción agropecuaria comercial, hacen presumible una disminución de la tasa de crecimiento de la demanda comercial interna de productos agropecuarios a no ser de que haya una importante redistribución espacial del ingreso.

Los factores antes mencionados aumentarán la importancia de las relaciones urbano-rurales en materia de servicios a la producción y a las personas. Los resultados pueden ser positivos o negativos para el desarrollo social rural; serían positivos en caso de diseñarse los sistemas nacionales de servicios de acuerdo con una política de descentralización y desconcentración administrativa que se apoye en los centros urbanos secundarios (provinciales) y menores (locales).

2. Efectos sobre el medio rural

En el caso de que se creen sistemas de centros urbanos que hagan posible generalizar en cierta medida la urbanización y la industrialización, se daría lugar a cuantiosas inversiones en el medio rural. Aun cuando no existen cálculos precisos al respecto, puede estimarse que el desarrollo urbano-industrial generará inversiones no agropecuarias en el medio rural,¹⁷² cuya tasa de crecimiento superará la de las inversiones agropecuarias. El problema radica en concebir y organizar estas inversiones de manera que cumplan las funciones que las hacen necesarias desde el punto de vista urbano-industrial y al mismo tiempo contribuyan al desarrollo rural.

Entre estas inversiones revisten particular importancia las vinculadas a las obras hidráulicas y al desarrollo minero. Respecto a las primeras, ya desde el decenio actual existe un vertiginoso crecimiento de la

¹⁷²Obras hidráulicas, de infraestructura vial y recreativa, etc.

capacidad total y el tamaño medio de los embalses: los que están en construcción representan más del 150% de la capacidad total alcanzada hasta 1972, y su tamaño medio es casi seis veces superior al de los terminados entre 1963 y 1972. (véase el cuadro 40.) En las obras en construcción predominan las destinadas a obtener hidroelectricidad, y en general, las de un solo objetivo, sobre las de fines múltiples. Por otra parte, si se desagregan las dimensiones de obras de riego, de agua potable y de prevención de crecidas, se observa que la primera supera a las dos últimas (véase el cuadro 41.) Puede concluirse, pues, que a la vez que aumentan las alteraciones y los riesgos ecológicos para aquellas zonas rurales donde se realizan estas obras, disminuyen en igual o superior medida, los beneficios que las mismas pueden aportar a la dinamización de las actividades agropecuarias más básicas para la población rural.

En cambio, el análisis de los proyectos mineros en formulación o ejecución a fines del decenio anterior, así como los nuevos yacimientos descubiertos en ese decenio, indicaría que las inversiones mineras se localizarán en zonas de mayor potencialidad agropecuaria que las actuales, por lo cual es mayor el beneficio que el agro puede esperar de las obras requeridas por la explotación minera (por ejemplo, las de estructura vial).

La industrialización de la producción agropecuaria a nivel extrapredial (insumos y transformación de productos) tendrá una fuerte aceleración hasta fines de siglo, debido, esencialmente, a la creciente de-

Cuadro 40
AMERICA LATINA: CAPACIDAD PROMEDIO DE LOS EMBALSES
POR PERIODO DE PUESTA EN MARCHA

(Millones de m³)

<i>Período de puesta en marcha</i>	<i>De un objetivo hidro-electricidad</i>	<i>Riego, agua potable, prevención de crecidas</i>	<i>De objetivos múltiples</i>	<i>Total</i>
Antes de 1942	55	31	244	79
1943-1952	281	59	424	205
1953-1962	275	33	1 320	392
1963-1972	1 116	53	1 350	458
En construcción	7 984	155	1 616	2 486

Fuente: CEPAL, Agua, Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, E/CONF.70/A.18, p. 8. Proviene de International Commission on Large Dams, *World Register of Dams*, París, Francia. Se incluyen las presas de más de 15 m. de altura y aquellas que tienen entre 10 y 15 m. de altura si la longitud de su coronamiento es superior a 500 m., su capacidad es de 1 millón de m³, o más o si la capacidad de descarga de crecidas es superior a 2 000 m³/segundo.

Cuadro 41

CAPACIDAD DE LOS EMBALSES POR PERIODO DE PUESTA EN MARCHA

(Millones de m³)

<i>Periodo de puesta en marcha</i>	<i>De un objetivo hidro-electricidad</i>	<i>Riego, agua potable, prevención de crecidas</i>	<i>De objetivos múltiples</i>	<i>Total para el periodo</i>
Antes de 1942	2 254 (41) ^a	3 386 (111)	9 531 (39)	15 171 (191)
1943-1952	8 420 (30)	2 958 (56)	9 746 (23)	21 124 (103)
1953-1962	15 376 (56)	3 531 (108)	64 679 (49)	83 586 (213)
1963-1972	46 890 (42)	9 714 (183)	70 176 (52)	126 780 (277)
En construcción	191 626 (24)	7 428 (48)	37 159 (23)	236 213 (95)

Fuente: CEPAL, Agua, Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, E/CONF.70/A.18, p. 8. Proviene de International Commission on Large Dams, *World Register of Dams*, París, Francia. Se incluyen las presas de más de 15 m. de altura y aquellas que tienen entre 10 y 15 m. de altura si la longitud de su coronamiento es superior a 500 m., su capacidad es de 1 millón de m³, o más o si la capacidad de descarga de crecidas es superior a 2 000 m³/segundo.

^aLos números en paréntesis indican el número de embalses.

manda comercial urbana de productos agropecuarios y al ritmo al cual deberá satisfacerse esa demanda. En las condiciones tecnológicas actuales y previsibles a mediano plazo, la producción, transformación y comercialización de los productos resulta inconcebible sin un fuerte aumento de los insumos industriales utilizados en la producción predial y de la proporción de la producción que deberá ser transformada por medios industriales.

En este contexto es fácil concluir que una política de desarrollo agropecuario adecuada al desarrollo rural deberá ser diseñada y ejecutada tomando en cuenta especialmente la producción de insumos industriales y el complejo agroindustrial. Aspectos básicos para el desarrollo social rural —tales como la zonificación productiva, la distribución del ingreso entre categorías de productores, los niveles de empleo y de salarios, etc.— pasarán a depender cada vez más de las modalidades de organización de los complejos agroindustriales.

Sea cual fuere el punto de partida en la materia, todo permite prever que la integración al mercado será cada vez más fuerte y que desaparecerán los pocos casos de aislamiento que aún quedan. A su vez, cuanto mayor sea la vinculación con el mercado, mayor deberá ser la especialización y la tecnificación productiva.

La tendencia al aumento de la concentración productiva es de primera importancia. La dimensión económica media de las explotaciones tiende a aumentar, tanto en el sector capitalista como en el reforma-

do, cuando este último existe. Es muy probable que la concentración productiva media aumente más que las superficies medias, pero los datos disponibles son en esta materia bastante incompletos, y las estadísticas pueden resultar engañosas debido a la extrema fragmentación de los minifundios. Sin embargo, a partir de ciertos límites, dicha fragmentación lleva en la práctica a la inexistencia de explotaciones reales con posibilidad de efectiva integración al mercado, aunque sí puedan constituir una especie de sector de refugio.

El control de los procesos productivo tenderá a depender cada vez menos de la propiedad de la tierra y cada vez más del control del crédito, de la comercialización, del acceso a la asistencia técnica, de los mecanismos financieros, etc. Esta tendencia no se dará igualmente en todos los tipos de explotaciones ni tampoco en todos los países; pero, en conjunto, la propiedad de la tierra tendrá menos significación que en el pasado y la concentración se producirá a través de otros mecanismos.

En caso de mantenerse la estructura empresarial y los patrones de tecnificación actuales, se producirá a largo plazo 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 darse tan nítidamente. En efecto, una redistribución de la tierra, que llevaría a una explotación más intensiva de las grandes propiedades anteriores, permitiría imaginar un mayor uso de mano de obra permanente, dependiendo de las tecnologías que predominen. Igualmente, la superación de los problemas actuales en algunas producciones —como las de productos lácteos y oleaginosos, por ejemplo— favorecería el aumento de puestos permanentes a nivel predial y extrapredial. Sin embargo, otra vez, la tendencia parece irreversible.

Las relaciones económicas más importantes entre la ciudad y el campo continuarán siendo las de abastecimiento de alimentos y fibras para la población urbana. La alta incidencia que mantendrán estos productos en el gasto familiar urbano —no es dable suponer una elevación considerable de los actuales ingresos reales de las familias urbanas— permite prever que las presiones de los consumidores y otros intereses urbanos e industriales (comerciantes, industriales, empleadores urbanos en general, etc.) se orientarán a mantener o reducir los actuales precios de los productos agropecuarios. Para mantener en un plano aceptable el conflicto urbano-rural, dicha demanda debería ser atendida mediante incrementos provenientes del aumento de la productividad del trabajo y no del número de trabajadores, o mediante una sensible reducción de la tasa actual de crecimiento de capital requerido en la producción agropecuaria. Esta alternativa, en el marco de las tecnologías productivas actualmente disponibles, presenta muchas limitaciones: diversos países de la región no cuentan con recursos naturales agropecuarios de incorporación fácil o poco costosa, y/o no pueden permitirse la opción de reducir

o anular el crecimiento de la población actualmente ocupada en labores agropecuarias.

Parece innecesario enumerar las consecuencias que todas estas tendencias tienen para el desarrollo social rural. Este estudio ya ha considerado el comportamiento de tales tendencias en el pasado, y el ejercicio de proyectar su acentuación hacia el futuro no ofrece mayores dificultades. Miradas desde cierto punto de vista todas ellas configuran el marco general de los problemas que las estrategias deberán resolver si se quieren alcanzar, aun cuando sea en un nivel mínimo, las aspiraciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

En ese sentido, los diversos elementos o dimensiones de los escenarios que se acaban de plantear y las cuestiones que suscitan apuntan a una serie de grandes problemas centrales que constituyen componentes de todas las estrategias y que conviene sintetizar.

3. Algunos problemas para las estrategias

En la situación actual de América Latina todas las estrategias se enfrentan al problema de la *agroindustrialización* y al de las *empresas transnacionales*, que están ciertamente muy unidos aunque no puedan confundirse. No se pretende analizar exhaustivamente 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 transnacionales 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 transnacionales, pero que éstas han aplicado en América Latina, son las formas de socialización de hecho de la producción que se mencionan más adelante y sobre las que las transnacionales tienen una larga experiencia tanto en Estados Unidos como en Europa.

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 transnacionales un papel creciente en cualquier estrategia. El ritmo de la agroindustrialización, por ejemplo, ha sido bajo en América Latina. ¿En qué medida se debe eso a causas estructurales internas y en qué medida a la acción de las transnacionales, que no han tenido interés en promoverla más allá de ciertos límites?

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 implican un uso intensivo del factor escaso, o sea del 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 muchas veces se han pasado por alto 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 exportación, y sobre todo la agroindustria— donde es difícil disminuir el ritmo de tecnificación actual. Y la razón tiene poco que ver con que esas tecnologías sean mejores o más eficientes, lo que sería muy complejo demostrar; se relaciona más con el hecho de que los países desarrollados, a través de sus políticas y de la acción de las transnacionales, han incorporado esas tecnologías o bien las han hecho necesarias debido a las normas que rigen la circulación y el consumo de productos. Al tratarse de una manifestación de la estructura interna del poder en esos países, podría imponerse a todos los demás por la desigual distribución del poder internacional. Exportar sólo es posible sometiendo a esas normas, dejando de lado otras: la demostración de tal sometimiento sólo es posible mediante el uso de ciertas tecnologías.

Desde luego, no toda la agricultura es de exportación, tampoco toda la de exportación, aunque sí la gran mayoría, está sometida a este proceso. Queda toda la agricultura para el mercado interno, la producción de alimentos básicos, etc. Vale la pena señalar, sin embargo, que esta distinción no siempre es clara. Hay muchas explotaciones que, dependiendo de diversos factores, venden tanto al mercado externo como al interno, ya sea en forma alternativa o simultánea.

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 argumentado a veces que la mano de obra es artificialmente cara debido a 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 pie. 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 tecnologías con uso intensivo de la mano de obra. Más validez tienen los argumentos que muestran cómo la política económica de ciertos países

ha llevado a abaratar considerablemente ciertos insumos que permiten acelerar la mecanización y ahorran mano de 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 cual las organizaciones empresariales han propiciado y propician tan a menudo esas políticas. Se desemboca entonces en una conclusión: un factor muy importante que lleva a sustituir personas por máquinas es el temor a que las personas se organicen, a que aumenten sus demandas para obtener diferentes beneficios; o la tecnificación puede también ser mecanismo para debilitar esas organizaciones cuando ya existen. Más aún, los países donde se han destruido las organizaciones antes existentes y donde la mano de obra se ha vuelto barata no modifican mayormente sus ritmos de absorción de tecnologías que hacen uso intensivo del capital. La explicación, pues, sería mucho más sociopolítica que económica; y sería interesante tener un conocimiento más profundo que permitiera determinar el papel de los diferentes factores que producen tal resultado.

Un tercer problema para las estrategias es el *costo que tienen para el Estado*. 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 trabajo, 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, en los últimos años se ha registrado una fuerte tendencia a trasladar al Estado la responsabilidad de una serie de servicios sociales que antes eran proporcionados por ciertos tipos de grandes explotaciones.

Es bastante obvio también que la estrategia de fortalecimiento del sector de subsistencia —que se analizará más adelante— tendría un costo elevado para la sociedad e implicaría una alta disponibilidad de recursos del Estado. De hecho, dichos recursos pasarían a ser disputados por el sector de subsistencia y las empresas medianas y grandes, que propiciarían transferencias menos visibles (pero no menos reales) en su favor.

También tendría un alto costo la creación de servicios de asistencia técnica que efectivamente pudieran ayudar a los productores a mejorar sus niveles de productividad.

El otro problema que vale la pena mencionar es el *poblacional*. Es muy claro que en cualquier estrategia habrá excedentes de mano de obra en el medio rural: lo que puede variar es la magnitud de esos excedentes —que depende de la posibilidad de incorporar nuevas tierras

a la producción— 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; por lo tanto, se hace necesario aumentar 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 retendría una mayor proporción de población. Pero ésta es una afirmación muy general que dice poco sobre los avatares concretos que puede tener 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 debe disminuir proporcionalmente y acercarse —donde todavía no lo ha hecho— a una disminución en términos absolutos. El problema no consiste tanto en controlar esa migración (en el sentido de frenar su salida del medio rural) se trata más bien de formular 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.

B. LAS ESTRATEGIAS

1. Las orientaciones estratégicas vigentes

En la primera parte de este estudio se analizaron las diversas estrategias propuestas en el pasado y las transformaciones efectivamente ocurridas. Dicho análisis ha puesto de manifiesto las considerables diferencias entre las tendencias deseadas y las reales, lo que se traduce en una considerable frustración de los objetivos de las primeras. No es extraño, pues, que actualmente se plantee un complejo debate acerca de nuevas estrategias. Las diferencias entre las diversas proposiciones son muy considerables, porque implican conceptos muy diferentes del tipo de sociedad al que se quiere llegar y de los objetivos más apremiantes a los que debe concederse prioridad, y por consiguiente un mayor o menor énfasis para los diversos escenarios que se analizaron al iniciarse esta segunda parte.

Para algunos, el problema rural no es más que una dimensión de una cuestión más general: la de distribución de bienes y servicios en la sociedad global. Como es natural, una muy amplia gama de concepciones tiene cabida en ese tipo de orientación: desde transformaciones estructurales profundas en la distribución de la propiedad (incluyendo la de la tierra) y el capital hasta alteraciones menores que podrían permitir un mejoramiento gradual, en términos absolutos, de la situación de los grupos sociales más desvalidos. Es frecuente que este tipo de

estrategias aparezca bajo el nombre de lucha contra la pobreza o de necesidades básicas (mientras algunos confunden dichas denominaciones, otros las distinguen cuidadosamente). De todas maneras, tanto en términos de pobreza como de necesidades básicas es posible presentar concepciones colocadas en muy diversas posiciones de la amplia gama a que se hizo referencia.

Para otros, el problema básico por resolver consiste en que lo rural, y sobre todo lo agropecuario, ha sido un dinamismo olvidado en las estrategias tradicionales de desarrollo. Reconstruir ese dinamismo y fortalecerlo es la condición necesaria —y también suficiente— de la solución del problema de la pobreza rural y/o de las necesidades básicas.

Se han propuesto alternativas que marginan una parte considerable de la población rural de la producción agropecuaria comercial, y descansan sobre un subsector agropecuario de gran dinamismo, alta productividad de la mano de obra y escasa generación de ocupación, el cual abastecería la demanda urbana. Además de la marginación, estas alternativas significan la rápida depredación de los recursos naturales agropecuarios, y además, implícitamente, importantes subsidios al capital.

Otra posición concibe lo rural como el elemento capaz de resolver las graves distorsiones que afligen al desarrollo global, sobre todo la concentración espacial de la población y de la producción. El fortalecimiento de lo rural obraría fundamentalmente como correctivo de estilos de desarrollo cuyos resultados se consideran indeseables.

Las orientaciones estratégicas anteriores no son necesariamente excluyentes; algunas de sus versiones se proponen todos los objetivos enumerados. Lo que los distingue es la importancia relativa que se otorga a algunos de ellos.

En cambio, “el otro desarrollo”, como es sabido, es una concepción totalmente diferente, que propone un cambio radical tanto en los objetivos del desarrollo como en la forma actual de constitución de la sociedad y de su estructura política. Entre sus manifestaciones merecen recordarse las denominadas estrategias de ecodesarrollo y las de “vuelta al campo”.

Las de ecodesarrollo incorporan una preocupación básica por el manejo integrado de las relaciones sociedad-naturaleza y por la viabilidad de los actuales sistemas sociales y de producción. Los propugnadores de estas estrategias creen que a través de una consideración sistemática del conjunto de relaciones entre las actividades rurales podría lograrse un uso más eficaz —y más acorde a las necesidades y mentalidad de la población— de los actuales recursos disponibles en el medio rural. La perspectiva utilizada en la elaboración de estas estrategias tiende a corregir algunas prácticas de diseño de programas y proyectos de desarrollo rural en las cuales se han impuesto las ventajas de la especiali-

zación sin considerar debidamente las necesidades y ventajas derivadas de las posibilidades de complementación. De aplicarse esta perspectiva, el desarrollo rural sería una actividad necesariamente multisectorial y se basaría en la búsqueda y establecimiento de equilibrios dinámicos de los sistemas productivos entre sí y con los sociales en las unidades espaciales rurales.

Las estrategias de vuelta al campo se originan en la convicción de que, para alcanzar el desarrollo nacional y rural, es necesario transformar el estilo de desarrollo y la estructura urbano-rural. Entre las transformaciones que se han propuesto (y a veces realizado) están la limitación de los movimientos migratorios a la ciudad, la organización de movimientos migratorios ciudad-campo, la congelación de las inversiones en infraestructura social urbana y el reforzamiento de las rurales, la reubicación de actividades productivas y sociales en el campo, etc. Parte esencial de estas estrategias consiste en el uso de instrumentos no mercantiles y en que, generalmente, descansan en el uso de la participación activa o la obligatoriedad. Las estrategias de vuelta al campo, en fin, representan la fórmula más global de abordar el desarrollo rural, pues comprometen más aspectos y recursos esenciales de todo el esfuerzo nacional de desarrollo.

2. Análisis de las estrategias posibles

Las orientaciones centrales que se acaban de mencionar muestran que el universo de las estrategias *posibles* y propuestas es, pues, muy amplio, y no cabe abarcarlo totalmente. La determinación de las estrategias *factibles* exige considerar el efecto de las tendencias ya estudiadas y que parecen destinadas a adquirir fuerza creciente en América Latina. No se trata, desde luego, de que esas tendencias sean necesariamente irreversibles; teóricamente podrían invertirse, pero esto exigiría tremendos cambios, tanto en el universo político como en la inserción de América Latina en la economía internacional. Entre las estrategias más insistentemente propuestas figuran las del fortalecimiento del sector campesino y sus relaciones con el sector moderno; por ello, en las consideraciones que siguen se concede particular atención a los problemas que ellas plantean.

De aceptarse algunos supuestos de este texto, *la vuelta a la economía campesina* en el sentido tradicional de autosuficiente y aislada no sería posible.¹⁷³ Mucho más complejo es el problema de las *estrategias que se proponen mantener y fortalecer unidades productivas de subsistencia* —de propiedad de individuos o familias— con una integración más o menos fuerte al mercado.

¹⁷³ Los supuestos aludidos son los de industrialización extrapredial de la producción agropecuaria y el aumento de la concentración productiva.

En esta perspectiva conviene distinguir los problemas referentes a la naturaleza y caracteres de ese sector de subsistencia en sí mismo y las funciones que desempeña o puede desempeñar respecto al sector moderno, a la industria y a la economía global.

Respecto al sector de subsistencia en sí mismo, las posibilidades son variadas. Sin embargo, sería posible, desde una cierta perspectiva, reducirlas a cuatro:

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

Las hipótesis contempladas en los casilleros *a* y *c* —supuesto el mantenimiento de las superficies mínimas actualmente predominantes— no supondrían ningún cambio favorable para la viabilidad de la pequeña producción agropecuaria; no pueden considerarse como estrategias, y significarían una vuelta a la economía campesina, excluida por hipótesis. De intentarse fortalecer la economía campesina por esas vías, ello supondría un considerable aumento del tamaño de las actuales explotaciones, hasta transformarlas en medianas y grandes, junto con un fuerte incremento del uso de insumos tecnológicos de origen industrial. En suma significaría convertir todo el sector agrícola en sector moderno, y no en sector de subsistencia.

Las hipótesis *b* y *d* son las que realmente corresponden al sector de subsistencia, y suponen la existencia de un determinado nivel de ingresos prediales más un complemento por actividades extraprediales. Ese nivel puede ser muy variable, pero no podría pasar de un máximo siempre relativamente bajo, puesto que de otra manera no habría necesidad de la complementación de ingresos. El supuesto es, pues, el mantenimiento de extensiones pequeñas con un fortalecimiento mínimo, logrado por apoyos diversos, que cree un sector de subsistencia mejorado con relación al actual. El otro supuesto es que los ingresos complementarios deben derivarse de actividades en mercados de trabajo diferentes del sector de subsistencia, puesto que éste, por definición, no genera empleo permanente ni siquiera para sus propios integrantes. Sólo de manera muy secundaria y excepcional puede proporcionar dicho sector puestos de trabajo a personas ajenas al predio, y esto sólo para las cosechas. En consecuencia un sistema de esta naturaleza tiene que estar

destinado a ofrecer mano de obra a otros mercados, que pueden estar en el sector moderno o en la industria. (Más adelante se volverá sobre este punto.)

Lo que sí es evidente es que en la hipótesis *b* el productor de subsistencia depende menos de las fluctuaciones del mercado que en la hipótesis *d*, tanto en lo que se refiere al mercado para sus productos como en lo que respecta a la generación de empleo complementario para el sector de subsistencia.

En cualquiera de las hipótesis señaladas, el papel del sector de subsistencia será:

i) Asegurar un nivel de subsistencia satisfactorio de manera de asegurar la reproducción de la mano de obra, incluso con escasos ingresos extraprediales o sin ellos;

ii) Crear una clase muy numerosa de pequeños propietarios de subsistencia, lo 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 sector moderno realizar el proceso de acumulación de capital;

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

En lo que respecta a las consecuencias de un sistema de esa naturaleza, es necesario distinguir entre las que afectarían a los diversos actores sociales y las que recaerían sobre el sistema considerado globalmente.

i) Los asalariados permanentes del sector moderno 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, en comparación con 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 sector moderno 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; su función sería cumplida por los integrantes del sector de subsistencia. Por lo tanto debería emigrar a las ciudades y proporcionar mano de obra barata a la industria;¹⁷⁴

¹⁷⁴El 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 sector de subsistencia. Por ello, su validez no alcanza a todos los países, pues en algunos de ellos toda la mano de obra es requerida estacionalmente, e incluso hay déficit.

iv) Los empresarios del sector moderno se verían muy beneficiados, por cuanto contarían con una mano de obra cuya reproducción no estaría en nada a su cargo o sólo lo estaría de manera muy parcial;

v) Una vez establecido el sector de subsistencia, con el avance que eso implica para sus integrantes respecto de su situación anterior, la distancia relativa entre éste y el sector moderno no podría sino aumentar a partir de allí. La razón obvia es que el sector de subsistencia es fundamentalmente un mecanismo de reproducción de la mano de obra y no de acumulación del capital, mientras que el sector moderno es fundamentalmente un mecanismo de acumulación del capital parcialmente liberado de la reproducción de la mano de obra. Por tanto, cuanto más exitosa sea la estrategia, mayor debe ser la concentración del ingreso y mayor la pauperización relativa; y por su parte, la pauperización absoluta sería menor. A largo plazo las distancias relativas tenderán a acentuarse, y no habría razón para que los conflictos sociales previsibles fueran menores. A mediano plazo, el sector de subsistencia aun sin mejorar, puede ser un lugar de refugio y mantenerse durante bastante tiempo.

El propósito del modelo es regular la migración disminuyéndola mediante la capacidad de absorción del sector de subsistencia y mediante niveles de vida más satisfactorios que los anteriores. Cabe preguntarse si dicho propósito es viable.

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:

i) que los productores de las unidades que se integran pierden en gran medida el control empresarial, de la organización y de la tecnología;

ii) que se convierten en lo que se ha llamado a veces productores-testigos, y reciben un ingreso como renta de la tierra, mínimo en general, puesto que no están en condiciones de rehusar la entrada al sistema;

iii) 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 por cuanto se encuentran en desmedradas condiciones de negociación;

iv) que la gran empresa se apodera del excedente, sobre todo si logra combinar todo este sistema con un traspaso de los riesgos a los propietarios individuales a través de diferentes medios, como ya ha sucedido en la experiencia latinoamericana.

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

Una cuarta estrategia también integraría las explotaciones de subsistencia en unidades medianas y grandes, pero esta vez bajo formas *asociativas*, particularmente las *cooperativas*. No es necesario recordar todo lo que se ha escrito sobre las dificultades que encuentran las cooperativas, desde la opinión que afirma 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 la estrategia significa un complejo conjunto de medidas destinadas a superarlas. En la experiencia de algunas reformas agrarias, se ha observado que ciertos intentos de cooperativas han fracasado o han tropezado con grandes dificultades justamente donde se suponía que el terreno era más fértil y fácil para ellas: en comunidades indígenas cuyas experiencias podrían haberles servido de apoyo. Sin embargo, en dichas comunidades la explotación siempre se hizo de manera individual, y por ello se han encontrado dificultades muy semejantes a las que provienen de los propietarios de tradición individualista. Desde el punto de vista estrictamente económico, de otro lado, para que las cooperativas puedan competir con empresas medianas y grandes no cooperativas parece ser indispensable un fuerte apoyo del Estado en las etapas iniciales, y la conservación del dinamismo así adquirido durante las subsiguientes. Aquí también lo ocurrido en algunas reformas agrarias resulta pertinente. Las dificultades del Estado para prestar su apoyo financiero se han traducido en una dependencia cada vez mayor de los mecanismos privados de financiamiento. Las cooperativas pueden mantenerse, pero dependiendo cada vez más de otras empresas, con lo cual, de completarse el proceso, se tendría una especie de equivalente de la tercera estrategia.

Una quinta estrategia sería la *Reforma Agraria*, aunque ésta siempre puede aparecer o como una estrategia o como un instrumento. Puede ser, por ejemplo, un instrumento de la estrategia que consiste en fortalecer el sector de subsistencia.

Es obvio que la primera distinción que debe hacerse es entre la Reforma Agraria como estrategia global de desarrollo en un sistema socialista, o dicha reforma dentro de 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 solamente señalar que, aun en este

caso, los problemas que se han presentado en este capítulo 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 mediante una planificación centralizada. Es posible, por ejemplo, pagar el tiempo muerto del trabajador adscrito permanentemente a una explotación por consideraciones sociales 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 que presenta la solución de estos problemas. Al mismo tiempo, la Reforma Agraria es un aspecto de una transformación total de la sociedad sin la cual difícilmente podrían entenderse ni sus logros ni 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; ésta es la situación de la mayoría de los países de América Latina que la han puesto en práctica. Aunque es legítimo y necesario para ciertos fines, no se harán aquí distinciones tipológicas dentro de las reformas agrarias, dado el carácter general del análisis. (Dichas distinciones figuran en la primera parte de este estudio; véase el cuadro 27.) 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 con los sectores ajenos a la agricultura.

Parece evidente que en el sector reformado se produce una mejora más o menos considerable de los que trabajan permanentemente en él, y ésta se da tanto a través de mayores ingresos (mejores salarios, participación en las ganancias, etc.) como a través del acceso a servicios sociales más abundantes y mejores. 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, aunque éstos hayan 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 evidentemente es mucho más compleja, y debe discutirse en otros términos.

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 previstos. Ha habido varias razones para ello. Una de las más importantes es que los beneficiarios —ya sea como propietarios nuevos o como socios de cooperativas— han desarrollado comportamientos no muy diferentes a los de los propietarios tradicionales en lo que respecta a los no beneficiarios. Es decir han recurrido a esta mano de obra tratando de no darle un empleo permanente y de manejarla en forma estacional. Es difícil creer, sin embargo, que en general la situación de los no beneficiarios haya empeorado como consecuencia directa de la reforma agraria. El empeoramiento, cuando ha existido, parece deberse más que nada a las tendencias ya señaladas, que parecen darse tanto en el sector capitalista como en el sector reformado para los no beneficiarios directos. En ese sentido, si se puede demostrar que las reformas agrarias no han podido resolver ese tipo de problemas, sería necesario también indicar qué otras estrategias podrían hacerlo. En el sector capitalista, los asalariados permanentes difícilmente ven empeorar su situación, a veces la mejoran; pero su proporción dentro del total de la fuerza laboral es cada vez menor. ¿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 del sector reformado, por relativo que sea dependen de un fuerte apoyo estatal durante 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 otra vez un proceso de concentración empresarial. Hay quienes piensan que, en el fondo, una verdadera reforma agraria es imposible si paralelamente se mantiene el sistema capitalista dentro y fuera del agro, y que dicha reforma sólo es viable en el socialismo. 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; que si no existen las condiciones sociopolíticas para que el Estado brinde el apoyo necesario, la reforma agraria está destinada al fracaso. Dicho fracaso es más que el de la reforma en sí; constituye una de las maneras en las que se hace visible la imposibilidad de un proyecto de transformación social más o menos profundo.

3. Estrategias y construcción del dualismo

a) *Viabilidad y supuestos de las estrategias de fortalecimiento del sector de subsistencia*

En las consideraciones que se han hecho anteriormente se ha intentado mostrar los elementos condicionantes de todas las estrategias y se ha tratado de suponer cuáles serían las consecuencias principales del éxito de cada una de ellas. Es decir, se ha supuesto que son viables. Sin embargo, es importante adelantar algunas consideraciones sobre su grado de viabilidad, aunque sea de manera provisional y tentativa. Para ello es necesario tener permanentemente presente lo que se ha dicho antes sobre los condicionantes generales de todas las estrategias, como se hace implícitamente aquí.

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; a los primeros les interesa contar con alimentos baratos, con lo cual pueden mantenerse bajos los ingresos monetarios de los trabajadores urbanos. Uno de los supuestos de la estrategia de fortalecimiento del sector de subsistencia es que éste se va a dedicar a producir alimentos para el mercado interno. De acuerdo con los intereses señalados los actores urbanos sólo querrán promover la capacidad del sector de subsistencia para producir alimentos en caso de que éstos sean baratos; pero es evidente que mientras sean baratos el fortalecimiento de dicho sector será menor.

El instrumento más conocido y más pregonado de fortalecimiento del sector de subsistencia consiste en los proyectos llamados de Desarrollo Rural Integrado (DRI). No existe una evaluación suficientemente completa de ellos que sistematice las observaciones hechas en diversos países de América Latina. Generalmente se admite, sin embargo, que la mayoría de los proyectos conocidos han visto frustrados sus propósitos; que en los pocos casos en que se han acercado al éxito han alcanzado a un 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 respecto del DRI como instrumento de una estrategia de fortalecimiento del sector de subsistencia 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 beneficiada. Cabe preguntarse cuál sería el costo de la universalización del DRI.

Pero las dificultades de la estrategia del fortalecimiento del sector de subsistencia no se limitan a las consideraciones hechas anteriormente, sino que tienen que ver con la ambigua concepción 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 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. Esto parece innegable. Pero, tal como lo presentan el Banco Mundial y otros organismos, el DRI tiene un supuesto, generalmente implícito, aunque muy claro: los campesinos tendrán la capacidad de organizarse y lo harán en cuanto sea necesario para el fortalecimiento de un sector de subsistencia productivo. No menos que eso, pero no más que eso. Se admite y se destaca la necesidad de la organización, porque toda la experiencia pasada demuestra palmariamente que sin ella no hay cambio alguno en el sector de subsistencia; pero se limitan las aspiraciones de esa misma organización al fortalecimiento de ese mismo sector. Estos supuestos parecen bastante irrealistas. Si los campesinos pueden organizarse adecuadamente y hacer sentir sus demandas, y si éstas 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, con lo que pondrán en peligro la estrategia de los dos sectores. A su vez, para que esto no ocurra, será necesario limitar a las agrupaciones campesinas a un nivel mínimo de organización y reprimirlas cuando traten de superarlo. Si eso ocurre es difícil ver como se puede llegar a un fortalecimiento real del sector de subsistencia.

Las estrategias campesinistas se han propuesto en muchos foros; han tenido importantes defensores y destacados opositores. Como se ha visto oportunamente, sus supuestos son diversos. Por una parte suponen que, todavía, la mayor parte de la población rural se concentra en explotaciones campesinas, según unos, o de subsistencia, según otros. En segundo lugar, postulan que la mayor parte de la población rural obtiene de esas explotaciones la totalidad o buena parte de sus ingresos. En tercer lugar, afirman que esa parte de la población lejos de disminuir, ha aumentado. El primer supuesto es cierto, el segundo dudoso y el tercero más dudoso todavía. Sin embargo, aun cuando se admitieran, no se deduciría de ellos la otra tesis implícita, la de los dinamismos dormidos o potenciales que sólo es necesario actualizar. Aunque nadie niegue que el producto por área es mayor en las explotaciones pequeñas que en las grandes, y que es posible pensar en una economía agraria de pequeños productores y no de grandes empresas, las diversas cuestiones que se acaban de plantear en este capítulo exigen ineludiblemente ser resueltas. Diversas circunstancias condicionantes hacen imposible que los pequeños productores puedan generar ingresos adecuados para mantener razonablemente a sus familias sin recurrir al trabajo fuera de sus predios. Para alcanzar dichos ingresos, sería necesario aumentar considerablemente las superficies de que disponen y

realizar transferencias de capital y de tecnología. En otras palabras, se trataría, en los hechos, de convertirlos en integrantes del sector moderno. Si el propósito se limitara a mejorar su situación obligándolos a buscar ingresos como asalariados, se plantearían las dificultades que ya han sido señaladas. Todo esto no quiere decir que no haya o que no pueda haber aspectos positivos en las estrategias del DRI o de programas similares. Sin embargo, aunque se los suponga más positivos que lo que demuestra la experiencia hasta ahora conocida, resulta de todos modos necesario definir los marcos dentro de los cuales se mueven. En efecto, y por más optimista que se sea respecto al corto y mediano plazo es impensable que se pasen por alto las limitaciones a la viabilidad de las estrategias. Al no mencionarlas no se evitará que aparezcan; sólo dejarán al proceso de planificación en situación más precaria frente a ellas.

En suma, la estrategia del fortalecimiento del sector de subsistencia y su instrumento principal, el DRI, son formas de *construir el dualismo*, un dualismo diferente al que tradicionalmente muchos le han atribuido a la sociedad latinoamericana (el de una dificultad superable); se trata ahora de un dualismo voluntariamente creado por la política estatal. Pero construir el dualismo implica una determinada percepción de los actores sociales: se postula que una parte de ellos aceptará la dominación de los otros, contribuirá a fortalecerla y se organizará ella misma con ese objetivo, sin desafiar jamás al sistema de acumulación del sector moderno. 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 basa efectivamente en una participación creciente de los campesinos y en una atención afectiva a sus necesidades, y que no implica elementos de represión. Si es posible construir el dualismo es, justamente, sin una real autonomía de los campesinos. Pero a su vez, éstos pueden tener la reacción muy tradicional de refugiarse en su situación actual y frustrar toda la estrategia por su negativa a participar en ella.

b) *El papel de los servicios sociales*

Ha sido muy repetido en los últimos años, en los más diversos círculos, que existen grupos sociales a los cuales 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 señalan diversos agrupamientos —minifundistas, trabajadores sin tierra, pobres, etc.— que podrían constituirlos. No es nuestro objetivo discutir los diferentes conceptos de políticas globales y especí-

ficas, ni las diferentes maneras de distinguirlas; pero parece importante llamar la atención sobre algunos puntos esenciales para el desarrollo social rural.

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 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 los grupos más desvalidos puedan mantenerse en la enseñanza primaria pública, pertenece al primer caso, una política consistente en 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. Aunque la distinción sea a veces difícil —por cuanto hay numerosos matices intermedios— se trata conceptual y prácticamente de dos objetivos muy distintos, cosa que a menudo se pierde de vista puesto que para ambos se utiliza el término de políticas específicas. El punto es suficientemente importante y su alcance excede en mucho los problemas del desarrollo social rural; merece por lo tanto algunas consideraciones suplementarias.

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 excluye en esta concepción la necesidad de que el contenido pueda diferir según las regiones o las ocupaciones predominantes —aunque muchos la negaban— pero siempre debía haber un currículum básico, cuyo papel debería ser mucho más importante que las posibles diferencias. En cambio, en la concepción que se ha extendido últimamente, se trata de dar una educación especial, generalmente con una fuerte dosis de educación extra-escolar, dirigida especialmente a determinados niños con un contenido destinado a orientarlos hacia ciertas actividades predeterminadas y a darles cierta capacitación en ellas. 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 *destruir el dualismo*; en el segundo, se trata de *consolidar o construir el dualismo*.

No hay ciencia que permita elegir entre estas dos concepciones; sólo la adopción de algún sistema de valores permite hacerlo. Sería erróneo, sin embargo, dejar de establecer científicamente la diferencia;

y mucho peor tratar de hacer pasar a alguna de las opciones por la palabra de la ciencia.

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, y cuando han existido, los servicios recibidos por los estratos sociales más bajos de la sociedad rural —pobres o no— han sido de segunda o tercera calidad en relación a los de sus contemporáneos urbanos de estratos análogos. La cuestión básica de toda estrategia en la materia es si el propósito de ella es disminuir esa desigualdad o institucionalizarla; y esta cuestión es muy diferente a la de si los servicios deben ser organizados de manera idéntica, aunque ésta no es, por cierto, indiferente. Tómese de nuevo el caso de la escuela. Insistir sobre ella no sólo se justifica porque en el plano en que se desarrolla este análisis ejemplifica muy bien lo que ocurre con todos los servicios sociales, sino además porque, en casi todos los países, es el servicio estatal más extendido dentro de la sociedad rural y constituye el núcleo o base de casi todas las estrategias que tratan de proporcionar servicios integrados (centros o concentraciones de desarrollo rural que integran servicios educativos, nutricionales, de salud, etc.). Es posible pensar en una escuela primaria o básica que utilice metodologías diferentes que las de uso común en el medio urbano; es posible también que el contenido de la enseñanza pueda y deba tener una mayor vinculación con la realidad ambiente que rodea al alumno. Es de suyo evidente que existe un ancho campo para la innovación pedagógica y organizativa. Pero si en definitiva los niños rurales son educados de tal manera que si emigran no puedan competir con los urbanos, si las bases esenciales de lo que reciben no son las mismas, se están deliberadamente creando ciudadanos de segunda clase.

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: se refiere a la distribución de los bienes y servicios en la sociedad toda, a la cantidad y calidad de lo que se distribuye, a los destinatarios y a las fuentes reales de financiamiento.

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

No debe olvidarse que lo anterior, con ser muy importante, estaría lejos de asegurar una oferta de servicios adecuados y dotada con la suficiente continuidad. Pueden multiplicarse en América Latina los

ejemplos de proyectos para la provisión de servicios básicos en las áreas rurales correctamente diseñados y racionalmente escalonados. Sin embargo, 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: dada su falta de poder, éstos son los que menos posibilidades tienen de reclamar.

Como se ha señalado, es cada vez más fuerte la tendencia a transferir al Estado la responsabilidad de la organización de los servicios sociales. Proporcionalmente, se dan menos los casos en que los sindicatos de trabajadores agrícolas están en condiciones de exigir de las empresas que asuman al menos parte de esa responsabilidad. Los estilos de desarrollo que tienden a desalentar o a reprimir las organizaciones campesinas no pueden sino hacer más fuerte esa tendencia, aunque obviamente, puede también optarse simplemente por negar dichos servicios.

En el supuesto de que el Estado preste servicios, la cuestión de las fuentes reales de financiamiento de los mismos es crucial: la posibilidad de producir algún efecto redistributivo mediante los servicios, depende en gran medida de cómo se financian éstos. Se han señalado en este estudio las fuertes tendencias a la concentración empresarial de la producción y el ingreso; es difícil, en este contexto, pensar que una mejor distribución de los servicios podría anular los efectos de dichas tendencias. Sin embargo, sería muy importante que al menos en parte, tendieran a reducir sus consecuencias. Y existen demostraciones de que ciertos servicios, como el de la educación tienen un cierto efecto favorable a una mejor distribución del ingreso, cuando son prestados con criterios adecuados.

4. Consideraciones sobre una estrategia de desarrollo rural

No existe ninguna probabilidad de que los problemas analizados en este documento se resuelvan espontáneamente. Cada Estado los encarará y los tratará de solucionar de diferentes formas según sus proyectos políticos y los estilos de desarrollo que adopte; pero todos crearán demandas de atención ineludible. Las formas que asuma esa atención definirán las características esenciales del proceso de desarrollo social rural.

La sociedad rural se ha hecho más compleja que en el pasado, y seguirá acentuando este rasgo en el futuro. Las diferencias urbano-rurales no se borrarán, y no sólo porque probablemente se hayan acentuado: el proceso de cambio es tan activo en las ciudades que las innovaciones que penetran en el medio rural corresponden a etapas ya superadas del proceso urbano. Este hecho se ha destacado en países donde las diferencias parecen haber desaparecido, como los Estados Unidos.

Las reflexiones que aquí se han apuntado sobre estrategias no tienden a aconsejar la adopción o el rechazo de alguna de ellas, cuestión por cierto de competencia de los gobiernos. Solamente han intentado poner en claro sus supuestos, sus dificultades y sus posibilidades de entrar en conflicto con los objetivos adoptados en la Estrategia Internacional del Desarrollo.

La estrategia sobre lo rural es una dimensión de la estrategia nacional de desarrollo, y no un aspecto sectorial de ella. El tratamiento de lo rural remite a una concepción de la sociedad global. Diversos factores han dado prioridad en el pasado a lo urbano, y es casi seguro que continuarán haciéndolo; sin embargo, la estrategia global se define tanto por aquello que olvida como por aquello a lo cual concede prioridad.

Los cambios en la sociedad rural en la que se mantiene el carácter decisivo de las actividades agropecuarias y se da a la vez un constante aumento de las no agropecuarias, no hacen sino más necesaria la existencia de una concepción global que determine claramente el tipo de sociedad que se quiere alcanzar y sus relaciones con la naturaleza y la explotación y conservación de sus recursos.

El medio rural deberá sufrir importantes transformaciones vinculadas al desarrollo de las actividades productivas y al logro de formas de sociabilidad, condiciones de vida y de trabajo y tipos de hábitat correspondientes a un nuevo tipo de sociedad orientada hacia el rápido desarrollo humano. Parece inconcebible que las sociedades latinoamericanas logren los objetivos que se proponen descargando sobre las ciudades la responsabilidad de la creación de puestos de trabajo, el incremento del ingreso y el mejoramiento de su distribución, y la garantía de supervivencia a largo plazo; es igualmente inconcebible que la población rural deba continuar aceptando una carga de sacrificio y privación como la que le correspondió en los decenios pasados.

En la toma de conciencia de los problemas rurales jugó un papel decisivo el análisis diferencial urbano-rural. Esta manera de abordar la realidad rural, sin ser abandonada, debe ceder el lugar predominante que ha ocupado al del análisis de las posibilidades de complementación y de las contradicciones generadas por la divergencia de intereses urbano-rurales. El análisis exclusivamente diferencial tiene el grave defecto de que lleva con suma facilidad a justificar, sin mayores argumentos, la más amplia y variada gama de acciones con tal de que se orienten o parezcan orientarse directa o indirectamente, a crear igualdad entre las realidades urbanas y las rurales. A su vez, esas acciones, no se sitúan en el contexto dinámico de las posibilidades de complementación y de las oposiciones urbano-rurales, ni de los recursos que de ellas se generan, sino que pretenden realizarse mediante aportes a lo rural provenientes de lo urbano o de otras sociedades.

La inserción del desarrollo rural en la estrategia nacional de desarrollo y la definición de la política de desarrollo rural propiamente tal exigirán una especial atención a la necesidad de fijar clara e inequívocamente sus objetivos. Entre éstos deberían tener cabida:

a) El tipo o configuración de lo rural que se desea alcanzar. No son pocos los que aún creen en la desaparición de lo rural, sea porque comprenden mal su lugar en una sociedad que logra urbanizarse o porque creen que la transformación de las condiciones y el estilo de vida rural actual conduce a una realidad esencialmente distinta. En realidad, en el futuro previsible, la población se distribuirá y las actividades se realizarán —aunque en proporciones diversas— en las dos formas de distribución espacial que conocemos, y es necesario prever que a ambos tipos de ocupación espacial corresponderán tipos de hábitat, estilos de vida y condiciones diferentes.

Las sociedades urbano-industriales que vendrán, y el plural recuerda que existen diversos modelos actuales y posibles de ellas, requieren una participación más igualitaria cualquiera sea el punto del espacio en que se habite o trabaje; sin embargo, suponen modalidades de participación diferentes en el medio urbano y el rural. El desarrollo consiste en lograr que ambos tipos de participación en el patrimonio y la creación común, el urbano y el rural, sean diversos pero aparezcan, a los individuos, como igualmente deseables.

b) La necesidad de asegurar una mayor participación de los integrantes de la sociedad rural tanto en el plano nacional como en el regional y local, y de hacer que la misma sea lo más igualitaria posible. En definitiva, la posibilidad de un desarrollo social rural auténtico depende de una profunda transformación de las relaciones de poder entre lo urbano y lo rural y también de las relaciones internas de poder en el medio rural. De otro modo, las tendencias presentes a una concentración cada vez mayor de los recursos productivos y a posibilidades muy distintas de organización para los diferentes actores sociales hará irrisoria toda expectativa de efectiva participación y continuará marginando a más y más integrantes de la sociedad rural del acceso a las condiciones mínimas de vida.

c) La creación de puestos de trabajo para incorporar a más de 100 millones de trabajadores con una productividad media y un ingreso anual aceptables es un objetivo que debería ser definido de manera que dichos puestos estén tanto en las actividades urbanas como en las rurales.

d) La distribución de la población rural y la tecnología productiva utilizada en las actividades rurales deberán ser compatibles con el objetivo de garantizar la supervivencia de la sociedad humana a largo plazo. Aceptar modelos de distribución de la población que rompan con el equilibrio del hombre en la naturaleza, o basar el desarrollo agrope-

cuario en el uso de técnicas e insumos industriales que deterioren seriamente el reciclaje de los recursos naturales, es contrario a este objetivo. Su aceptación comporta un rechazo a las tecnologías productivas y de asentamientos humanos cuya adecuación —tanto ecológica como a las modalidades del estilo de desarrollo de cada país— no haya sido probada.

Para que las estrategias de desarrollo rural logren alcanzar objetivos como los señalados, tendrán que prestar una atención muy especial a aspectos tales como:

a) La posibilidad de que, mediante los recursos y la capacidad de trabajo ociosa existente, se desarrollen en forma plena los servicios a las personas (educación, salud, recreación, etc.).

b) La concepción de las relaciones entre el agro y los demás sectores a partir de un reconocimiento de que el alto dinamismo agropecuario posible en la mayoría de los países de la región es vital para el desarrollo rural y global. El análisis del pasado y las perspectivas que se avizoran señalan los amplios horizontes que se abren a los países de la región para el incremento y diversificación de la producción agropecuaria (alimentaria y no-alimentaria) y de la agroindustrialización.

c) La dinamización de las actividades agropecuarias, que en el contexto futuro deberá ser enfocada —a nivel nacional y de cada zona— en forma multisectorial, tomando en cuenta la importancia creciente del resto de las actividades no agropecuarias en el medio rural. Los ejemplos de las obras hidráulicas y la minería, analizados en la sección anterior, y la referencia a los complejos agroindustriales, bastan para justificar la adopción del enfoque multisectorial en el diseño de políticas de desarrollo agropecuario compatibles con el desarrollo rural.

d) La relevancia otorgada a la determinación de los tipos de empresas agropecuarias prediales, que, sin perder actualidad, deberá complementarse con la determinación de las formas de organización de unidades de diverso tipo: productivas, de apoyo a la producción, de servicios a las personas o mixtas, con mayor cobertura espacial, poblacional y funcional. Entre ellas cabe señalar las corporaciones de desarrollo de regiones o sistemas ecológicos (cuencas hidrográficas, por ejemplo), los organismos ejecutores de programas y proyectos de colonización, etc.

En algunas zonas rurales estas formas de organización más compleja podrán ser encargadas de las tareas de desarrollo rural, financiándose mediante los recursos obtenidos de la explotación de recursos naturales no renovables o hidroeléctricos.

e) La masificación y el burocratismo, que han caracterizado tan a menudo en el pasado a los procesos de transformación rural y a la intervención estatal, y de los cuales la migración campo-ciudad y el paternalismo clientelista de algunos organismos públicos constituyen

buenos ejemplos, exigirían ser superados mediante esfuerzos sistemáticos.

Sin un esquema de participación organizada de los empresarios, trabajadores y comunidades rurales, la transformación rural no podrá conducir al desarrollo: faltará la iniciativa y la capacidad de adaptación y creación en contextos particularmente diversificados, que deben ofrecer, principalmente, los propios actores rurales. Hablar de participación es señalar también que la acción requiere el concurso de actores urbanos y rurales; sin los primeros, es fácil que las tareas queden en el marco del localismo y el espíritu de aldea.

Con sobrada razón se ha insistido en la importancia crucial de los instrumentos de política en el desarrollo rural, sobre todo en relación con la adecuación de los instrumentos a la realidad y al equilibrio que debe caracterizar al conjunto instrumental. Este último es, sin embargo, el elemento más comúnmente olvidado.

Las experiencias pasadas, evaluadas por los propios participantes o por terceros, son concluyentes respecto de los fracasos derivados del desequilibrio en el conjunto instrumental. Entre éstos, es corriente el diseño de políticas, programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural sin un marco orientador y regulador de las relaciones urbano-rurales, o la programación regional rural hecha región por región, sin una estrategia o plan nacional de desarrollo regional. Es más frecuente aún el clásico desarrollo de comunidades sin visión regional. El equilibrio del conjunto instrumental en función de los niveles de intervención (nacional, regional, local) resulta imprescindible para alcanzar el desarrollo rural.

El equilibrio instrumental debe ser tenido en cuenta muy particularmente también en los subconjuntos de políticas, programas y proyectos. Así, por ejemplo, la carencia de instrumentos de política de seguridad social, como se señaló anteriormente en este documento, agudizó los problemas derivados de la desocupación estacional en el agro, influyó negativamente en el bienestar de la población rural, y disminuyó la eficiencia de las políticas y programas de educación y salud.

La estructura de poder de la sociedad nacional y rural condiciona todas las estrategias posibles. La experiencia pasada indica que, sin profundas alteraciones en dichas estructuras, es muy limitado lo que se puede esperar en materia de acercamiento a los objetivos fijados en la Estrategia Internacional del Desarrollo.

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial
Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo
Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL
Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina
Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina
Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo
Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias
Por Jorge Rose, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo
Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 8

La industrialización latinoamericana en los años setenta
Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2

Nº 9

Dos estudios sobre inflación

La inflación en los países centrales. Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974*, (E/CEPAL/982)
América Latina y la inflación importada, 1972-1974. Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nº 10

Reactivación del Mercado Común Centroamericano

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3, preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1)

Nº 11

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola

Por Germánico Salgado Peñaherrera, Consultor de la FAO

Este trabajo se presentó, con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.

Nº 12

Temas del nuevo orden económico internacional

Este documento se publicó originalmente con el título "Temas de la UNCTAD IV", E/CEPAL/L.133, el 19 de abril de 1976.

Nº 13

En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior

Al reanimarse antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior, se ha creído oportuno reunir en este Cuaderno algunos textos preparados por la CEPAL sobre este tema.

Nº 14

En torno a las ideas de la CEPAL

Problemas de la industrialización

Este volumen pretende continuar la tarea iniciada en el Cuaderno Nº 13, refiriéndose especialmente a los problemas de la industrialización latinoamericana.

Nº 15

Los recursos hidráulicos de América Latina

Informe regional

Este trabajo se presentó a la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y

el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua que se realizó en Lima, Perú, del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1976.

Nº 16

Desarrollo y cambio social en América Latina

Este trabajo, preparado como contribución a la tercera evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, compara los planteamientos políticos de los años cincuenta y siguientes en las áreas del desarrollo urbano, del desarrollo rural, de la educación y del empleo con los cambios reales, señala contradicciones, y formula algunas interrogantes para el futuro.

Nº 17

Evaluación de Guatemala

Resolución 362 (XVII) aprobada por CEPAL en su decimoséptimo período de sesiones, Guatemala, 1977

Nº 18

Raíces históricas de las estructuras distributivas en América Latina/A. Di Filippo
Atendiendo a la naturaleza de los distintos regímenes de propiedad, trabajo e intercambio heredados de la fase colonial, se analiza la constitución y desarrollo de las economías exportadoras de América Latina y sus repercusiones en materia de urbanización e industrialización. El objetivo básico de este ensayo es proveer un marco histórico-estructural para el análisis de la distribución del ingreso en las economías latinoamericanas contemporáneas.

Nº 19

Dos estudios sobre endeudamiento externo/Carlos Massad y Roberto Zahler

El Cuaderno Nº 19 contiene dos estudios. En el primero, "Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de acción", se evalúa la magnitud y estructura de la deuda externa latinoamericana, tanto garantizada como no garantizada, y se señalan algunas propuestas de solución frente a este problema.

En el segundo "Inflación mundial y deuda externa: el caso del deflactor impropio", se critica la tendencia generalizada a suponer que la inflación mundial reduce el peso efectivo del servicio de la deuda externa, y se concluye que el tipo de cambio social, y no la inflación externa, es el mejor deflactor para medir esa carga desde el punto de vista del país deudor.

Nº 20

Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina/E/CEPAL/1027

En este Cuaderno se analizan los principales rasgos del desarrollo económico y social de América Latina en los últimos 25 años, mediante un enfoque crítico de

la magnitud y profundidad de la transformación productiva y social, y la identificación de las características generales más relevantes del estilo de desarrollo que prevaleció en ese período; se examinan en forma esquemática los principales objetivos, metas y orientaciones de la política económica formulados por los países de la región en los planes de desarrollo de los años setenta, e incluye proyecciones demográficas hacia el año 2000 y proyecciones macroeconómicas para los países no exportadores de petróleo en el decenio de 1980

Nº 21

25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975

Este Cuaderno pasa revista a los rasgos principales de la evolución de la agricultura latinoamericana en el marco de las economías nacionales, a la producción y el abastecimiento agrícolas, al desarrollo de la agricultura en relación con el sector externo, a los problemas planteados en la utilización de los recursos productivos y sus rendimientos, y a los aspectos institucionales básicos de la estructura agraria.

Nº 22

Notas sobre la familia como unidad socioeconómica/Carlos A. Borsotti.

Se analiza el papel de las familias, en cuanto unidades socioeconómicas, en la producción social y en la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales, destacándose las variaciones en sus estrategias de vida y en sus modelos socio-organizativos, según las situaciones de clase a las que pertenecen.

El objetivo básico es proponer algunas hipótesis conceptuales y metodológicas para vincular a las unidades familiares, como grupos focales y estratégicos de las políticas de desarrollo social, con la estructura de la sociedad y los estilos de desarrollo.

Nº 23

La organización de la información para la evaluación del desarrollo/Juan Sourrouille

Este trabajo examina algunos de los problemas vinculados a la forma de organizar la información para evaluar el proceso de desarrollo económico y social. El tema se aborda aquí desde tres perspectivas distintas: el uso de las concepciones sistemáticas como marco de coherencia de los planes estadísticos, la búsqueda de un indicador sintético de los resultados del proceso de desarrollo, y la definición de un conjunto de indicadores que faciliten la evaluación de ese proceso en sus distintas facetas o áreas de interés.

Nº 24

Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina/Alberto Fracchia

Este trabajo aporta antecedentes relativos a las cuentas nacionales en América Latina y propone un sistema de índices de precios y cantidades adecuado a los países de la región, sobre la base del propuesto por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera

En este Cuaderno se examinan los principales rasgos del desarrollo económico y social del Ecuador, durante lo que ha transcurrido del decenio de 1970, especialmente considerando los efectos que se han derivado de la producción y exportación de petróleo del país.

