

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.613/Rev.1
8 de junio de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**POLITICAS SOCIALES PARA LOS SECTORES POPULARES RURALES;
LAS PERSPECTIVAS FUTURAS */**

*/ Este documento ha sido preparado por la División de
Desarrollo Social de CEPAL.

88-6-802

INDICE

	<u>página</u>
Resumen	v
INTRODUCCION	1
I. EL DESAFIO DE LOS PROXIMOS AÑOS	1
1. Problemas seculares no resueltos	2
2. La acumulación reciente de un déficit social rural	3
3. Nuevos parámetros económicos y demográficos del cambio social rural	4
II. ESENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE EQUIDAD RURAL	6
1. Estrategia rural y estrategia global	6
2. ¿Receta o Menú? El problema de la diversidad y la complejidad de las sociedades rurales ..	7
3. El papel de los servicios sociales en una política social rural: Bienestar y productividad	9
4. Políticas para realizar el potencial productivo del campesinado	10
5. Política social rural en contextos de agricultura empresarial comercial	14
6. Reforma agraria, política predial y desarrollo social	17
7. La creación de empleo rural no agrícola	19
8. El fomento de la demanda	20
III. REFLEXIONES FINALES	21
1. Cambio social rural y desarrollo global al largo plazo	21
2. El problema de la puesta en práctica de las buenas ideas	22
NOTAS	26

Resumen

Este trabajo examina algunas dinámicas sociales, demográficas y ocupacionales recientes en el mundo rural, junto con problemas sociales rurales seculares nunca resueltos, en el contexto de las nuevas modalidades de funcionamiento de las economías latinoamericanas que surgen de la actual crisis del desarrollo. Se plantea que, en la mayoría de países de la región, la resolución del problema del campesinado y la consecución de mayores grados de equidad en la sociedad rural y entre ésta y la urbana constituyen un requisito ineludible de cualquier estrategia de desarrollo nacional viable. Se esboza los rasgos esenciales de una estrategia de equidad rural, y se analizan algunas líneas alternativas de política social rural en el contexto de una estrategia de este tipo.

INTRODUCCION

Los profundos trastornos económicos de los últimos años parecen haber cambiado radicalmente -y quizás para siempre- las dinámicas sociales rurales de décadas pasadas y con ello, las reglas del juego para el diseño de la política social rural a futuro. Actualmente se percibe en la mayoría de los países una insuficiencia esencial del modelo de desarrollo seguido en la región, para crear empleos productivos nuevos en ocupaciones no-agricolas, y así dar movilidad social ascendente desde estratos pobres rurales. 1/ Tales avances parecían casi automáticos en las tres décadas entre la Segunda Guerra y la crisis, pero ahora se ven difíciles o imposibles (según el país) de recuperar en un futuro cercano.

Los procesos de transición económica, demográfica, y cultural del mundo rural, y los cambios en su articulación con la sociedad y la economía urbanas, constituían un eslabón clave de ese círculo sólo aparentemente virtuoso del desarrollo pre-crisis. Del mismo modo, una profunda redefinición del papel de la economía y la sociedad rurales en el desarrollo nacional parece ser una de las claves de la creación de estilos de desarrollo viables para la mayoría de los países latinoamericanos, para superar la crisis de estos últimos años del siglo XX.

En un documento que resume el pensamiento diagnóstico y propositivo actual de la CEPAL 2/ se señala que la transformación de la estructura agraria es un primer paso necesario para alcanzar "un umbral mínimo de equidad" de un contexto social que permitiría la modernización productiva y una competitividad internacional genuina. 3/ Este trabajo pretende desarrollar la tesis de que la incapacidad histórica para resolver el problema de la pobreza y la inequidad en el campo constituye actualmente una restricción interna de primera orden al desarrollo nacional de muchos países de la región. Por ende, el desafío de la pobreza rural constituye el punto de partida de una estrategia alternativa para retomar ritmos adecuados de desarrollo sostenido, sobre todo si ella pretende basarse en parte en la elevación de la capacidad productiva de los estratos populares y en la ampliación del mercado interno.

I. EL DESAFIO DE LOS PROXIMOS AÑOS

En casi todos los países de la región los procesos pre-crisis de tecnificación, capitalización e integración de las economías rurales transformaron y modernizaron las estructuras y mecanismos de extracción y exclusión de que han sido objeto los sectores rurales populares 4/, sin lograr mejorías significativas en la distribución del ingreso y de los activos en la población rural, ni entre ésta y la urbana.

Con la crisis económica de los años ochenta, " se vuelve dudosa la viabilidad de una dinámica que supuestamente habría de reducir la población activa en la agricultura mediante la capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores" 5/ de proporciones crecientes de la fuerza de trabajo de origen rural. En contra de esta dinámica esperada, se combinan actualmente problemas seculares no resueltos, problemas coyunturales de la crisis y el ajuste, y problemas de largo alcance asociados con las perspectivas de creación de empleos a futuro.

1. Problemas seculares no resueltos

El desarrollo agrícola basado en la capitalización concentrada en el sector empresarial tiende a perpetuar el rezago de una población campesina en minifundios crecientemente fragmentados y de ex-campesinos sin tierra. La supervivencia campesina dependía cada vez más del trabajo asalariado estacional en la agricultura empresarial, y su progreso del éxodo a la ciudad y del dinamismo de los mercados de trabajo urbanos. En este contexto estructural, el ritmo de crecimiento vegetativo de la población rural pobre, que sigue siendo mucho más alto que el de la población urbana, disminuía en forma muy lenta.

Por un lado, entonces, el sesgo en la política agrícola a favor del sector de agricultura capitalista y el desamparo del campesinado frente a los mecanismos de extracción, perpetuaban el círculo vicioso de reproducción social de pobreza de los estratos populares rurales en la mayoría de países de la región. En la medida en que se le negaba acceso a la tierra y a otras formas de capital, la fuerza de trabajo de sus hijos seguía siendo el único recurso productivo que controlaba la familia campesina.

Por otra parte, ni el conjunto de pequeños predios familiares ni la agricultura capitalista fuertemente mecanizada

podieron absorber a las crecientes cohortes de jóvenes adultos rurales; entre 1950 y 1980 la población ocupada en agricultura crecía a menos de un 1% anual (cuadro 1) y a ritmos decrecientes que se acercaban progresivamente a 0 (aunque la mayoría de países nunca llegó a acusar pérdidas en números absolutos en sus poblaciones agrícolas).

Si la situación social rural no se volvió aún más crítica en el período 1950-1980, fue en parte porque efectivamente los empleos en sectores de mayor productividad que la agrícola (industria, comercio y servicios) crecieron a tasas altas y crecientes a través del período, hasta superar el 5% anual promedio en los años setenta. Esto permitió una cierta movilidad social ascendente para gran parte del excedente de fuerza de trabajo rural.

Este dinamismo en la creación de empleos en el sector urbano requería, a su vez, de fuertes inversiones y de la mantención de altos ritmos de crecimiento del producto. En efecto, el crecimiento del producto bruto regional, en términos de promedios quinquenales, se mantuvo por encima del 5% anual a través de todo el período 1950-1980. Sin embargo, hacia el final del período muchos países habían completado la "fase fácil" del desarrollo inicial, y se detectaba un agotamiento 6/ de las fuentes principales del dinamismo que había hecho posible el proceso de transformación ocupacional descrito.

En todo caso, entre 1950 y 1980, varias decenas de millones de personas de origen agrícola se insertaron en empleos no-agrícolas en América Latina. Aunque gran parte de estos ex-campesinos e hijos de campesinos que encontraron trabajo en otros sectores seguían viviendo bajo condiciones de explotación y pobreza (tanto en el sector formal de asalariados manuales como en el informal urbano), es probable que en general este cambio haya sido experimentado subjetivamente como un adelanto individual, relativo al ingreso que se habría recibido en el minifundio o como jornalero agrícola.

Al no resolver el problema de la pobreza campesina en su origen, el modelo pre-crisis dependía de estos altos ritmos de creación de nuevos empleos en el sector no-agrícola moderno, para poder absorber paulatinamente a la población rural pobre, que seguía creciendo inexorablemente. El freno a esta movilidad ocupacional ascendente que constituyen la pérdida de dinamismo productivo y la crisis del empleo urbano significa, por un lado, la frustración abrupta de expectativas tenaces de las generaciones rurales nuevas, creadas a través de décadas de movilidad ocupacional, y, por otro, una nueva urgencia ética y práctica de no seguir postergando la solución del conjunto de carencias de los estratos populares rurales.

2. La acumulación reciente de un déficit social rural

El colapso de los mercados de trabajo urbanos durante los primeros años de la crisis (más allá de los problemas crónicos de cesantía y subempleo urbanos) significó que tanto el crecimiento natural de la población rural en edad de trabajar, como el flujo de retorno de migrantes urbanos cesantes, tuvieron que ser absorbidos, por un lado, por el sector ocupacional "residual" - el campesino - y, por otro, por el sector asalariado en la agricultura empresarial. En 7 de 9 países de la región para los cuales hay datos recientes (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, México y Perú) el empleo en agricultura creció más rápidamente que el empleo no-agrícola en el quinquenio 1980-1985, o en parte del mismo. Sólo Colombia (que sufrió menos y más tardíamente la crisis económica) y Venezuela escaparon a esta tendencia, entre los países para los cuales existe información. 7/

En los años recientes, la agricultura de exportación y, en menor grado, la de alimentos de consumo nacional crecieron rápidamente, aunque este efecto positivo fue algo amortiguado por el debilitamiento de la demanda tanto interna como externa, y por el encarecimiento del crédito. 8/ Pero el crecimiento aún mayor de la oferta de mano de obra (Cuadro 1) parece haber llevado, en la mayoría de los países, a una baja del salario agrícola y del ingreso per cápita del minifundio atestado de trabajadores familiares. El aumento del producto agrícola parece haber beneficiado principalmente a los empresarios, aumentando la inequidad en el campo.

En cuanto a los servicios sociales, la restricción del gasto fiscal, frente al crecimiento numérico de los estratos populares rurales, también parece haber significado la acumulación de un déficit social rural creciente, en la forma de un deterioro de la oferta por habitante de educación, de servicios de salud, de inversión en desarrollo rural integral, y de otras formas de redistribución social del ingreso. Como se ha señalado, 9/ este doble rezago del ingreso monetario y social de las mayorías rurales (y urbanos) ha agravado la contracción en la demanda interna y se ha constituido en una fuente de tensión que presenta nuevas exigencias para el diseño de un proyecto nacional de desarrollo de aceptación amplia.

3. Nuevos parámetros económicos y demográficos del cambio social rural

Para el mediano plazo, se estima que habrán tasas mucho más bajas de crecimiento de la demanda mundial por los productos agrícolas de exportación, de creación de puestos de trabajo en el sector

"moderno" no agrícola, y de disponibilidad de capital y crédito para la agricultura, de las existentes en la era pre-crisis. En contraste, la tasa de crecimiento de la población activa en la agricultura, después de décadas de progresiva reducción, invirtió su tendencia y volvió a aumentar en la región (Cuadro 1). Estas circunstancias hacen previsible una tendencia inmediata a la baja en el ingreso rural per cápita y una creciente concentración del ingreso a favor de los poseedores de activos. Tampoco es probable una reducción rápida en las tasas de crecimiento de la población en los estratos pobres rurales, con su consiguiente presión sobre los servicios sociales, en especial los referidos a atención materno infantil y educación primaria.

Estos problemas son más o menos graves, y empeoran más o menos rápidamente, según las circunstancias especiales de cada país (Cuadro 2). Esto es en gran medida una función de la etapa de la transición demográfica y ocupacional en que se encuentra cada país. Esta doble transición, que casi siempre acompaña el desarrollo económico, involucra una etapa central en que sociedades principalmente agrarias, con altas tasas de natalidad y de mortalidad, se transforman progresivamente en sociedades urbano-industriales y de servicios, con tasas de natalidad y de mortalidad relativamente bajas y estables. En América Latina, se atravesaba por esta etapa en forma bastante acelerada en la mayoría de los países (pero no todos) en las tres décadas previas a la crisis.^{10/}

En aquellos países (especialmente Uruguay y Argentina) en que la mortalidad y la natalidad tendieron a estabilizarse a niveles relativamente bajos hace ya algunas décadas, (Grupo I en el Cuadro 2) la presión sobre el mercado de trabajo crece actualmente a niveles moderados. Pero en aquellos países en que el crecimiento demográfico general alcanzó su ritmo máximo en la última década (Grupo II), la población en edad de trabajar todavía sigue creciendo a ritmos superiores (alrededor del 3% anual) al de la población total, ya que los nacidos hace 15 a 20 años ingresan ahora a la fuerza de trabajo, mientras que las tasas de mortalidad infantil y global siguen bajando desde niveles intermedios. Lo que es más, en varios países en que esta transición demográfica es todavía incipiente, (Grupo III), la población en edad activa crecerá a ritmos cada vez más rápidos durante algunos lustros más, en parte porque la mortalidad está bajando con relativa rapidez, pero desde niveles muy altos. Esto significa que para 1990 (según proyecciones del CELADE,) la población económicamente activa de Uruguay será un 9% mayor que en 1980, y la de Argentina 15% mayor. Pero la PEA de los países de transición reciente o incipiente sufrirán, en la misma década, aumentos que variarán entre un 30% y un 45%.

En el período 1980-1987, 17 de 21 países latinoamericanos registraron caídas netas en el Producto Nacional Bruto por habitante. ^{11/} En los países de transición demográfica y

ocupacional incipiente (cuadro 2) esta caída promediaba el 18%. Como el crecimiento de la población que busca trabajo en estos países no sólo es alto, sino que seguirá aumentando de ritmo en varios de ellos durante los próximos años, el peligro de que este deterioro se prolongue es muy real. Sin cambios de fondo en sus estilos de desarrollo, es difícil imaginar como se evitaría una "marcha atrás" en la creación de empleos productivos en estos países.

Para las poblaciones rurales, la consecuencia social más profunda será quizás el fin del largo proceso de absorción de gran parte de los nuevos trabajadores de origen rural, en ocupaciones no-agrícolas de mayor productividad e ingreso;^{12/} para millones de campesinos no se concretará la esperanza de una movilidad social ascendente para sus hijos. La obligatoria retención de mano de obra en la agricultura, como refugio de última instancia, representa en este sentido una pérdida subjetiva además de objetiva, ya que significa la destrucción de anhelos muy arraigados -a menos que se logre introducir reformas para mejorar sustancialmente los ingresos de las personas activas en la agricultura.

Estos nuevos parámetros que emergen de la crisis presentan un desafío global de los años noventa para la reformulación de las políticas sociales y de empleo en muchos países de la región: es necesario acelerar fuertemente la creación, en el medio rural sobre todo, de empleos productivos, de mejores condiciones de vida y grados de equidad, y de servicios sociales para potenciar recursos humanos sub-aprovechados. Sólo atacando en sus raíces rurales los graves problemas y desequilibrios sociales seculares y previsibles, pueden alcanzarse estilos de desarrollo viables al mediano y al largo plazo.

II. ESENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE EQUIDAD RURAL.

1. Estrategia Rural y Estrategia Global.

Si los problemas y los procesos sociales urbanos y rurales están estrechamente interconectados, lógicamente cualquier estrategia de desarrollo rural tendrá que enmarcarse en una estrategia de carácter global nacional deseada por una mayoría. En las propuestas de la CEPAL de enfoques para confrontar la crisis, ocupan un lugar central las ideas de fortalecer y ampliar el mercado nacional y de lograr un amplio sustento político para un proyecto nacional de desarrollo, mediante el aumento de la capacidad productiva y de demanda de los amplios sectores de la sociedad hasta ahora marginados.^{13/} En la mayoría de países de América Latina la crisis social es, en lo fundamental, una crisis de falta de empleo adecuadamente productivo y de ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas, por un lado, y por otro, de estrechez de la participación de estratos populares en un proyecto colectivo de desarrollo nacional. En los estratos

populares rurales ambas carencias encuentran sus expresiones más agudas. 14/

En cuanto a la crisis de creación de empleo productivo, los parámetros analizados arriba hacen pensar que en la próxima década no toda la mano de obra redundante será absorbida en servicios de baja productividad, 15/ sino también en la agricultura, como sector "residual" o "de refugio". Hay evidencia, además de la que da la inflexión en las tasas de crecimiento del empleo agrícola en los años de la crisis, de que los migrantes rural-urbanos muestran un alto grado de flexibilidad en sus respuestas a cambios en la diferencial de sueldos urbanos sobre sueldos rurales: migran más cuando esta brecha aumenta, y migran menos o retornan al campo cuando disminuye. 16/

Al corto plazo, entonces, las manifestaciones rurales de la crisis de empleo productivo constituyen parte importante de un problema global con carácter de emergencia, y que requiere por ende medidas de emergencia tanto de creación de empleo temporal masivo como de asistencia en servicios sociales suplementarios al ingreso, como salud primaria y nutrición. Pero al mediano y largo plazos, la persistencia de un sector popular rural que representa más del tercio de la PEA total, con niveles muy bajos de productividad, puede verse como una gran oportunidad: como una "fase fácil" inicial de aumento de productividad en una actividad con muy baja densidad de capital. En principio, es más eficiente económicamente y más eficaz en términos de la realización de un proyecto nacional de desarrollo sociopolítico, aumentar la productividad de muchos trabajadores ya ocupados (o subocupados) en la agricultura campesina, con activos de conocimiento y experiencia pero casi sin capital ni tecnología avanzada, que crear pocos puestos nuevos en sectores de alta productividad, con altos costos por puesto creado, en capital y en años de capacitación.

Las alternativas de propuestas de políticas de desarrollo rural presentadas aquí parten de la convicción de que un aumento marginal de los ingresos de los sectores populares urbanos, y especialmente de los asalariados agrícolas y campesinos, llevaría a dinamizar la demanda actualmente deprimida de productos alimenticios, dado que la elasticidad ingreso de la demanda por alimentos es mayor mientras más bajo sea el nivel del ingreso. La redistribución del consumo y de los activos a favor de los sectores populares rurales contribuiría a un proceso de desarrollo nacional mas equilibrado y más viable en el largo plazo. Los esfuerzos por aumentar la capacidad de exportar, en fin, deben ser acompañados por otros orientados a aumentar la capacidad efectiva de demanda en el mercado interno, entre otros, por productos agropecuarios.

2. ¿Receta o Menú? El Problema de la Diversidad y la Complejidad de las Sociedades Rurales.

Las propuestas de acción reunidas aquí representan una síntesis de apreciaciones sobre la realidad rural actual de la región que, si bien no cuentan con una aceptación universal, se apoyan en múltiples evidencias empíricas y experiencias concretas. No pretenden ser una "receta de cocina" para planificadores, sino un simple "menú" de propuestas existentes de medidas de diverso tipo, de corto, mediano y largo plazo, que han sido seleccionados y articulados aquí a la luz de los escenarios futuros ya analizados arriba. Por otra parte, los pesos relativos en el ambiente nacional o local de, por ejemplo, una pujante agricultura empresarial de plantación con asalariados permanentes, un sector de agricultores modernos de tamaño mediano, un sector de minifundistas pauperizados y semi-proletarizados, o de cualquier combinación de estos actores socio-económicos, hará más o menos viables diferentes combinaciones de las políticas mencionadas, para ese contexto específico.

De hecho, se ha señalado que las sociedades rurales latinoamericanas son por lo menos tan complejas, pero menos conocidas que las sociedades urbanas. 17/ Se podría añadir que son mucho más diferentes entre sí que éstas, tanto entre países como entre regiones subnacionales. Los diversos tipos de grandes ganaderos, de dueños de plantación de cultivos tropicales o templados, anuales o permanentes; de farmers capitalizados, de campesinos ("ricos", "viables" o "de supervivencia") de arrendatarios y medieros grandes y chicos, asignatarios y asentados de reforma agraria, comunidades indígenas, asalariados permanentes, jornaleros temporales locales, emigrantes o de residencia urbana, etc. son sólo una parte del cuadro. Datos censales de los años ochenta revelan una proporción sorprendentemente alta y creciente de PEA rural ocupada en actividades no agrícolas: de 21% en Brasil, 24% en Honduras, 36% en Ecuador, 40% en Argentina y hasta un 43% en Panamá. 18/ Las ocupaciones de carácter popular mas comunes incluían obrero manual (especialmente artesano, carpintero, albañil o jornalero de construcción) comerciantes de diversos tipos, servicios domésticos y personales, cargador y conductor en transporte. Pero también hay un creciente estrato medio rural de profesionales y semiprofesionales (agrónomos, maestros de escuela, etc.) comerciantes mayoristas o representantes de empresas de insumos agrícolas, oficinistas estatales, financieros y comerciales, etc.

Evidentemente, las políticas sociales rurales deberían tomar en cuenta las necesidades peculiares de por lo menos los más numerosos y más desfavorecidos de estos sectores. Esto se ve complicado aún más por la transformación bastante rápida de las relaciones productivas en el campo asociada con el ocaso de la

hacienda tradicional y de sus relaciones con peones y minifundistas dependientes o con la persistencia en forma alterada de muchas de estas viejas relaciones. Esta transformación involucra también el surgimiento de "empresarios modernos" de tamaño mediano, algunos muy ligados al mundo urbano, otros que empiezan a integrar tecnología ultramoderna y prácticas crediticias y de manejo financiero a la gestión esencialmente familiar; la sustitución de trabajadores asalariados por temporales, etc. Por otra parte, detrás de las cifras sobre la "ocupación principal" supuestamente única de cada individuo, una parte muy grande de las familias rurales sigue estrategias multiocupacionales, manteniendo a nivel de familia extendida cierta identidad de "campesinado semi-proletarizado". Por esto, incluso los asalariados agrícolas, aunque pueden tener demandas coyunturales propias, comparten la cultura campesina, sus redes de solidaridad de parentesco y comunidad y tienden a identificarse con sus intereses. 19/ Una mejoría en la dotación de recursos o en las condiciones de intercambio del campesinado beneficia también a estos trabajadores o puede inducirles a reintegrarse a la empresa campesina familiar. De hecho, parte importante de los migrantes urbanos dedican sus ahorros precisamente a la capitalización de sus predios. 20/ Por estos motivos, parece viable hacer de los esfuerzos para realizar el potencial productivo del campesinado, con un enfoque en la familia rural popular y en la comunidad local, la pieza clave de una estrategia de empleo productivo rural. El campesinado sigue representando la mayoría absoluta de la PEA agrícola en los países de transición ocupacional reciente o incipiente; 21/ y mantienen estrechas relaciones de interdependencia económica con sectores de asalariados en la agricultura comercial y de trabajadores manuales no-agrícolas. Las propuestas de políticas dirigidas a éstos dos últimos sectores, por ende, se analizarán más adelante, y en relación con las propuestas centrales referidas a la economía campesina.

3. El papel de los servicios sociales en una política social rural: Bienestar y productividad

La reorientación de los servicios sociales en el campo debe perseguir el doble objetivo de redistribuir tanto consumo como activos. Al corto plazo, están llamados sobre todo a cumplir su clásica función asistencial de amortiguar y compensar las inequidades más agudas en la distribución del ingreso monetario. Al mediano plazo, sin embargo, (y con aplicación inmediato para lograrlo), han sido llamados a "dar los primeros pasos en una estrategia ...para aumentar el control de recursos productivos por parte de sectores populares", 22/ ésto último en el sentido de aumentar la dotación de capacidad productiva que representan el conocimiento y las destrezas, la nutrición, la salud, etc. de los sectores populares rurales en particular. Los desequilibrios existentes en la distribución espacial actual del gasto social implican, para el logro de este objetivo, una reorientación de

los incrementos esperados en el gasto social, a favor de los sectores populares rurales y una transferencia futura desde sectores urbanos actualmente más favorecidos, hasta alcanzar "el umbral mínimo de equidad" que es condición necesaria del desarrollo sostenido.

La educación es el servicio social cuya expansión rural en décadas pasadas ha sido mas extensa. La población rural actual generalmente cuenta con algún acceso a educación primaria formal, aunque en algunos contextos solo de los primeros tres o cuatro años. En muy pocos casos cuentan con acceso local a la educación secundaria, clave de la movilidad ocupacional en la economía moderna. Aún más, por el sesgo frecuentemente anti-rural en el gasto público, la baja calidad de la educación primaria misma le resta utilidad práctica para los educados tanto para la comprensión de la nueva tecnología agrícola, como en la preparación para el empleo en otros sectores o para la participación ciudadana. Hay una profunda ironía en el contraste entre esta inadecuación y el hecho de que los campesinos jóvenes que adquieren una educación secundaria y que regresan al campo, no encuentran en la agricultura campesina actual aplicación alguna para su "capital humano" adquirido con tanto sacrificio. Al negarles el acceso, en términos prácticos, a la tecnología avanzada y la aplicación eficiente del crédito, a los campesinos les han faltado hasta ahora formas de utilizar la educación fuera de su función como canal de movilidad ocupacional para abandonar la agricultura. Parece evidente la necesidad de introducir simultáneamente tecnología y educación; en vista del dilema señalado, posiblemente el vehículo más apropiado sería la educación secundaria, readecuada a las exigencias de modernización de su medio, para campesinos jóvenes, que podrían ser a la vez los agentes más indicados para la introducción de tecnología, ya que ellos mismos son interesados en los resultados y en los escenarios probables tendrán pocas otras alternativas de superación.

4. Políticas para realizar el potencial productivo del campesinado

Numerosas propuestas de desarrollo rural concuerdan en que la pequeña agricultura familiar campesina encierra un potencial de productividad ecológicamente sostenible, hasta ahora sofocado por las estructuras y relaciones sociales existentes. Ya producen, en muchos países, el grueso de los granos básicos consumidos por los estratos populares; experiencias puntuales indican que podrían constituir la base productiva de políticas de seguridad alimentaria y de satisfacción de necesidades nutricionales de toda la población. 23/

Para que la política económica rural entregue un apoyo decisivo a la tarea de aumentar la productividad de la tierra 24/ y el producto en el sector campesino, existe una

conocida gama de medidas, cuya selección y aplicación dependerán de la combinación de necesidades, posibilidades reales y limitaciones (del medio, de los actores y del gobierno) en cada caso concreto. Si bien las necesidades pueden ser identificadas técnicamente, las posibilidades y limitaciones tienen más que ver con la competencia por recursos fiscales escasos. Por ésto, la participación popular emerge como elemento clave del éxito de la meta-política de lograr equidad y erradicar la pobreza extrema en el campo.

Invariablemente las propuestas generales de estrategias de desarrollo terminan con un breve reconocimiento de la importancia que debería tener la participación popular. En el caso del desarrollo social rural, sin embargo, los análisis realizados de casos concretos de aplicación de diversas políticas llegan a la conclusión casi unánime de que el grado de participación popular en el diseño, administración, realización y toma de decisiones en los proyectos de los cuales son beneficiarios, es el factor más determinante del éxito o el fracaso de estos esfuerzos por elevar el nivel de vida de los sectores rurales postergados. 25/

Para la mayoría de los planificadores nacionales e internacionales la sociedad rural constituye una clase de caja negra, una realidad desconocida por ellos en sus vidas propias, generalmente circunscritas a la sociedad urbana. Por ende, la contribución de los mismos beneficiarios al diseño y a la identificación de actividades, proyectos y programas, puede ser esencial para lograr su éxito desde el inicio. En el mismo sentido, las especificidades locales de situaciones y recursos, ecologías y necesidades, hacen imposible anticipar desde el centro nacional cuales serán los elementos clave de políticas exitosas en cualquier contexto concreto. La participación popular en comunidades o microregiones es esencial para la adaptación de programas de cobertura nacional, en consecuencia con las diversas condiciones reales de cada localidad.

Por otra parte, las instituciones informales locales, comunitarias, y de parentesco, y las redes de ayuda recíproca que las subyacen, constituyen un recurso valioso que puede ayudar a movilizar y a articular las familias campesinas individuales en un esfuerzo común, si es que son adecuadamente aprovechados a través de su utilización como medios de participación popular local y micro regional.

Además, la misma dispersión espacial de la población rural constituye un obstáculo para programas de desarrollo en este medio. El establecimiento de una instancia de coordinación de y por los beneficiarios a nivel supralocal puede ayudar en forma importante a ligar comunidades a través de la participación en un esfuerzo de interés común, y así superar este obstáculo. El relativo aislamiento y autonomía histórica de las microregiones rurales de mayor pobreza han llevado al surgimiento de

estructuras de poder propias con formas de dominación, de explotación y caciquismo político que constituyen unas de las principales trabas a los programas de desarrollo rural. La organización de la participación popular en la toma de decisiones y manejo de programas es una herramienta necesaria para evitar el desvío de fondos y de propósitos de todo programa rural.

La participación popular también constituye parte de la solución del problema que surge de la inercia de las burocracias institucionalizadas tanto en los servicios sociales como en los ministerios del área productiva. Como éstas suelen defender sus estructuras y modus operandi existentes, los programas nacionales nuevos que son creados especialmente para un esfuerzo de desarrollo rural innovativo suelen tener mayor éxito, especialmente si combinan participación con: a) responsabilidad institucional sólo a la presidencia de la república; b) control independiente sobre un fondo de gastos fijos, salarios e inversión, c) autoridad de orientación y evaluación sobre las instancias gubernamentales a reorientarse. 26/

El problema de cómo aprovechar el potencial de la cultura y las instituciones rurales informales presenta uno de los desafíos principales para la aplicación concreta de los principios de la participación popular. Se ha superado, entre los especialistas en el desarrollo social rural, la vieja creencia de que la cultura campesina no es más que un obstáculo al desarrollo por ser tradicionalista a ultranza (más bien se encuentra constante readecuación a un medio en transformación acelerada). Pero no es menos cierto que también contiene algunos elementos disfuncionales a los objetivos contemplados aquí, como son los típicos faccionalismos y personalismos que toman la forma de conflictos clientelistas. No es fácil fomentar el crecimiento de los mecanismos existentes de ayuda y coordinación solidaria en este contexto, pero numerosas experiencias concretas a través de la región indican que es posible, dados un diagnóstico socio-cultural correcto y una metodología cuidadosamente adaptada a la realidad inmediata.

La organización de la fuerza participativa y de presión de los sectores populares rurales es necesario para viabilizar las propuestas de reforma estructural por sobre todo porque los campesinos suelen ser los "socios débiles" de cualquier concertación aglutinadora alrededor de un proyecto nacional. Si la estrategia global debe descansar en parte importante en la creación de una "capacidad de acción colectiva organizada", 27/ superar esta laguna será un desafío prioritario.

Es prioritario también para erradicar la falsa percepción de que el adelanto rural está en oposición con el bienestar popular urbano. Sólo si la participación popular permite al campesinado aumentar su capacidad de negociación y de proyectar sus propias propuestas y alianzas, puede comunicarse claramente a toda la

sociedad que la equidad en el medio rural es funcional al desarrollo productivo global. Ya que la población rural es minoritaria en gran parte de los países, y en todas carece relativamente de capacidad de demandar e influenciar, no es realista plantear el gasto rural como una simple redistribución del consumo, sino como una inversión de la cual el país como un todo se beneficiará tanto por el aumento de la capacidad productiva de los sectores más desprovistos de capital como por el de su capacidad de demanda de bienes y servicios producidos por otros sectores.

Existe actualmente una rica literatura y una amplia práctica experimental relativa a tecnologías capaces de aumentar la productividad de la empresa familiar campesina. Una de estas tecnologías la constituyen los conocimientos de variedades de cultivo, microclimas locales y prácticas que forman parte de la cultura campesina, 28/ habitualmente llamada "tradicional".29/ Otra es la de "tecnologías apropiadas", creadas muchas veces por la ciencia agrícola moderna pero con énfasis en el bajo costo y el uso de materiales locales en la fabricación de maquinaria sencilla; resolución de problemas de condiciones difíciles de cultivo (falta de agua, tierras pobres y de ladera); y sostenibilidad ecológica a largo plazo. 30/ La tercera tecnología procampesina es la aplicación de técnicas y descubrimientos en la frontera misma de la biotecnología, con énfasis en la creación de líneas de investigación que responden a necesidades campesinas. 31/

Todas estas vertientes tienen amplia validez comprobada en la práctica o en el análisis científico. La cuestión no es, entonces, si la tecnología puede aumentar en forma importante la productividad de la agricultura campesina, sino, como siempre, si existe o no la voluntad política para canalizar los recursos suficientes para este propósito. Y, aún si la haya, falta también operacionalizar este corpus existente de tecnología apropiada, diseñando metodologías para integrarla con las prácticas campesinas de cada medio local, entrenando cuadros y montando sistemas institucionales para llevarlo a la práctica.

Otro campo de acción promisorio es el del apoyo estatal al abastecimiento de insumos productivos y de bienes de consumo básicos a los campesinos. En las experiencias que han sido exitosas en este terreno, el Estado o el sindicato campesino o organismos no-gubernamentales internacionales apoyan la creación de instituciones cooperativas campesinas, y proveen el financiamiento inicial recuperable para fondos rotatorios de crédito, para superar limitaciones al acceso de insumos baratos que surgen de la ausencia de canales institucionales, de economías de escala, y de conocimientos contables y administrativos. 32/

Dado que los problemas y carencias del campesinado son multifacéticos, tan necesario como las políticas puntuales mencionadas parece ser la aplicación de un enfoque que integre y coordine los diversos esfuerzos específicos en esta dirección. Los programas de desarrollo rural integral (DRI) han gozado de un auge en la región particularmente durante la década de los 70. Este auge se debió en gran medida al impulso dado a este tipo de enfoque por el Banco Mundial. Partió de una percepción (en base a experiencias y fracasos de proyectos de fomento de producción rural anteriores), en el sentido de que la asistencia técnica productiva no era suficiente en sí para lograr el desarrollo rural, ni mucho menos para lograr el objetivo de equidad y el de erradicación de la pobreza. Se vió entonces que éstos últimos objetivos requerían de medidas especiales de tipo social, en combinación con proyectos de infraestructura y de producción, coordinadas a nivel regional en un todo orgánico y coherente. Ahora, los escasos éxitos y frecuentes fracasos parciales o totales de logro de los programas DRI han llevado a una reevaluación profunda de este enfoque. De hecho, con posterioridad al comienzo de la crisis el Banco Mundial no ha iniciado ningún nuevo programa DRI de gran envergadura. Al respecto, se ha señalado que el alto costo de estos programas multifacéticos y de cobertura muy extensa los hacen inapropiados en una época de crisis financiera y fiscal. Sin embargo, los principios esenciales del enfoque integral tales como la complementariedad de aspectos económicos y sociales y la imagen de un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, siguen siendo válidos. El modelo fundamental del DRI puede ser viable incluso en situaciones de escasez de recursos de capital si se cumplen las dos condiciones de utilización adecuada de fuerza de trabajo calificada profesional subutilizada y, sobre todo, la de participación popular.

Pero los proyectos DRI han tenido mayor éxito entre campesinos que son económicamente "viabiles" porque poseen desde antes suficiente tierra productiva y operan en un medio que les permite con mínimo de autonomía de acción económica. Sin embargo, una parte muy importante de la población no goza de estas dos ventajas; en consecuencia, los beneficiados de proyectos DRI a veces llegan a convertirse en dominadores de los más débiles, llevando a un aumento de la desigualdad rural 33/.

5. Política social rural en contextos de agricultura empresarial comercial.

Muchos proyectos de promoción de la empresa familiar campesina parecen haber sido diseñados como si esto existiera en aislamiento de las estructuras de poder rural. Si esto fuera cierto, habrían más éxitos y menos fracasos de proyectos DRI. Pero, en la mayoría de situaciones concretas, el campesino es sujeto a una combinación de mecanismos y estrategias de las élites regionales, y extraen renta del campesinado a través de su control local de

los procesos de intercambio. En las zonas de mayor modernización productiva, también se han modernizado los mecanismos sociales de extracción: los términos de intercambio del sector campesino productor de granos básicos; el endeudamiento; los términos de contratos con la agroindustria; y el trabajo asalariado. 34/ En particular resulta funcional para los agricultores comerciales el limitado acceso a la tierra que tiene el campesinado minifundista "sin potencial de autosustentación alimentaria"35/ ya que éstos constituyen un mercado cautivo de fuerza de trabajo asalariado, disponible cuando se necesite y a costo bajo ya que el minifundio absorbe parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda y parte de la alimentación) que el empleador se ahorra. Para superar este tipo de obstáculo, es evidente que se necesita de algo más que un apoyo a la agricultura campesina por sí sola.

En principio, la complementariedad cíclica laboral entre el sector campesino y el sector empresarial, aunque actualmente distorsionada y explotativa, puede ser reformada y reglamentada de manera de contribuir a las metas de equidad y erradicación de la pobreza rural. Para que ésto ocurra, es necesario en primer lugar que el Estado efectúe reformas en las estructuras de relaciones económicas más inequitativas, para romper los mecanismos de exclusión y extracción, de modo que la agricultura campesina familiar (individualmente o agrupada en organizaciones colectivas) pueda realizar su potencial. En segundo lugar, es también necesario que se regule la agricultura empresarial y se promueva la sindicalización rural para lograr relaciones laborales no explotativas.

Para lograr estos objetivos estratégicos destinados a elevar la capacidad de producción y de demanda del sector de semi-proletarios agrícolas junto con la de los agricultores campesinos propiamente tales, tres tipos de medidas parecen fundamentales. Uno es el tipo de medida destinada a elevar el salario o jornal agrícola en el sector empresarial. El salario agrícola suele ser mucho más bajo que los urbanos (por ejemplo, en la construcción) por los motivos señalados (costo de reproducción de la fuerza de trabajo absorbida en parte por el sector minifundista) y también por la influencia que tiene en el salario medio rural el sector tradicional como empleador ocasional con bajos márgenes de ganancia; por la sobre oferta (excepto en algunas zonas y en momentos de demanda peak) de mano de obra en el campo; y por la poca capacidad de movilizarse y de demandar mejores remuneraciones por parte de los asalariados, en las condiciones actualmente predominantes de empleo temporal. Obviamente, todas estas causas son a su vez resultados de las estructuras económicas y de poder vigentes en muchas zonas rurales.

La movilización sindical de jornaleros, en particular, requiere del apoyo (o por lo menos de la protección) del Estado para tener posibilidades justas de llegar a una negociación

colectiva del salario. Parece más que factible, por esta vía, aumentar los salarios en los sectores más dinámicos de la agricultura empresarial de cultivos industriales o de exportación, en que los márgenes de ganancia suelen ser más amplios y el factor salario influye poco en el costo final del producto. Las mismas consideraciones parecen válidas para actividades de procesamiento y packing de productos agrícolas; y en todos estos casos, como es evidente, la participación popular tiene la misma importancia central (aunque bajo diferentes formas) que en el sector campesino ya comentado.

El segundo tipo de medidas se dirige a los efectos de la demanda fuertemente cíclica de la agricultura empresarial, en que se ha sustituido fuerza de trabajo permanente y se ha aumentado los peaks de demanda temporal, esencialmente para cosechar, y en menor medida para sembrar o plantar ciertos cultivos, desmalezar, etc. En el síndrome de pobreza del campesinado semiproletario, al bajo salario se añade la insuficiencia de su propia producción durante los largos períodos en que no hay trabajado asalariado.

Por un lado, esta situación podría mejorarse si se estabilizara la demanda de mano de obra agrícola a lo largo del ciclo anual --por ejemplo, dando preferencia, en el otorgamiento del crédito, a cultivos con mayor constancia en este aspecto, o al uso de técnicas de cultivo con menor densidad de capital. Por otro lado, las propuestas ya mencionadas para aumentar la productividad predial campesina también ayudarán al semiproletariado a mantenerse por encima de la pobreza cíclica cuando no hay trabajo asalariado, a la vez que la absorción de mano de obra en el trabajo predial campesino reducirá la sobreoferta de jornaleros. Esto a su vez, podría forzar un aumento de sueldos, y, en última instancia, una mayor eficiencia genuína en el sector empresarial, superándose la "eficiencia espúrea" basada en el empobrecimiento de la mano de obra. En la medida en que el ciclo de cultivo campesino coincide con el de la agricultura empresarial, tal aumento del empleo campesino, aunque contribuiría a elevar el nivel de vida del campesinado semiproletario, podría al mismo tiempo dificultar la operación empresarial en sus momentos de demanda peak. Se requieren, entonces, medidas para crear una mayor complementariedad entre los ciclos anuales de tareas en la economía campesina, por un lado, y los peaks de demanda de mano de obra temporal en la agricultura empresarial, por otro. En cada contexto microregional existe una diversidad de cultivos posibles en cada uno de los dos sectores, cuya elección y promoción por el Estado debe depender en parte de esta meta de complementariedad en el uso de la fuerza de trabajo.

No se trata de crear condiciones que hagan insostenible la agricultura empresarial comercial eficiente. El sector empresarial ha jugado y debe seguir jugando un papel central en el aumento del producto agrícola. Debe cambiarse, sin embargo, el

sesgo a favor suyo y en contra del campesinado y del proletariado agrícola que ha caracterizado, en muchos países, a las políticas laborales rurales, y a las de subvención, precios, impuestos, inversión de infraestructura, investigación, extensión y crédito. Muchas veces, estas subvenciones directas e indirectas han sido tan grandes que una fracción de su monto total sería suficiente para dinamizar la agricultura campesina. ^{36/} Por otro lado, deben contemplarse medidas para lograr una recaudación efectiva de impuestos justos sobre las ganancias netas en la agricultura empresarial, recaudación que constituiría un aporte importante al financiamiento del desarrollo de la productividad y la capacidad de demanda de los sectores populares rurales.

6. Reforma Agraria, Política Predial y Desarrollo Social

Probablemente el ejemplo más radical de las medidas para corregir distorsiones en la relación entre la agricultura empresarial y la campesina es la expropiación y transferencia de la propiedad de la tierra, cuya consideración surgiría tanto en contextos de utilización ineficiente de grandes extensiones de tierra productiva, como en situaciones de oligopolio en que la extrema concentración de la tierra y del agua en pocas empresas poderosas opera en detrimento del bien común social.

En los últimos años parece haber habido una vuelta a la primera plana del tema de la reforma agraria en América Latina, después de más de una década en que el tema era tabú en muchos medios nacionales y parecía ya un fenómeno de carácter histórico en algunos análisis del desarrollo agrícola. Actualmente está siendo debatido el tema de la reforma agraria en varios países de la región en razón del dilema actual de la crisis socioeconómica que afecta a toda la sociedad y al medio rural en forma especial. En años recientes estudios e informes ^{37/} publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y UNICEF, como de otros organismos internacionales, consideran la posibilidad de reformas agrarias en ciertas circunstancias nacionales de la región como una medida legítima e incluso necesaria. El BID, por ejemplo, señala que "La reforma agraria ... es una cuestión importante en varios países. Esto es lo que debe ocurrir cuando hay grandes desigualdades en la distribución del ingreso y de la tierra, cuando grandes superficies de tierra cultivable se someten a uso extensivo, y cuando las perspectivas de empleo en otros sectores económicos no son favorables". ^{38/}

En realidad, el tema nunca fue considerado pasado de moda por muchos de los expertos en desarrollo rural; más bien el modelo de modernización productiva y las teorías ortodoxas y neoliberales de los años 70 y principios de los 80 chocaban con este concepto de intervención estatal. El problema de fondo, sin embargo, persistía sin resolver por las reformas agrarias parciales, simbólicas o revertidas de diversos países de la región. El problema del control de diversas formas de activos,

tanto capital fijo como líquido como de conocimiento, sigue estando en el punto central de cualquier esfuerzo de desarrollo rural duradero.

El freno al pleno desarrollo de la capacidad productiva de la agricultura campesina que representa la concentración de la tierra no se limita a situaciones en que persisten formas tradicionales ineficientes de producción agropecuaria, como ha sido la hacienda tradicional, aunque este fenómeno subsiste en formas adaptadas o readecuadas en algunas zonas de algunos países de la región. Se señala, con frecuencia, que donde ha surgido una agricultura moderna capitalizada y altamente productiva el tema de reforma agraria se vuelve más conflictivo y más difícil de justificar como medida de apropiación y distribución. 39/ Sin embargo, la dicotomía simple entre agricultura de hacienda y agricultura moderna ignora el hecho histórico de la alianza entre sectores tradicionales hacendatarios y grupos empresarios modernos en diversas coyunturas a través del período de post guerra. Lo que es más, parte importante de la modernización agrícola ha ocurrido precisamente en aquellas haciendas que fueron consideradas de carácter pre-capitalista pero que en los hechos fueron modernizadas por sus dueños.

Asimismo, la imagen de los agricultores modernos eficientes y altamente productivos distorsiona una compleja realidad en que una influencia política desmedida logró subvenciones y privilegios estatales de diversos tipos y formas. Este favoritismo apoya y subyace toda una racionalidad de producción agropecuaria cuya eficiencia es frecuentemente más aparente que real. En mayor o menor medida según el país y la época, los precios fijados y los créditos subvencionados, además de otras formas indirectas de subvención (como la investigación agropecuaria estatal en cultivos comerciales) significan que los niveles de productividad reportados en el sector moderno esconden un costo compartido por toda la sociedad nacional.

La reforma agraria no es considerada usualmente como una de las "políticas sociales"; sin embargo, es obviamente una política redistributiva por excelencia y por esencia, y una medida eficaz para lograr la equidad y erradicar la extrema pobreza rural, y para reducir las presiones migratorias sobre los mercados de trabajo y los servicios sociales urbanos. En aquellos países en que la extrema concentración de la tierra se da en combinación con un sector minifundista pauperizado y un campesinado semi-proletariado sin tierra, y en que ellos representan en conjunto un porcentaje importante de la población nacional, una reforma de la tenencia de la tierra (con apoyo técnico y crediticio a la productividad de los beneficiarios) es una medida ineludible al mediano y largo plazo.

A fin de cuentas, más allá de la cuestión de si debe aplicarse o no, en un país dado una reforma agraria en sentido de

expropiación y redistribución de tierra, parece apropiado sugerir que todo país debe tener una política permanente de tenencia y uso predial. Tal política enfrentaría explícitamente la determinación de metas en cuanto a combinaciones óptimas de la configuración nacional de predios por tamaño en relación con diferentes tipos de uso. Representaría el resultado de un esfuerzo por conciliar objetivos económicos y sociales, y tomaría en cuenta la relación entre posibles reformas prediales por un lado, y el suministro de insumos diversos a la agricultura campesina, tanto como políticas de salarios en el sector de agricultura empresarial, por el otro. Se insertaría en un proyecto nacional global de desarrollo sostenido y equitativo. Una política de tenencia y uso predial tendría que ser renovada periódicamente de acuerdo con la evolución de las condiciones económicas y sociales, y con los cambios que surgen en la definición de metas, como consecuencia de nuevas correlaciones de fuerzas políticas y nuevas orientaciones de los gobiernos. La principal utilidad de tal política permanente sería la visión global mas coherente que ella aportaría del complejo problema de la tenencia, facilitando la decisión, entre otras, sobre la conveniencia de aplicar una reforma agraria o nó en cualquier coyuntura específica. 40/

7. La creación de empleo rural no agrícola

Al corto, mediano y largo plazos, la creación de nuevos empleos productivos fuera de la agricultura será pieza clave de cualquier estrategia de desarrollo productivo y equidad en el campo. Al corto plazo, porque representa una alternativa rápida de responder a la situación de emergencia provocada por la crisis, en que el compensar la falta aguda de ingreso puede aparejarse con inversión en infraestructura. Programas masivos de empleo en la construcción de acueductos, alcantarillado, electrificación y vivienda tienen la virtud de mejorar las condiciones básicas de vida rural y probablemente de disminuir este factor de impulso de migración hacia las ciudades. Otro criterio de prioridad es la tendencia que tienen diversas actividades de empleo temporal para generar empleo permanente: en este sentido destaca la construcción de caminos vehiculares y de sistemas de riego.41/ En particular, la construcción de microsistemas de riego local para generar aumentos en la producción y el empleo tendrá especial importancia en la medida en que se centre la estrategia rural general en la realización del potencial productivo latente del sector campesino.

Al mediano plazo, el mejoramiento del empleo rural no agrícola es necesario simplemente porque ya es un hecho que este subsector crece más rápidamente que el empleo agrícola: en los 20 años 1960-1980 subió del 12.5% de la población económicamente activa rural total al 21% en Brasil; del 19% al 36% en Ecuador; y del 19% al 43% de los residentes rurales activos en Panamá. 42/

La construcción, la artesanía y el comercio son actividades ya tradicionales en toda cultura campesina, y la mayoría de los campesinos tienen conocimientos adquiridos a través del aprendizaje informal de la socialización familiar en estos campos. Estas actividades ofrecen, entonces, ventajas comparativas de partida en la creación de empleo productivo rural. El comercio y la artesanía son actividades en que ya hay una fuerte presencia campesina femenina; la construcción tiene potencial de expansión como empleo masculino remunerado, en combinación con la autoconstrucción y programas de remuneración en alimentos. Este potencial existe en la construcción de mejores viviendas en la medida en que la capacidad efectiva de demanda rural mejore, pero también en la infraestructura ya aludida, en centros de salud, escuelas, salas comunales, locales comerciales, oficinas estatales, graneros y bodegas, etc.

La promoción del empleo no agrícola al mediano plazo también requiere de una atención al aspecto de complementariedad con el ciclo anual de cultivos campesinos de granos básicos y otros. En general, las actividades no agrícolas que ya surgen en el campo tienen sus propios ciclos, como son los casos de la agroindustria, los insumos a la agricultura, construcción, turismo y algunos rubros comerciales y de manufacturas; en muchos de estos casos, sus ciclos pueden ser complementarios a los del campesinado. El Estado puede promover la creación de estos empleos temporales complementarios, tanto a través de proyectos de creación de infraestructura como de apoyo a microempresas cooperativas o comunales.

A más largo plazo, el empleo no agrícola rural adquiere una importancia central. La agricultura tiene un límite finito a su capacidad de absorción de mano de obra, sobre todo si se pretende seguir elevando progresivamente la productividad y el ingreso de las personas ocupadas en este sector. Pasada una primera etapa en que se apoya a la agricultura campesina y se promueven medidas para la agricultura comercial que permiten una mayor densidad de mano de obra, es probable que el empleo agrícola vuelva a reducir sus ritmos de crecimiento, bajo cualquier estrategia que se siga. A largo plazo también es probable que los empleos no agrícolas a crearse necesitarán de mayor calificación de la mano de obra, sea en agro-industria, por la ruralización de industrias manufactureras, o en servicios sociales modernas.

8. El fomento de la demanda

Numerosas experiencias en el desarrollo de agricultura campesina han encontrado menos dificultad en aumentar la producción que en mantenerla, pasándose en pocos años de la euforia inicial de los pequeños productores a la amarga decepción cuando una buena cosecha satura el mercado y se produce el colapso del precio y la ruina de los campesinos que han hecho inversiones a crédito. Un

buen servicio público de acopio y regulación del mercado de granos y otros cultivos es indispensable para prevenir esta catástrofe al corto plazo, pero no puede prevenir la sobreoferta crónica que resulta del "exceso de éxito" en el fomento de la producción campesina.

Obviamente, aumentos en la producción deben ir acompañados simultáneamente por la reducción de los costos de producción y comercialización, y sobre todo por aumentos de la demanda económica efectiva de grandes sectores de bajos ingresos. La canalización de alimentos se promueve en varios países mediante la construcción de económicos silos y graneros familiares y comunales para asegurar el abastecimiento y la conservación de alimentos para los productores mismos. Además, se apoya en muchos países la entrega directa de hortalizas perecibles, etc. a consumidores urbanos. Aunque se exagera con frecuencia la magnitud de las ganancias y la ineficiencia de los pequeños y medianos intermediarios, la ayuda estatal en cuestiones logísticas, legales y de asesoría efectivamente suele abaratar y agilizar los flujos de estos productos, en beneficio de productores y consumidores. 43/

Aunque el estímulo de la demanda efectiva urbana se escapa del quehacer de este trabajo, cabe subrayar al contrario de la conducta de estratos medios y altos, las familias urbanas más pobres aumentan fuertemente sus gastos en alimentos en la medida en que aumentan sus ingresos per cápita. Políticas exitosas de generación de empleo e ingreso en los estratos populares urbanos llevaría, sin embargo, a cambios en la composición de la canasta familiar de alimentos, de modo que en una fase posterior el sector campesino debería complementar el cultivo de granos básicos, diversificándose cada vez más en la producción de ganadería intensiva, piscicultura y lácteos, frutas y verduras, etc. Por otro lado, en muchos países de la región la desnutrición se concentra en el mundo rural, precisamente en el sector campesino minifundista. Éxitos en la producción y venta de cultivos campesinos tendría un impacto directo importante en la demanda de estos productos, sea por autoconsumo o por intercambio horizontal entre zonas de especialización agrícola, además de abrir nuevos mercados para productos manufacturados de consumo masivo. 44/

III. REFLEXIONES FINALES

1. Cambio social rural y desarrollo global al largo plazo

Con la discusión precedente de la complementariedad entre oferta agrícola y demanda popular urbana y del potencial de la demanda popular rural para la expansión del mercado nacional para productos de todo tipo, se vuelve al punto de inicio de este trabajo: el papel de la política social rural en el desarrollo global sostenido, en el contexto de las actuales limitaciones que

enfrenta América Latina. Al largo plazo, para que una estrategia de desarrollo social rural con los objetivos identificados aquí pueda considerarse exitosa, el sector popular rural tendrá que dejar de ser generadora de fuerte presión en el mercado de trabajo no calificado urbano, para convertirse en fuente propia de empleo productivo y dinamismo del mercado interno. Esto sucederá sólo si la nueva generación de adultos jóvenes rurales encuentre en el futuro próximo mejoras en las perspectivas de empleo e ingreso y condiciones de vida que empiecen a cerrar la brecha de bienestar con el mundo urbano. Requiere también que ellos tengan la opción real de mantener a sus hijos en estudios de tiempo completo hasta el nivel secundario, prescindiendo del uso de su fuerza de trabajo al realizar más bien una inversión de largo plazo y de calidad en vez de cantidad en los recursos humanos familiares. Esta reducción de la fecundidad diferencial ^{45/} entre éste y otros grupos sociales también se verá acelerado en la medida en que se abren más los canales educativos de movilidad desde el campesinado hacia ocupaciones de alta calificación y productividad en otros sectores. Al corto tanto como al largo plazo, entonces para evitar sobrecargas insostenibles al mercado de trabajo urbano, es necesario que la creación de empleo rural no se limite a lograr la mera sobrevivencia, sino que se crean posibilidades de movilidad ocupacional ascendente en el campo mismo, sea en la agricultura o en otras actividades.

Tanto este objetivo, como el del retiro progresivo y parcial de los hijos de la producción predial familiar, como los otros elementos de la estrategia esbozados arriba, requieren de un aumento considerable del control sobre diversos recursos productivos por parte de los estratos populares rurales, campesinos como asalariados. Esto a su vez implica transformaciones, primero, en la forma tradicional de encarar el desarrollo social rural y, segundo, en el limitado papel como actor social que ha jugado tradicionalmente el sector popular rural en el quehacer democrático de la sociedad civil global.

2. El problema de la puesta en práctica de las buenas ideas.

Frente a las exigencias de reorientación de las políticas socioeconómicas rurales, que las secuelas de la crisis presentan no sólo hay una plétora de buenas ideas, técnicas apropiadas y políticas eficaces para combatir la extrema pobreza y la inequidad rurales, sino que también es posible imaginar más de una línea estratégica válida, combinando en diversas formas políticas como las mencionadas, y con posibilidades de viabilidad en diversos contextos nacionales probables de los años noventa. La cuestión de éxito o fracaso pasa a depender, entonces, de dos interrogantes de índole netamente práctico: ¿cómo se financiarán estas reformas y servicios? y ¿cómo se logrará la fuerza política para llevarlos a cabo? En las páginas precedentes se

ha intentado enfrentar ambas preguntas, aunque necesariamente en formas abstractas y escuetas. En cuanto a la cuestión financiera, más allá de la corrección de inequidades dentro de la sociedad rural, es evidente que se requiere una transferencia de recursos desde la sociedad urbana a la rural; se ha arguido aquí que hacer tal transferencia sería del interés de la sociedad global. En cuanto a la cuestión de viabilidad política, se ha sugerido aquí que el punto de partida sería la operacionalización del principio abstracto de la "participación popular".

Han habido esfuerzos recientes en varios países de la región para poner en práctica estrategias del tipo general discutido en este trabajo. El creciente sentido de alarma frente a la evolución espontánea de la pobreza rural parece haber inspirado acciones concretas en contextos nacionales diferentes. En estos casos, coincide la presencia de tres elementos estratégicos: la provisión garantizada por ley de un porcentaje del presupuesto federal, o del ingreso por IVA o por impuestos a las importaciones, de financiamiento masivo y permanente a las zonas de mayor pobreza; la modernización de los gobiernos municipales y su conversión en ejecutores descentralizados de la planificación del desarrollo; y la creación de consejos elegidos popularmente, a nivel local, municipal y provincial, como poderes decisorios sobre la selección y administración de proyectos locales de desarrollo. 46/

El futuro próximo será la prueba de fuego de estas estrategias. La gran interrogación es si las alianzas y movilizaciones tendrán la suficiente fuerza para llevar los principios legales a la práctica, frente a la tenaz resistencia y contraofensiva de los intereses creados y circuitos de poder locales y regionales. De lo contrario, irónicamente, estas medidas de financiamiento y movilización participativa, concebidas precisamente para hacer realidad las numerosas buenas ideas disponibles para el desarrollo social rural, serán recordadas ellas mismas como otras buenas ideas más que se estrellaron contra las inamovibles estructuras del privilegio.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION OCUPADA EN
LA AGRICULTURA Y DEL PRODUCTO AGRICOLA

Tasas medias anuales de crecimiento	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1983	1983-1985
1. Población ocupada en la agricultura	0.8	0.7	0.3	2.0 ^{a/}	4.1 ^{a/}
2. Producto Agrícola	3.7	3.5	3.7	1.8	3.6
3. Producto por persona ocupada en agricultura	2.8	2.7	3.4	-0.1	-0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^{a/} Estimaciones preliminares basadas en PREALC, Creación de empleo productivo: una tarea impostergable, 1986, Cuadro 2.

Cuadro 2

CAMBIOS EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN EDAD ACTIVA ^{a/}

	Período de crecimiento máximo y tasa alcanzada	Tasa media de crecimiento anual durante 1980-1985
<u>I. Países de transición demográfica avanzada</u>		
Uruguay	pre-1950 (...)	0.7%
Argentina	pre-1950 (...)	1.2%
Chile	1975-80 (2.6)	2.3%
<u>II. Países de transición reciente</u>		
Brasil	1965-80 (3.1)	2.6%
Colombia	1965-70 (3.4)	2.9%
Panamá	1975-80 (3.7)	3.1%
Perú	1975-80 (3.2)	3.1%
Costa Rica	1975-80 (4.3)	3.2%
República Dominicana	1975-80 (3.6)	3.3%
Venezuela	1970-75 (4.4)	3.4%
Ecuador	1980-85 (3.5)	3.5%
México	1980-85 (3.6)	3.6%
<u>III. Países de transición incipiente</u>		
Honduras	1980-1985 (4.0)	4.0%
Paraguay	1975-1980 (4.1)	3.7%
Nicaragua	futuro (...)	3.6%
Guatemala	futuro (...)	2.8%
Bolivia	futuro (...)	2.6%
Haití	futuro (...)	2.2%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1987.

^{a/} Población entre 15 y 64 años de edad.

NOTAS

- 1/ Véase al respecto CEPAL, "Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983" LC\R.547, 1986.
- 2/ CEPAL, "Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación", LC/G.1488 (SES.22/3)/Rev.1, 8 de febrero de 1988.
- 3/ Ibid., pág. 45.
- 4/ Véase John Durston, "Clase y cultura en la transformación del campesinado", Revista de la CEPAL No. 16, págs. 155 -178, 1982.
- 5/ CEPAL, "Restricciones al desarrollo," op.cit., pág.56.
- 6/ CEPAL, "Restricciones al desarrollo", op.cit., pág.6.
- 7/ Véase PREALC, La creación del empleo productivo: Una tarea impostergable, Cuadro 2, Santiago, 1986.
- 8/ Véase División Agrícola Conjunta CEPAL\FAO, "Crisis, proceso de ajuste y efectos sobre la agricultura en América Latina", 1987.
- 9/ CEPAL, "Restricciones al desarrollo", op.cit., pág. 7.
- 10/ CEPAL, Transición estructural, op.cit.
- 11/ CEPAL, Balance preliminar de la Economía Latinoamericana 1987.
- 12/ Véase al respecto CEPAL, "Transición ocupacional, movilidad ocupacional...." op.cit., 1986.
- 13/ CEPAL, "Restricciones al desarrollo sostenido", op.cit., pags.25, 28 y 45.
- 14/ Véase CEPAL, "La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas", Estudios e Informes, No. 54, Santiago de Chile, 1985.
- 15/ CEPAL, "Restricciones...", op. cit., pág. 20.
- 16/ C. Commander y P. Peek, "Oil exports, agrarian change and the rural labour process", ILO, WEP10-6/WP63, Ginebra, 1983.
- 17/ R. Lacroix, Integrated Rural Development in Latin America, World Bank Working Paper 716, Washington D.C., 1985.
- 18/ CEPAL, "Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983", op.cit., Cuadro 25.
- 19/ Véase por ejemplo, L. Llambi, "El mercado de trabajo en la agricultura empresarial venezolana", Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 2, N° 3, pp. 333-334, 1979.
- 20/ J. Durston y A. Crivelli, "Diferenciación campesina en la sierra ecuatoriana", en M. Chiriboga, et.al., Estrategias de Supervivencia en la Comunidad Andina, CAAP, Quito, 1984.
- 21/ CEPAL, "Transición Estructural, movilidad ocupacional ...", op.cit., pp. 84-85.
- 22/ CEPAL, "Restricciones...", op. cit., p. 54.
- 23/ Véase, por ejemplo, División Conjunta CEPAL\FAO, Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1985; Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA, Sobrevivencia Campesina en Ecosistemas de Altura, Santiago, 1983 (dos vols.); Alejandro Schejtman, "Campesinado y seguridad alimentaria", Estudios Rurales Latinoamericanos Vol 10, No.3, pp.275-310; y J. Durston, "El sistema alimentario mexicano: ¿un nuevo estilo de desarrollo social rural?", CEPAL, E/CEPAL/SEM.9/R.13, 1983.

24/ Para la familia campesina, en que todos son a la vez "trabajadores", "empresarios", y "dueños", no interesa tener menos trabajadores con mayor productividad por persona sino aumentar la rentabilidad general de la operación. Por esto se puede poner el énfasis principal en tecnologías que aumentan la productividad de la tierra y no en aquellas que sustituyen mano de obra, y todavía aumentar el ingreso de los trabajadores familiares. La productividad de la mano de obra se aumentaría más por capacitación que por maquinaria.

25/ Véase Lacroix, "Integrated rural development" op.cit., Banco Mundial, 1985; CEPAL/FAO, La agricultura campesina, Santiago, 1986 John Durston, "Comunidad andina, gestión de recursos y diferenciación social", CEPAL/PNUMA, Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura, Santiago de Chile, 1983; W. Thiesenhusen, "Rural development questions in Latin America", Latin American Research Review XXII (1), 1987, pp.171-a 203; y R. Longhurst, "Policy approaches toward small farmers", en G. Cornea y otros, ed., Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth, UNICEF, 1987.

26/ R. Lacroix, "Integrated rural development ...", op.cit.

27/ CEPAL, "Restricciones...", op. cit., p. 28.

28/ John Durston, "Comunidad andina, gestión de recursos...." op.cit.

29/ "La tradición no es estática; se crea diariamente, se reconstruye cada hora, y se negocia socialmente dentro del hogar y entre el hogar y la comunidad a la cual pertenece." Richard Wilk, "The search for tradition in southern Belize, " América Indígena Vol. XLII N°1, 1987.

30/ Miguel Altieri, "Base ecológicas para el desarrollo de sistemas agrícolas alternativos para campesinos de Latinoamérica", Reunión CEPAL/FAO sobre Estrategias de Desarrollo Agrorural con participación campesina, Santiago, Nov. de 1987.

31/ Alejandro Schejtman, "Biotecnología y campesinado: Notas para una reflexión", Reunión CEPAL/FAO sobre estrategias de desarrollo agrorural1987; y Edward Wulf, Beyond the Green Revolution: New Approaches for Third World Agriculture, Worldwatch Papers 73, Washington, D.C., 1986.

32/ Véase por ejemplo, Alex Barril, "Cooperativas y organización campesina: estudio de las tiendas campesinas en la VI región ", Managua, octubre de 1987.

33/ Véase D. Dunham, "Historia y economía política de las políticas relacionadas a los pequeños agricultores", Revista de la CEPAL, N° 18. Santiago, 1983.

34/ Véase al respecto J. Durston, "Clase y cultura ...", op.cit., pp. 165-173.

35/ A. Schejtman, "Campesinado y seguridad alimentaria", op.cit., p. 294.

36/ Véase al respecto, Cynthia Hewitt de Alcántara, Modernizing Mexican Agriculture, UNRISD, Ginebra, 1976; G. Estévez, "¿Qué hay detrás de la crisis rural?", Comercio Exterior, 30:7, julio de 1980, p. 681; y Tomás Palau, "Redestinación de los subsidios estatales hacia el sector campesino", CEPAL/FAO, "Reunión sobre

estrategias", 1987, op.cit.

37/ Véase Banco Internacional del Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina, op.cit.; Lacroix, Integrated Rural Development, Banco Mundial, op.cit.; y Longhust, "Policy approaches", UNICEF, op.cit.

38/ BID, Progreso Económico..., op.cit., p. 155.

39/ Lacroix, op.cit., p. 11.

40/ Para mayor profundización en el tema de la reforma agraria, véase, por ejemplo Arturo Warman, "La colectivización en el campo: una crítica", Cuadernos Políticos (México) N°11, 1977, pp. 47-56; Coyuntura Agropecuaria (Colombia). "Reforma Agraria: Elementos para el Debate", Suplemento Especial, 1987' y Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (Nicaragua), "Evaluación de siete años de la reforma agraria y el desarrollo agropecuario", 1986.

41/ Emilio Klein y José Wurgaft, La creación del empleo en períodos de crisis, PREALC, Santiago de Chile, 1985, Cuadro 3.

42/ CEPAL, "Transición estructural", op.cit., Cuadro 29.

43/ Véase Carlos Monge, "Las ferias del agricultor en Costa Rica", Reunión CEPAL/FAO 1987, op.cit.; José Iturriaga, "Programas sociales masivos de CONASUPO", Coloquio Internacional sobre Comercio en Programas Sociales Masivos, Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, Buenos Aires, 1987; y CIERA, "Abastecimiento campesino, 1987-1988", Managua, 1987.

44/ BID, Progreso, op.cit., p. 154.

45/ La tasa de fecundidad global de las mujeres del sector campesino es alrededor del doble de la de aquellas de clase media. CELADE, Boletín Demográfico, N° 39, Cuadro II.4, Santiago de Chile, enero de 1987.

46/ Véase Sergio Bustamante, "Los gobiernos locales y el desarrollo rural: notas sobre el caso colombiano", Reunión CEPAL\FAO sobre estrategias.....1987; Presidencia de la República, Colombia, "Fundamentos del Plan Nacional de Rehabilitación", 1987; y Congreso de la República de Guatemala, Decreto-Ley 52-87 de los Consejos de Desarrollo Rural y Urbano, Ciudad de Guatemala, 1987