

INT-0374

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

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

Tema 2 del Programa



ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA MITIGAR LA POBREZA RURAL

Este documento fue preparado por el señor Sergio Molina S., Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL ni con las de la FAO.

Abril de 1984

4

5

6

7

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCION | 1 |
| I. ALGUNOS ELEMENTOS DE JUICIO SOBRE EL DESARROLLO RURAL | 3 |
| A. Importancia del sector agropecuario | 3 |
| B. Algunos factores que han influido en el desarrollo agropecuario | 6 |
| 1. La inestabilidad de origen externo | 6 |
| 2. Objetivos y políticas de las estrategias aplicadas y los desequilibrios producidos en el desarrollo de las sociedades urbanas y rurales | 9 |
| a) Los mecanismos usados para cumplir los objetivos | 10 |
| b) La reforma agraria: una acción diferente .. | 13 |
| 3. La modernización de la agricultura | 15 |
| C. Efectos sobre la ubicación espacial de la población y la pobreza | 18 |
| D. Algunas conclusiones de la primera parte | 21 |
| II. ESTRATEGIAS Y POLITICAS | 25 |
| A. Bases de una estrategia para superar la pobreza . | 26 |
| 1. Objetivos, características y criterios orientadores de una estrategia | 27 |
| 2. Políticas macroeconómicas | 29 |
| 3. El cambio de las políticas y la insuficiencia de alimentos | 38 |
| B. Marco global de las transformaciones del sector agropecuario y objetivos prioritarios | 42 |
| 1. Transformaciones estructurales y del estilo de desarrollo agrícola | 44 |

| | <u>Página</u> | |
|--|---------------|---|
| 2. Algunas políticas de apoyo al desarrollo productivo de la agricultura | 48 | • |
| 3. Políticas sociales de apoyo | 52 | |
| 4. Descentralización y participación | 54 | † |
| 5. Algunos criterios para definir las políticas . | 55 | |
| a) La estructura agraria | 56 | |
| b) La localización geográfica | 60 | |
| c) Los grupos objetivo | 64 | |
| III. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES | 66 | |

INTRODUCCION

Se me solicitó escribir un documento sobre políticas para aliviar la pobreza rural, teniendo como referencia, entre otros antecedentes, los estudios de casos que la División de Recursos Humanos e Instituciones de Reforma Agraria a través de la Oficina Regional y con la supervisión de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO ha encargado preparar a distintos consultores.

En la elaboración de este trabajo examiné dos posibilidades metodológicas: referirme específicamente a cada país o grupo de países, o tratar de extraer los elementos comunes que presentan las experiencias. Opté por el segundo método, pensando que en la mesa redonda estarían presente personas que por su conocimiento de realidades específicas podrían enriquecer con su experiencia los planteamientos más generales que contiene este documento.

Aunque es obvio, conviene insistir que el alivio de la pobreza rural o de la pobreza en general, no se puede lograr con políticas que ataquen sólo la sintomatología de la pobreza, ni con medidas que pretendan superar la pobreza sin abordar el contexto socio-político económico más amplio en el cual se presenta este fenómeno.

Hago esta advertencia porque en este trabajo no se abordan esos aspectos globales tan importantes, pero se subentiende que ellos condicionan la magnitud y profundidad de los cambios que se desee introducir.

En la primera parte de este documento se presentan algunos de los elementos de diagnóstico que sirven de referencia y justifican la aplicación de estrategias y políticas diferentes a las que han predominado en la experiencia de desarrollo de América Latina.

En primer término se examina brevemente la importancia del sector agropecuario en cuanto a su participación en el producto, como fuente de empleo y como proveedor de recursos externos. A continuación se analizan algunos factores que han influido en el desarrollo rural, entre los cuales se destaca la inestabilidad proveniente de su inserción en el comercio internacional; las características de las estrategias de desarrollo aplicadas, los instrumentos de política utilizados y los desequilibrios que se han provocado entre el desarrollo de las zonas urbanas y rurales; y finalmente los efectos que ha tenido la aplicación de esas estrategias en la localización espacial, tanto de la población en general como de los grupos pobres de la sociedad.

La segunda parte del documento está destinada a analizar los criterios orientadores de una nueva estrategia de desarrollo y los cambios que se deberían introducir en las políticas macroeconómicas para mejorar la situación de los sectores pobres de la población. Dado que el aumento del ingreso de los pobres provocará un aumento de la demanda de alimentos y que este rubro representa el componente principal de las necesidades básicas de los pobres, se fundamenta la estrecha interrelación y complementariedad entre el objetivo global de superación de la pobreza y el específico de aumentar la producción y el ingreso de los campesinos.

A continuación de tratar los criterios generales que inspirarían una estrategia global destinada a aliviar la pobreza se proponen los que podrían orientar las transformaciones estructurales en la sociedad rural y las áreas prioritarias de intervención para lograr un desarrollo productivo y social más equilibrado en el sector agropecuario. Además, se enfatiza la necesidad de promover una mayor descentralización política e institucional del Estado para adecuarla a lo que son las condiciones reales de los habitantes rurales y permitir su participación en la satisfacción de sus necesidades. Por último se sugieren algunos criterios que pueden contribuir a elegir la combinación de políticas más adecuadas teniendo en consideración las diferencias existentes en cuanto a las estructuras agrarias, a la ubicación de las zonas rurales en que se encuentra la pobreza, y a la condición de propietario o asalariado sin tierra, permanente o temporal, de las personas pobres de las zonas rurales.

El documento termina con algunas reflexiones acerca de los principales factores que limitan o impiden aplicar una estrategia que pretenda superar la pobreza y conclusiones sobre prioridades y requisitos para lograr una transformación en el desarrollo rural.

Es necesario tener presente que la preocupación de lo que pase en el área rural es insoslayable durante el resto del presente decenio. No sólo por su importancia económica y social, sino que aún por razones demográficas, ya que de 122 millones de habitantes rurales en 1975 se llegará a 141 millones en el año 2000.

El énfasis que se pone en lo agrícola, se justifica por la importancia que tiene su componente en la economía y desarrollo rural.

I. ALGUNOS ELEMENTOS DE JUICIO SOBRE EL DESARROLLO RURAL

Para una persona que no es especialista en el tema agrícola, como es el caso del autor de este trabajo, resulta sorprendente comprobar la magnitud del aporte que ha hecho el sector agropecuario al desarrollo de los otros sectores de la economía en la experiencia de los países latinoamericanos en el período de la post guerra. Así también ha sido el cambio que ha experimentado la participación del producto agrícola en el producto total y la mayor dependencia de la importación de alimentos que hoy día tiene la región.

Hoy se comprueba con desaliento el crecimiento de la miseria urbana, el deterioro de la calidad de vida en las grandes ciudades, la imposibilidad de dar trabajo a las legiones que acuden a los grandes centros urbanos huyendo de la pobreza, del tedio y la desesperanza rural. A simple vista algo está mal. No se puede seguir en lo mismo, acentuando las grandes diferencias de ingreso, de formas de vida, de formas de producción. No se puede continuar con un desequilibrio creciente en el desarrollo de los sectores productivos, con la heterogeneidad productiva al interior de ellos ni con las diferencias de ingreso entre los que trabajan en las empresas.

Los estilos de desarrollo están en tela de juicio y se está formando conciencia de la necesidad de producir un cambio profundo si es que efectivamente se desea mejorar las condiciones de vida de una gran parte de la población, que sólo ha visto los resplandores del progreso.

Un aspecto que merece especial atención en un proceso de transformación es el del desarrollo rural, por esto ha parecido apropiado iniciar este trabajo con el recuento de algunos elementos de juicio que ayuden para replantear una estrategia de desarrollo global, que contemple una profunda revisión de lo que ha sido y debería ser en el futuro una política de desarrollo rural.

A. Importancia del sector agropecuario

No es el propósito de este documento hacer una descripción de la importancia relativa del sector agropecuario en la economía de los distintos países de la región. Sin embargo, conviene recordar algunos hechos que servirán como puntos de referencia para plantear los cambios de política que pudieran parecer convenientes si se desea alterar la actual situación de la agricultura, especialmente de las condiciones de vida de los habitantes más pobres de las zonas rurales.

En primer lugar, conviene recordar que, a pesar de las condiciones adversas, entre 1950 y 1980 el producto interno agrícola de América Latina aumentó 2.5 veces; este crecimiento ha sido el mayor registrado entre las regiones del mundo en desarrollo. A pesar de este resultado comparativamente bueno, la participación del producto agrícola en el producto total se redujo del 20% al 11% en el período señalado, y la tasa de crecimiento de la producción de alimentos se ha reducido en forma paulatina pero persistente disminuyendo de 4.2% en el decenio del 60 a 3.5% en el decenio del 70 y a 1.8% en los primeros años del 80, tasa que está influida por la recesión internacional.^{1/} La disminución de la participación relativa de la agricultura de América Latina en el producto de la región está fuertemente influida por la evolución de la economía de Argentina, Brasil y México, países que representan una proporción muy significativa de la producción agropecuaria y que en el período indicado experimentaron una importante reducción de la participación del producto agrícola en el producto total. Por otra parte, en nueve de veinte países de América Latina y el Caribe, aún en las postrimerías de la década pasada, el producto agrícola representaba más del 20% del producto total.^{2/}

Otro indicador importante es el que se refiere al empleo en el sector agropecuario. De acuerdo con el documento de FAO ya citado, se comprueba que, alrededor de 1980, en 14 de los 20 países seleccionados más de un tercio de la población económicamente activa trabajaba en la agricultura.

En relación con el porcentaje de las exportaciones agropecuarias en el total de exportaciones, según la fuente citada, éste alcanzaba al 39% para el conjunto de la región alrededor de 1980, y en 12 países ese porcentaje excedía el 50%. El balance neto de exportaciones e importaciones en el bienio 1977-1979 alcanzó al 35%, esto equivalía a aproximadamente 9 500 millones de dólares a precios de 1975, que se utilizaban para cubrir los requerimientos de divisas de origen distinto al agropecuario.^{3/}

^{1/} Información proporcionada por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

^{2/} Ver "25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975" en Cuadernos de la CEPAL N° 21; FAO, Documento sobre Estilos de desarrollo y políticas agroalimentarias: tendencias y dilemas en América Latina, RLAT 803/8-1 presentado a la Consulta CEPAL/FAO de Expertos sobre Estilos de Desarrollo y Políticas Agrícolas, Santiago, 7 al 11 de noviembre de 1983.

^{3/} Ver Alberto Valdés, Latin America's Food Situation and Perspective within a Global Context, IFPRI, Washington D.C., septiembre de 1983.

En resumen, se puede decir que la agricultura sigue siendo importante en la mayoría de los países de la región en relación con su aporte al PIB, a la PEA y a la balanza de pagos, aunque esa importancia es fuertemente declinante.

La información agregada que se ha presentado podría dejar la idea que la importancia del sector agropecuario sólo se debe a la expansión que ha tenido el segmento moderno. Como esta presunción está ligada a una cierta concepción del desarrollo agropecuario, vale la pena dar alguna información sobre la importancia de las economías campesinas en relación con los indicadores utilizados anteriormente.^{1/}

Alrededor de 1980, del total de las unidades agrícolas casi cuatro quintas partes correspondía a los pequeños agricultores, los que controlaban alrededor del 36% de la superficie cultivable y un 44% del área cosechada. Esto está indicando la importancia actual y potencial de las economías campesinas, tanto porque representan la fuente principal de la alimentación de las familias campesinas, como por la importancia en el abastecimiento alimentario proveniente de la comercialización de sus excedentes.

Las pequeñas explotaciones agrícolas en el Brasil representan más de la mitad del área cosechada de los productos básicos de alimentación, de los productos de transformación industrial y de los hortofrutales. En México la agricultura campesina aportaba en 1970 el 69% de la producción de maíz, el 66% del frijol y el 49% de la producción de fruta. En Colombia el valor agregado por los pequeños agricultores alcanzaba en 1973 al 63% del total agrícola. En Perú la participación de la agricultura campesina abarcaba el 71% de los cultivos transitorios, el 68% de los permanentes y el 48% de los pastos cultivados. "Según una estimación preliminar de la Junta del Acuerdo de Cartagena, la agricultura campesina del Area Andina generaría entre el 50 y 60% de los bienes agrícolas de consumo final". En los países Centroamericanos la producción originada en las unidades campesinas alcanzaba a alrededor de un 36% en Costa Rica, con el menor aporte, y en el otro extremo a un 64% en Honduras.

La información que proporcionan los censos indica que la mayor parte de la población agrícola activa está en el sector campesino. En Brasil la agricultura campesina reúne el 75% de la fuerza de

^{1/} La información que se da en esta parte corresponde principalmente al artículo de Emiliano Ortega publicado en la Revista de la CEPAL N° 16 sobre "La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias".

trabajo agrícola, en Ecuador 72%, en Panamá el 60% y en México el 80%. En todos estos casos se da también un alto predominio del trabajo familiar, superior al 72%, y la mano de obra permanente ligada a este tipo de explotaciones es mayor que en el resto de la agricultura.

En cuanto a la contribución de este sector a la exportación, los antecedentes disponibles para algunos países en relación con dos productos (café y cacao) muestran la importancia de la producción campesina.^{1/} En Costa Rica se calcula que cerca del 30% de las exportaciones agrícolas provienen de las unidades campesinas y en Honduras ese porcentaje se calcula en alrededor del 25%.

Los antecedentes resumidos que aquí se presentan son suficientes para mostrar la importancia económica y social de las economías campesinas, a los cuales habría que agregar que los alimentos producidos en ese sector constituyen la parte principal de la dieta de los grupos pobres urbanos.

B. Algunos factores que han influido en el desarrollo agropecuario

El desarrollo agropecuario se ha visto influido por lo que ha ocurrido en el mercado internacional, por los objetivos perseguidos en las estrategias de desarrollo y las políticas destinadas a lograrlos, por el proceso de modernización ocurrido en la agricultura y el desarrollo de la agroindustria.

1. La inestabilidad de origen externo

Como ya se señaló, en varios países de la región las exportaciones agrícolas representan un alto porcentaje del total. Es así que en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, dichas exportaciones representaban más del 50%; y en México, Ecuador y Perú, esta proporción varía entre 25 y 48%. Por lo tanto, cualquier cambio en las condiciones del mercado mundial que afecte a las exportaciones agropecuarias de los países indicados tiene un efecto macroeconómico que trasciende el propio sector.^{2/}

^{1/} Información detallada en Cuadro 1 y 2 del artículo de Emiliano Ortega ya citado.

^{2/} Alberto Valdés, op. cit.

En ocho de nueve productos seleccionados (trigo, maíz, carne de vacuno, bananos, café, azúcar, algodón y cacao), los precios expresados en dólares constante (1953-1955) se redujeron en proporciones importantes entre 1952 y 1975. En la actualidad esa situación es aún más deteriorada.^{1/}

La mayor proporción de las exportaciones agrícolas de la región están concentradas en cinco o seis productos (70%), y el mercado de exportación principal está en los países industrializados, especialmente los de la Comisión Económica Europea y Estados Unidos. Estas dos características comunican inestabilidad a las exportaciones agropecuarias tanto en el volumen exportado como en el precio que se obtiene por ellas. Esta situación estructural se ve agravada por las frecuentes políticas restrictivas aplicadas por los países centrales, limitando el acceso de las exportaciones latinoamericanas a sus mercados, ya sea a través de medidas arancelarias, o del establecimiento de cupos a la importación o de otras formas de restricción al comercio.

Un estudio reciente muestra con claridad el alto grado de variabilidad de los precios de ciertos productos de exportación en el mercado mundial.^{2/}

En dicho estudio se señala que en las dos décadas anteriores a 1972, el precio real de los granos experimentó leves variaciones de un año a otro. Sin embargo, en los años posteriores esta situación cambió drásticamente. Durante el decenio del 70 el precio del trigo varió ocho veces más que las variaciones del decenio anterior y las variaciones del precio del arroz fueron más del doble. Los pronósticos tampoco son alentadores, lo que induce a pensar en mecanismos de precios que desliguen en lo posible a los productores nacionales de las fluctuaciones de precios externos de corto plazo.

En la página siguiente se presenta un cuadro incluido en el estudio mencionado que destaca las variaciones de precios producidas entre 1950 y 1979.

Además, es importante señalar que las exportaciones representan alrededor de 1980 un 17% de la producción de la agricultura. En el caso de algunos productos específicos la proporción exportada de la producción total es considerablemente mayor que el promedio. Así

^{1/} Ver Cuadernos de la CEPAL Nº 21, op. cit.

^{2/} B. Huddleston, D.G. Johnson, S. Reutlinger y A. Valdés, International Finance for Food Security, publicado por The John Hopkins, University Press, Baltimore, 1984.

VARIABLES EN PRECIOS DE EXPORTACION PARA TRIGO Y ARROZ
EN TERMINOS REALES

| Años | <u>Trigo</u> | | <u>Arroz</u> | |
|---------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| | Desviación Standard | Coefficiente de variación | Desviación Standard | Coefficiente de variación |
| | (dólar/ton) | (%) | (dólar/ton) | (%) |
| 1950-59 | 26.0 | 11.2 | 59.0 | 11.4 |
| 1960-69 | 7.0 | 3.6 | 89.0 | 17.5 |
| 1970-79 | 56.0 | 30.0 | 187.6 | 39.0 |

sucede, por ejemplo, con el té, café, cacao, soja, algodón, azúcar, etc.,^{1/} cuyas variaciones de precios comunican inestabilidad tanto al sector agropecuario como al conjunto de la economía.

La participación de muchos productos agrícolas de la región en el mercado internacional se ha reducido en los últimos veinte años, a la vez que la producción agropecuaria ha aumentado en los países desarrollados. Esto ha ocurrido por la acción deliberada del Estado en estos países, tanto por la mayor protección que se ha acentuado para varios productos, como por el apoyo generalizado que han dado a la producción agropecuaria elevándose su nivel de auto-abastecimiento y aún creándose excedentes exportables. Entre tanto en América Latina ha ocurrido lo contrario, ya que en el decenio de 1970, se ha producido un aumento notable de las importaciones. Para ilustrar esta afirmación basta señalar que en el trienio 1960-62 se importaba cinco millones de toneladas de grano, volumen que se ha elevado en el trienio 1980-82 a veinte millones de toneladas.

Estos antecedentes, entre otros, muestran la inestabilidad del ingreso agrícola originado en factores externos y los riesgos de que esta situación se acentúe si no se producen cambios en la política comercial de los países desarrollados y no se alteran las políticas internas hacia la agricultura en los países latinoamericanos.

^{1/} Ver Luis López Cordovez, "Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina", en Revista de la CEPAL Nº 16.

2. Objetivos y políticas de las estrategias aplicadas y los desequilibrios producidos en el desarrollo de las sociedades urbanas y rurales

Sería injusto asignar exclusivamente a los factores externos la causa de la inestabilidad e insuficiencia del desarrollo de la agricultura latinoamericana. Es preciso reconocer también que ha existido una deficiente complementación regional, ya que el comercio entre los países latinoamericanos no excede el 10% del total de sus exportaciones y que muy rara vez estos países han concertado su acción en las negociaciones comerciales con los países de fuera de la región. Además, las políticas nacionales, como se verá a continuación, no siempre han sido las más adecuadas para lograr un mayor grado de autosuficiencia alimentaria ni para alcanzar un mayor desarrollo del sector agropecuario.

Las estrategias de desarrollo aplicadas en la mayoría de los países latinoamericanos fueron inducidas principalmente por factores externos. Primero la gran crisis de los años treinta y después la segunda guerra mundial, dieron un fuerte estímulo a la industrialización sustitutiva. Estos fenómenos que provocaron gran incertidumbre acerca del abastecimiento de bienes industriales desde el exterior y limitaron la colocación de bienes de exportación producidos en la región, tuvieron una importante influencia en las políticas de desarrollo que se aplicaron en los decenios pasados. Además, durante esos años prevalecía un clima muy pesimista respecto a la evolución de la relación de precios del intercambio de la región y optimista en cuanto a las perspectivas del proceso de integración de las economías latinoamericanas.

En este contexto y considerando los efectos positivos y rápidos obtenidos en algunos países durante la etapa inicial de sustitución fácil, se puede explicar la aplicación persistente de ciertas políticas que, cuando las condiciones cambiaron, no se modificaron oportunamente y resultaron negativas desde el punto de vista de la utilización plena y eficiente del potencial productivo.

Teniendo en consideración la dependencia del desarrollo agrícola de los factores externos y el sesgo industrial urbano que han tenido las estrategias globales de desarrollo de las economías de los países latinoamericanos, es explicable la poca autonomía que ha tenido el sector agropecuario, cuyo desarrollo ha estado condicionado al cumplimiento de ciertos objetivos, como son: producir alimentos a bajo precio para el consumo urbano, suministrar mano de obra barata para el desarrollo industrial, proveer de divisas para el desarrollo de la economía, constituir un mercado para la industria manufacturera

nacional, proveer de materias primas a la agroindustria y, en términos más generales transferir recursos para el desarrollo de otros sectores.

a) Los mecanismos usados para cumplir los objetivos

Una de las formas de transferir recursos a otros sectores ha sido a través de los precios relativos. El desarrollo industrial ha requerido por un largo periodo ser protegido de la competencia externa. Los principales instrumentos de protección han sido la sobrevaluación de las monedas nacionales, esto es mantener un tipo de cambio artificialmente bajo, y los altos aranceles. Estas medidas sin duda estimularon el nacimiento y desarrollo de la industria sustitutiva con todos los efectos favorables conocidos, no obstante también provocaron efectos negativos en las exportaciones y en la producción agrícola.

La aplicación sostenida por un largo período de una protección arancelaria alta y un tipo de cambio que sobrevalúa la moneda nacional es desfavorable a la agricultura porque afecta negativamente la rentabilidad de sus exportaciones que constituyen un componente importante de la producción del sector; aumenta el costo de los insumos; y, como ha ocurrido frecuentemente, la producción nacional ha debido enfrentar la competencia externa sin protección y con un tipo de cambio favorable para los productos importados, los cuales, en muchas oportunidades, recibían subsidios de sus respectivos países.

Es efectivo que en algunos casos la política cambiaria se ha utilizado como instrumento para extraer recursos de empresas agrícolas exportadoras de alta productividad y de propiedad extranjera. Esto puede ser un objetivo justificado, pero aún así, se podrían utilizar otros medios más eficientes, más selectivos y directos para cumplir dicho objetivo.

El efecto positivo que tuvo inicialmente este tipo de políticas fue haciéndose cada vez más dudoso en la medida en que el nivel de protección se mantuvo y permitió que a su amparo se desarrollaran industrias de tipo monopolístico y oligopolístico con altos márgenes de utilidades y mercados cautivos. Además, esto dio origen a la utilización de tecnología crecientemente compleja, con alta densidad de capital y menor capacidad de generación de empleos, lo cual resultaba inconveniente desde el punto de vista de la dotación de recursos y de la escasez relativa de los factores predominante en nuestros países. Esto se ha reflejado en los años más recientes en el aumento considerable del empleo en los servicios, cuya tasa de crecimiento de la

productividad entre 1960 y 1980 ha sido equivalente a la mitad del experimentado por la agricultura en el mismo período.^{1/}

Las políticas de precios adoptadas con frecuencia por los gobiernos, también discriminaron en contra de los precios agrícolas. Esto se ha debido generalmente a la presión de los habitantes urbanos por mantener bajos los precios de los alimentos, lo que ha inducido a los gobiernos a controlarlos, con lo cual se pretendía influir además en el índice de costo de vida, que en muchos países es el indicador utilizado para reajustar los salarios.

La importación de alimentos subsidiados desde Europa y Estados Unidos ha facilitado la fijación de los precios a niveles a veces críticos para los productores nacionales.

La tendencia al control de precios de productos básicos ha sido generalizada. También se repite caso tras caso el juicio crítico sobre los resultados de la aplicación del control de precios. En algunos casos, a pesar de los controles, el subíndice de precios de los alimentos subió más que el índice general, a la vez que los productores de alimentos básicos sufrían un deterioro en su rentabilidad frente a otros productos. En estas condiciones la producción de alimentos básicos fue concentrándose cada vez más en las economías campesinas que tenían pocas posibilidades de cambiar su estructura de producción y que necesitaban destinar una parte de la producción de esos alimentos a su propio consumo.

En el caso de las economías campesinas, se agrega a los efectos negativos producidos por el control de precios de los alimentos básicos el hecho que su oferta es fraccionada y dispersa, que no cuentan con organizaciones de venta, que no tienen capacidad económica ni física para retener su producción y que no tienen medios de transporte, todo lo cual los deja a merced de intermediarios que adquieren sus productos a bajos precios, lo que repercute seriamente en el ingreso familiar. Esto que debería traer como consecuencia una reducción en la producción, en muchas oportunidades no ha ocurrido así debido a la poca flexibilidad que existe en los predios pequeños para cambiar su estructura de producción. Por el contrario, la reacción de estos empresarios ha sido la de aumentar su producción para evitar que su ingreso disminuya a niveles inferiores a los de subsistencia.

^{1/} Ver Aníbal Pinto, "Transformaciones estructurales y estilos de desarrollo: anticipaciones, desvíos y opciones estratégicas", RIAT 803/1, noviembre de 1983.

En algunos casos se trató de compensar los menores ingresos de los productores agrícolas originados en el control de precios a través de subsidios. Estos se otorgaban en relación con productos específicos, o a través de las tasas de interés, o a través del precio de algunos insumos. En raras oportunidades estos subsidios llegaban a las economías campesinas, ya que éstas por lo general estaban marginadas de las instituciones financieras tradicionales y no estaban en condiciones de utilizar los insumos técnicos subsidiados. Sólo en el caso de los países que han tenido organismos especiales para atender a las unidades pequeñas de producción, éstas han podido obtener algún beneficio de las políticas estatales. En este caso se encuentran también las experiencias de desarrollo rural integrado que han tenido como propósito atender necesidades económicas y sociales de los grupos campesinos más atrasados.

Las acciones realizadas para mejorar las condiciones de los campesinos, ya sea a través de instituciones ad-hoc o de programas específicos, son ejemplos estimulantes pero muy insuficientes porque han cubierto una parte pequeña del universo campesino.

La provisión de mano de obra barata a la industria se ha producido por lo que podría llamarse migración natural y por el proceso de modernización-mecanización que ha dejado mano de obra redundante en la agricultura. Si a esto se suma la carencia de servicios básicos y la falta de expectativas de todo orden que ha caracterizado la vida rural, la migración natural se ha convertido en un éxodo masivo en busca de mejores oportunidades. A todo lo anterior se agrega la desprotección legal en que ha vivido la mayoría de los trabajadores del campo latinoamericano, en lo que se refiere a organización sindical, remuneraciones, seguridad social, condiciones de trabajo y estabilidad del empleo.

Por otra parte, el deterioro del ingreso de las familias campesinas originado por el extraordinario aumento que han tenido las propiedades de pequeña superficie y la disminución del ingreso real obtenido de sus explotaciones, han obligado a los pequeños productores a complementar su ingreso en actividades extraprediales, lo cual es una explicación adicional del crecimiento del semiproletariado campesino.

La suma de los factores negativos que se han dado en los asentamientos rurales ha contribuido a crear una corriente permanente de mano de obra proveniente de las áreas rurales hacia las zonas urbanas. Este aumento constante de la oferta de trabajo ha contribuido a mantener los niveles de salarios deprimidos, especialmente de las ocupaciones que no requieren calificación; ha sido una de las causas de la expansión del empleo en actividades de servicio, dada la incapacidad de la industria de absorber el aumento de la oferta de trabajo urbano; y finalmente, explica en parte el incremento del subempleo y de la pobreza urbana.

En cuanto a la responsabilidad que le ha correspondido a la agricultura como proveedor de divisas para el desarrollo, ya se ha señalado que alrededor de 1980 las exportaciones agropecuarias de América Latina representaban alrededor del 39% del total de las exportaciones regionales y, lo que es más significativo, el balance comercial se mantenía en esa fecha en 212% para el conjunto de la región, siendo negativo sólo en los casos de Chile, Haití, México, Perú y Venezuela.

Tal vez el objetivo que menos se cumplió fue el de constituir al sector agropecuario en una fuente de demanda de la industria manufacturera. Por una parte el empobrecimiento masivo de los habitantes rurales y, por otra, la concentración del progreso técnico, de la mayor productividad y del ingreso, en un segmento reducido de las explotaciones agrícolas, limitó el mercado agrícola para las manufacturas industriales sean éstas bienes de consumo o de capital.

Por último, la persistente transferencia de recursos del sector agropecuario prácticamente no tuvo compensación a través de la acción del Estado. Un estudio realizado en el International Food Policy Research Institute (IFPRI),^{1/} señala que para nueve países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela), los gastos del gobierno en agricultura, entre 1950 y 1978, representaban en promedio alrededor del 1% del producto bruto y del 5% en el total del presupuesto público. Estos porcentajes muestran la baja prioridad que se ha dado a la agricultura en la asignación de los recursos del sector público. Todo lo cual ha contribuido a acentuar la creciente disparidad en las oportunidades que se ofrecían a los habitantes de las zonas urbanas y rurales, lo que ha sido determinante para que el proceso de emigración hacia las ciudades haya sido más acelerado que el que se podría haber esperado en un tránsito "normal" hacia el desarrollo.

Las políticas crediticias, de investigación y extensión y las de asistencia técnica que han favorecido a la agricultura, por lo general han sido determinadas por los requerimientos de alimentos de los sectores urbanos de ingresos medios y altos y por la necesidad de exportar. En consecuencia, los principales beneficiarios de esas políticas han sido los empresarios del sector moderno.

b) La reforma agraria: una acción diferente

Entre las medidas que han tenido en consideración las necesidades económico sociales y políticas de la agricultura, se destaca la reforma agraria, pero ella ha sido limitada a algunos países de la región y con resultados muy diversos.

^{1/} Ver Víctor Elías "Government Expenditures on Agriculture in Latin America", IFPRI, Research Report 23, mayo de 1981.

En un extremo se encuentra Cuba y más recientemente Nicaragua, en que la reforma agraria se ha realizado en un proceso de tipo socialista, que tiende a eliminar la propiedad privada de la tierra. En el otro extremo están Argentina y Uruguay en que hay muy poca presión demográfica sobre la tierra y en que la reforma agraria no aparece como tema importante en sus experiencias de desarrollo.

Otro grupo de países ha emprendido reformas radicales en algún período de desarrollo reciente, pero han experimentado cambios bruscos en su política y han sufrido procesos de antirreforma. En este caso se encuentra Chile, Guatemala y más recientemente Perú, que han dejado de dar apoyo a los sectores reformados.

Por otra parte, está el caso de Bolivia y México en que se pretendió eliminar las grandes unidades de producción y se crearon unidades de tamaño familiar, que junto con mejorar sus condiciones de vida han sido un freno para la emigración rural-urbana.^{1/}

Otros países como Colombia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, y más recientemente Salvador han realizado reformas de alcance limitado, afectando sólo los grandes latifundios improductivos.

Finalmente, en varios países no ha existido un proceso de reforma agraria, a pesar de darse las mismas condiciones objetivas que estimularon dichos procesos en otros países.

Con excepción de las experiencias de reforma agraria realizadas dentro de un gobierno de tipo socialista, estos procesos han tenido como criterio común expropiar los latifundios improductivos para redistribuir la propiedad de la tierra entre los antiguos trabajadores de los predios afectados y en segundo término entre otros campesinos sin tierra. En el caso de las reformas más radicales, no considerando los períodos de contrarreforma, el proceso ha sido más amplio abarcando la totalidad o una buena parte de los latifundios y creándose un amplio sector de pequeños propietarios, salvo en el caso de Perú en que se crearon grandes cooperativas para aprovechar las ventajas de producción a escala. En todo caso, la característica común de estas experiencias es que los nuevos propietarios, especialmente los que no quedaron asentados en tierras de mejor calidad, se vieron afectados por la falta de apoyo estatal (Bolivia-México) o sufrieron los efectos de la contrarreforma (Chile), junto con el violento impacto que produjo en algunos casos la aplicación de una política neoliberal que los dejó abandonados a la competencia desigual. En estos casos una buena parte de los propietarios nacidos durante la reforma agraria perdieron sus tierras.

^{1/} Ver "Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, México, Peru and Venezuela", World Bank Staff Working Paper N° 275.

La experiencia demuestra que los pequeños propietarios, sean reformados o antiguos minifundistas, no pueden sostenerse en condiciones medianamente aceptables si no reciben apoyo del Estado a través de sistemas especiales de financiamiento, de asistencia técnica y de la creación de canales de comercialización para sus insumos y su producción. Por lo general, esto no ha ocurrido en las experiencias latinoamericanas y, en algunos casos, sólo se ha logrado por períodos cortos.

En síntesis, se puede decir que la experiencia de reformas agrarias en América Latina ha reducido la proporción de latifundios, ha afectado a una pequeña proporción de los propietarios sin tierra (22% de los posibles beneficiarios), ha contribuido a arraigar a los asignatarios de tierra, ha aumentado el número de pequeños propietarios que por lo general no han recibido ayuda continua, no ha tenido efectos sobre los antiguos minifundistas y no ha tenido efectos apreciables sobre el nivel y estructura de la producción.

A pesar de que los efectos positivos han sido menores que los esperados, el proceso de reforma ha creado una mayor conciencia de sus derechos en el campesinado, ha provocado efectos laterales favorables en las relaciones entre empleadores y trabajadores en las empresas no reformadas, y ha contribuido a arraigar a los campesinos.

Del breve recuento anterior se puede concluir que la agricultura latinoamericana ha cumplido en buena medida con las funciones que se le asignaron conciente o inconcientemente en las estrategias de desarrollo, pero eso ha tenido un costo en términos de un crecimiento relativo menor de la producción agropecuaria, de un aumento de la migración rural-urbana, de un incremento del subempleo, de un deterioro del balance comercial del agro, de una menor autosuficiencia de alimentos básicos y de un aumento de la heterogeneidad de la economía agrícola, con un evidente deterioro de las economías campesinas.

3. La modernización de la agricultura

La agricultura no ha estado ausente del proceso de transformación que han experimentado las otras actividades económicas en los países latinoamericanos. El cambio en las condiciones tecnológicas del desarrollo agrícola es un hecho visible, aunque éste se concentró en algunos países y en cierto tipo de explotaciones. Entre 1950 y 1980 las estadísticas señalan que el consumo de fertilizantes aumentó casi veinte veces, que la superficie regada más que se duplicó y que

el uso de tractores se multiplicó por siete. También se señala que esta situación se ha producido principalmente por los cambios tecnológicos ocurridos en tres países: Brasil, México y Argentina. Además, dichos cambios se han realizado en una proporción reducida de las explotaciones agrícolas y sólo por excepción los pequeños productores se han integrado a la modernización.

La norma ha sido la concentración del cambio tecnológico en empresas de tamaño mediano y grande, ubicadas en tierras de buena calidad, las que, a su vez, han sido las más beneficiadas con la inversión pública en infraestructura, con el crédito y la asistencia técnica.

Otro indicador que muestra una característica de la modernización se refiere a la composición de los gastos de operación efectuados en la agricultura. Se puede apreciar que los gastos de operación asociados a la tecnificación representaron cerca del 31% del total alrededor de 1960, porcentaje que habría subido al 37% en 1970 y al 44% en 1980, produciéndose simultáneamente una reducción de 32% a 18% en la proporción que ocupaba el gasto destinado a remunerar la mano de obra.^{1/}

El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana se ha visto reforzado posteriormente por el desarrollo de la agroindustria, cuya importancia relativa en el producto agrícola creció del 32% al 42% entre 1960 y 1980.^{2/} La producción de alimentos elaborados ha contribuido a acelerar el cambio de los patrones de consumo urbanos. Esto ha influido sobre la demanda de materias primas agrícolas y en las transformaciones de la agricultura, produciéndose, por una parte, un aumento en la producción y consumo de productos agroindustriales destinados a satisfacer las necesidades de la población con ingresos crecientes y, por otra, incorporando formas capitalistas de producción en el agro capaces de responder cuantitativa y cualitativamente a las nuevas demandas de materias primas provenientes de la agroindustria.

La modernización de la agricultura ha contribuido a provocar un cambio en la estructura de producción agropecuaria que ha estado fuertemente influido por la necesidad de responder, tanto a la demanda de los sectores de ingresos medios y altos del sector urbano, como a proveer de insumos a la agroindustria. Estos objetivos se han cumplido

^{1/} Ver Luis López Cordovez, "Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina" en Revista de la CEPAL N^o 16, abril de 1982.

^{2/} Ver División Conjunta CEPAL/FAO, "Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina", RIAT 803/10, septiembre de 1983.

en buena medida, demostrándose así la flexibilidad de la oferta agrícola frente a aumentos de la demanda y a estímulos originados en las políticas de precios, financiamiento y comercialización, que generalmente han acompañado a la expansión de la agroindustria.

En esta forma se produjo un doble efecto. Mientras el consumo de alimentos ha crecido menos que el consumo total, no ha ocurrido así con el consumo de alimentos elaborados.^{1/} Y mientras la agricultura en su conjunto languidecía o se empobrecía, como ha sido el caso de las economías campesinas, los sectores modernos ligados a la expansión agroindustrial aumentaban su producción, productividad e ingreso.

La modernización, expresada en términos de mecanización y uso de insumos técnicos, ha llegado en forma muy limitada a las unidades pequeñas de producción, no sólo por razones económicas, sino por inadecuación de esa modernización a las condiciones estructurales de dichas unidades de producción. Esas condiciones dicen relación en algunos casos con la topografía del terreno; y con el predominio de propiedades muy pequeñas; con el impacto que produce en el presupuesto familiar un pago creciente en dinero, lo que obligaría a reducir el autoconsumo que es la base de la alimentación del campesinado. Todo esto no quiere decir que existe una resistencia innata a la innovación en los empresarios campesinos, lo que se desea destacar es la necesidad de utilizar recursos de investigación y extensión para buscar la tecnología adecuada a este tipo de empresas agrícolas.

Por otra parte, la modernización contribuyó también a cumplir con la función que se le asignó a la agricultura de proveer mano de obra barata a la industria. En efecto, la mecanización agrícola permitió utilizar menos personas por unidad cultivada, dejando mano de obra redundante que emigró a los centros urbanos. Además, los aumentos esporádicos de demanda por mano de obra, se podían satisfacer con el trabajo de las familias de economías campesinas, cuyo ingreso proveniente de la explotación de la tierra era insuficiente para su subsistencia, y con los asalariados de temporada. De esta manera, la mano de obra redundante iba a las ciudades y a la vez el costo del trabajo no aumentaba en las zonas rurales por la existencia de un alto porcentaje de subempleo y por la limitada capacidad de negociación que tenía el proletariado o semiproletariado rural.

^{1/} Países con ingreso per cápita entre 2 500 y 3 500 dólares consumen entre 60 y 70% de alimentos de origen agroindustrial. Cuando el ingreso per cápita fluctúa entre 500 y 1 000 dólares ese porcentaje es de alrededor del 45%, ver "Agricultura, alimentación ...", op. cit.

C. Efectos sobre la ubicación espacial de la población y la pobreza

Un hecho notable que ya se ha destacado suficientemente y que se analiza con mayor detalle en un documento de apoyo presentado a este seminario,^{1/} es el cambio espacial producido en la población latinoamericana. Desde el año 1950 hasta 1980 el crecimiento de la población urbana promedio anual de América Latina ha sido de aproximadamente 5 millones de personas. Se estima que alrededor del 45% de ese crecimiento se debió al aumento general de la población, un 40% tendría su origen en las migraciones rural-urbanas y el 15% restante se explica por reclasificaciones de los poblados que cambian de categoría.

En general, el proceso de urbanización más acelerado coincide con las etapas de desarrollo caracterizadas por un mayor dinamismo industrial. Así, Argentina, Uruguay, Chile y Cuba que tuvieron un desarrollo industrial anterior al del resto de los países, muestran menores tasas de crecimiento demográfico y ritmos decrecientes de la población rural, a excepción de Cuba. Venezuela, Panamá, Costa Rica, Colombia, Brasil, México, Perú y Ecuador, con un desarrollo industrial más tardío, han mostrado en los últimos tres decenios altos ritmos de crecimiento de la población urbana. Por último, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití, han entrado a la etapa más acelerada de urbanización a partir de 1970, coincidiendo con su ingreso retrasado y en algunos casos muy incipiente al proceso de industrialización.^{2/}

El aumento de la población urbana y la concentración de ella en las grandes ciudades, contrasta con el tipo de asentamiento humano que se da en el sector rural. En efecto, cerca del 85% de los asentamientos rurales de la región son de población dispersa, esto es están constituidos por caseríos y villorrios de tamaño inferior a los 500 habitantes.

Los asentamientos que se pueden incluir en la categoría de mixtos (rural-urbanos) y que tienen un tamaño comprendido entre 2 mil y 20 mil habitantes representan cerca del 15% de la población y cumplen la importante función de servir de enlace entre las zonas rurales más aisladas y los centros urbanos. En general, estos asentamientos constituyen una "estación" en el viaje migratorio hacia las grandes ciudades.

^{1/} Ver Margarita María Errázuriz, "Dinámica demográfica y pobreza rural", Santiago, mayo de 1984.

^{2/} Ver "Población, urbanización y asentamientos humanos en América Latina. Situación actual y tendencias futuras (1950-2000)", E/CEPAL/Conf.70/L.4, octubre de 1979.

La dispersión de los asentamientos rurales es un hecho que es preciso tener en cuenta en la elaboración de políticas, ya que a la vez de influir en el aislamiento y en la falta de oportunidades en el sector rural, dificulta seriamente la aplicación de políticas que permitan a la población rural tener acceso, aunque sea limitado, a los servicios básicos y a la recreación.

Por otra parte, la concentración de la población en grandes centros urbanos seguirá presionando por recursos de toda índole para satisfacer sus necesidades diversificadas, reduciendo la disponibilidad de recursos para resolver los problemas más elementales de la sociedad rural. De esta manera, la diferencia de oportunidades entre uno y otro sector sería cada vez mayor, lo que reforzaría las tendencias migratorias, especialmente de la población más joven.

Los antecedentes extraídos de censos agrícolas muestran que en varios países se nota una disminución de la proporción de la población ocupada en los predios más grandes, especialmente la de carácter permanente y, por el contrario, un aumento en la ocupación permanente en los predios pequeños. Esto está produciendo varios efectos ligados con la pobreza. Por una parte se estimula la emigración a las zonas urbanas, por otra, se aumenta la proporción de trabajadores temporales y, finalmente, se está ejerciendo una presión creciente sobre los limitados recursos de que disponen las pequeñas unidades productivas agrícolas.

El aumento de la población urbana, el incremento relativo del ingreso de los grupos medios y la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, entre otros factores, contribuyeron a cambiar la estructura de la demanda de alimentos, lo que creó las condiciones propicias para la expansión de la agroindustria, generalmente de carácter transnacional que, a su vez, a través de la propaganda exacerbó el consumo de alimentos elaborados y provocó un cambio en las formas de explotación de los predios agrícolas y en la estructura de la oferta.

El acelerado aumento de la población urbana, explicado casi en un 50% por la emigración rural; la incapacidad de las economías latinoamericanas de absorber a niveles de productividad e ingreso adecuado dicho aumento poblacional; y la ineficacia de las políticas redistributivas para corregir las desigualdades extremas; se han reflejado en un aumento de la proporción de pobres urbanos en el total de la población pobre.

De acuerdo con los estudios realizados en el Proyecto de Pobreza Crítica, en el año 1970 se estimaba que el 42% de los pobres eran urbanos, para 1980 se calculó que ese porcentaje había subido a 49% y una proyección para el 2000 lo elevaría al 60%. Esto estaría indicando que de cumplirse la proyección, el aumento de la pobreza en las áreas urbanas representaría 95% del incremento total de la pobreza en el período 1980-2000. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en el sector rural se mantendría alrededor del 50%, en tanto que la urbana sería cercana al 25%.

Los antecedentes anteriores muestran que se ha producido y seguiría produciéndose, si las condiciones no cambian, un traslado de la pobreza rural a las zonas urbanas, y que se mantendría una situación de pobreza masiva en el sector rural, ya que 1 de cada 2 habitantes rurales viviría en condiciones de pobreza.

Las estimaciones de la FAO son aún más pesimistas, ya que señalan que alrededor de 1973, un 70% de la población agrícola vivía en condiciones de subsistencia, esto es 85 millones de personas, de los cuales poco más del 50% eran asalariados agrícolas y el resto pequeños propietarios. En conjunto estos grupos percibieron alrededor del 35% del ingreso agrícola, con un ingreso por persona de 115 dólares de 1970. Por su parte, los grandes propietarios que constituían el 2% de la población agrícola, tenían un ingreso por persona de alrededor de 2 560 dólares de 1970.^{1/} Estos antecedentes están mostrando, además del carácter masivo de la pobreza rural, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso al interior del sector agrícola.

Los decenios pasados han sido exitosos desde el punto de vista del crecimiento económico de América Latina, pero se han frustrado las expectativas que existían en los años 50 y 60 en relación con la difusión generalizada del progreso. Los antecedentes que se proporcionan resumidamente en los párrafos anteriores dejan en evidencia que la atracción natural de la vida urbana, agudizada por el abandono de la población rural, ha provocado un cambio espacial de la población que ha superado ampliamente las posibilidades de las economías latino-americanas de darle un empleo cuyo ingreso supere las líneas de pobreza. Esto ha traído como consecuencia el mantenimiento de altos niveles de subempleo urbano y un aumento de la pobreza entre los habitantes urbanos.

Por otra parte, la evolución del desarrollo agrícola, también señala un desempeño aceptable desde el punto de vista económico, pero a la vez un gran desequilibrio en la distribución entre los distintos

^{1/} Ver Luis López Cordovez, Revista de la CEPAL Nº 16, op. cit.

grupos que componen la sociedad rural, quedando bajo la línea de pobreza la mitad de la población de ese sector, sin esperanza de mejorar su condición en las actuales circunstancias. Esto estimula el círculo vicioso de la migración rural urbana especialmente de los grupos más jóvenes de la población.

D. Algunas conclusiones de la primera parte

A pesar de que los países de América Latina han experimentado un crecimiento económico considerable en las tres décadas pasadas, éste no ha resuelto los problemas básicos de pobreza masiva y subempleo que se registra en muchos países. Entre 1960-1980, período en que el producto bruto por habitante casi se duplicó, la incidencia de la pobreza bajó un 30% (de 50% a 35%) y el subempleo se mantenía en más de un quinto de la fuerza de trabajo.

La pobreza ha experimentado un cambio espacial debido en buena parte a la emigración de la población del campo a la ciudad, sin que dicha población haya encontrado los suficientes empleos a un nivel de ingreso satisfactorio. En 1960 un tercio de la población pobre vivía en zonas urbanas, en 1980 se estima que ese porcentaje ha subido al 50%.

Los grupos más pobres de la población latinoamericana son los que han recibido la menor proporción del aumento del ingreso y esa población se encuentra de preferencia entre los pobres rurales.

Si bien el crecimiento económico de la agricultura ha sido inferior al promedio, dicho crecimiento no ha sido despreciable y se compara favorablemente con el experimentado por el resto de las regiones en desarrollo. A pesar de la pérdida de importancia relativa del aporte de la agricultura al PIB de los países latinoamericanos, la agricultura sigue siendo importante en la mayoría de los países de la región por su participación en el PIB en la PEA y en el total de exportaciones, además de su función específica de proveer de alimentos a sus habitantes.

El desarrollo de la agricultura ha sido funcional a los requerimientos de las estrategias que han privilegiado la urbanización y el desarrollo industrial, produciéndose una permanente transferencia de recursos del sector agrícola a otros sectores a través de los precios relativos, de las políticas cambiarias y arancelarias, de los impuestos a la exportación de productos agropecuarios y otros medios. Estas transferencias de recursos han tenido una compensación muy reducida por la vía de los subsidios, ya sea a

través del sistema crediticio, o del precio de los insumos, o de los gastos en investigación y asistencia técnica. En lo que se refiere a la acción del sector público, en inversiones y en servicios sociales, el sector rural se ha visto favorecido con una proporción muy pequeña del gasto en inversión pública.

La producción agropecuaria tanto de los pequeños como de los grandes empresarios ha demostrado flexibilidad para adaptarse a los estímulos de demanda, sea de origen nacional o externo. Pero dado el carácter concentrador que ha caracterizado los estilos de desarrollo en los decenios pasados, los aumentos de demanda interna de alimentos han tenido su origen en los grupos de ingresos medios y altos. Esto ha provocado un aumento mayor de la demanda de ciertos productos elaborados, lo que ha inducido a una modernización de ciertos segmentos de la agricultura, transformando las formas tradicionales de producción y creando nuevas formas de relaciones sociales y de trabajo en las empresas agrícolas.

Los aumentos de la producción agrícola se han debido principalmente a la incorporación de nuevas tierras al cultivo, en los países que han contado con una frontera agrícola; a los aumentos de productividad de las empresas tradicionales que se modernizaron; y al estímulo creado por el surgimiento de la agroindustria. Estas formas de expansión de la producción, especialmente las dos últimas, se hicieron simultáneamente con una disminución de la utilización de mano de obra por unidad de superficie, provocándose un aumento del subempleo en el sector rural.

La producción de las explotaciones de tipo tradicional y especialmente la de las economías campesinas, perdieron peso relativo en la producción agropecuaria total, prácticamente no recibieron los beneficios de la modernización, ni de las políticas de estímulo aplicadas por el sector público destinadas a aumentar la producción de los productos que satisfacen las necesidades de la población urbana de ingresos medios y altos y la demanda externa.

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

El crecimiento vegetativo de la población urbana, la migración acelerada del campo a la ciudad originada en la falta de oportunidades en el sector rural, la persistencia de las políticas que discriminan en contra de la agricultura, la propagación de los valores propios del habitante urbano en desmedro de los rurales, entre otros factores, han creado un proceso acumulativo de demandas económicas y sociales que tienden a concentrar cada vez más los recursos en los sectores urbanos y en el segmento moderno agrícola que produce para el consumo interno y para la exportación. En esas condiciones se hace casi imposible provocar un alivio significativo de la pobreza que afecta a gran parte de la población rural latinoamericana.

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

A pesar del abandono y, en muchos casos, de la explotación que han sufrido las economías campesinas, ellas contribuyen con una proporción muy importante de los alimentos que consumen los pobres de las ciudades, aportan una cuota significativa de la producción para la exportación y son la principal fuente de empleo permanente agrícola.

Una de las pocas medidas que ha tenido como objetivo específico cambiar las relaciones sociales y de producción en la agricultura ha sido la reforma agraria. Sin embargo, la profundidad, extensión y continuidad que ha caracterizado a la mayoría de estas experiencias, no ha provocado cambios significativos en la vida rural y no ha mejorado la situación de los más pobres. Esto no significa dejar de reconocer los efectos que ha tenido en la disminución de los latifundios improductivos y su contribución para arraigar a los nuevos propietarios en el campo.

En síntesis, el desarrollo agropecuario ha estado subordinado a proveer de recursos para la expansión de otros sectores económicos, lo que parece haber sido la experiencia histórica universal. Sin embargo, en países que han alcanzado un nivel mayor de desarrollo, esa estrategia ha ido acompañada de una respuesta dinámica de los otros sectores y de una relación intersectorial que ha permitido un mayor equilibrio tanto en el crecimiento económico como en la equidad social.

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

En la sección siguiente se sugieren algunas orientaciones que permitan emprender el camino de la superación de la pobreza, satisfacer en mejores condiciones las necesidades alimenticias de la población latinoamericana y aliviar la pobreza rural.

II. ESTRATEGIAS Y POLITICAS

Como consecuencia de la persistencia de las desigualdades sociales extremas y de la lenta incorporación de la población pobre a condiciones de vida que cumplan con el requisito esencial de satisfacer las necesidades básicas de las personas, han surgido propuestas que con mayor o menor intensidad pretenden modificar los estilos de desarrollo que han prevalecido en la mayoría de los países latinoamericanos. Unas destacan la prioridad del empleo como un medio para satisfacer las necesidades básicas.^{1/} Otra pone el énfasis en la necesidad y posibilidad de crecer y al mismo tiempo redistribuir.^{2/} Y, finalmente, están aquellas que plantean como objetivo prioritario satisfacer las necesidades básicas, existiendo entre éstas diferencias importantes en cuanto a medio, plazos y aún sobre los sistemas políticos que podrían hacer viables dichas estrategias.^{3/}

Las estrategias enumeradas tienen como factor común la crítica a las modalidades de desarrollo en aplicación por la incapacidad que éstas han demostrado para difundir el bienestar en una forma equitativa.

La CEPAL, por su parte, ha expresado en numerosos documentos críticas a los estilos de desarrollo concentradores y dependientes, propiciando los cambios estructurales y las políticas que podrían conducir a un desarrollo más equitativo y autónomo.

En los años más recientes, el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica ejecutado por CEPAL, además de documentar las situaciones de pobreza y sus relaciones con el tipo de desarrollo adoptado, ha propuesto también las orientaciones generales de una estrategia que se proponga superar la pobreza.

Esas orientaciones que se presentan resumidamente más adelante contienen elementos de las estrategias ya enunciadas, y ponen el acento en los cambios estructurales, la generación de empleos, y las políticas sociales destinadas a satisfacer necesidades básicas.

^{1/} Se destaca entre éstas la de OIT "World Employment Programme, Research in Retrospect and Prospect", Ginebra, 1976.

^{2/} Banco Mundial y Universidad de Sussex, Redistribución con crecimiento, Madrid, 1974.

^{3/} Véase OIT, The Basic Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology, 1977. Informe Dag Hammarskjöld, ¿Qué hacer? Otro desarrollo, septiembre, 1975; OIT, "Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial", Ginebra, 1976. Informe de la Fundación Bariloche, ¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano, Bogotá, 1978. Informe al Club de Roma, Reshaping the International Order, Nueva York, 1976. Jorge Graciarena "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", en Revista de la CEPAL, agosto de 1979.

Hay algo que queda claro de la literatura revisada y esto es que la pobreza absoluta, o sea, aquellas situaciones en que el ingreso familiar es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas, no puede tratarse como un fenómeno aislado e independiente de lo que ocurre en la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, su superación debe formar parte de una estrategia global que contenga las políticas específicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los grupos más pobres.

Por esta razón se ha estimado conveniente explicitar algunos de los principales elementos que debería contener una estrategia que contemple entre sus objetivos prioritarios la superación o el alivio de la pobreza. Obviamente, lo que se propone a continuación es un marco que debe ser adecuado a las condiciones específicas de cada país.

A. Bases de una estrategia para superar la pobreza

El enunciado de los elementos que debería contener una estrategia que se propone superar la pobreza tiene como propósito servir de referencia a los responsables de formular las políticas planteándose en primer término los objetivos que se persiguen para que a partir de ellos se puedan identificar los factores que tienen mayor influencia en su cumplimiento y las áreas prioritarias de intervención.

En los planteamientos que se hacen a continuación se parte de la base que el Estado tiene una responsabilidad protagónica y, por lo tanto, se descarta la posibilidad que el libre juego de las fuerzas económicas y sociales en el mercado puede resolver las desigualdades. Esta no es una afirmación antojadiza, sino que está sustentada en la propia lógica de asignación de recursos del mercado, que responde a los estímulos de la demanda que a su vez está determinada por la distribución del ingreso existente. El mercado no asignará los recursos para satisfacer las necesidades de los pobres que tienen una escasa participación en el ingreso. En el caso rural esto se agrava por la diferente capacidad de presión social que existe entre ese sector y el urbano. En consecuencia, el Estado deberá intervenir, al margen o a través del mercado, para orientar los recursos a la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres. Lo que está sujeto a discusión es la forma que adopte la intervención estatal y no su necesidad.

1. Objetivos, características y criterios orientadores de una estrategia

A pesar de que el tema de este documento se refiere a políticas para aliviar la pobreza rural, éstas no se pueden plantear fuera del contexto global de una estrategia que pretende superar la pobreza absoluta independientemente de la zona geográfica en que se encuentre. El objetivo que se propone es el mismo, esto es lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia, sea suficiente para satisfacer sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente determinados.

Los factores de los cuales depende el ingreso real de las familias son también los mismos, sean éstas rurales o urbanas. Dichos ingresos dependen de las oportunidades de empleo que tengan los miembros de la familia, de las remuneraciones asociadas a ese empleo, de la calidad del recurso humano, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen las familias pobres y, finalmente, de las transferencias que reciben de otros agentes o grupos de la sociedad.

Las políticas pueden tener en sí mismo un carácter diferente. Unas pueden ser distributivas, esto es que aumenten el ingreso primario de las personas que se pretende beneficiar con ellas. Estas pueden ser de distinto tipo, pero las más significativas se pueden agrupar en dos categorías: las orientadas a aumentar en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los empleos que genera la economía, y las que tienen por objeto incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Las primeras aumentarán las remuneraciones provenientes del trabajo de los grupos objetivo y las segundas aumentarán el ingreso de quienes disponen de un activo insuficiente o de baja productividad. Este tipo de intervenciones tiende a modificar el funcionamiento del sistema económico, de tal manera que se altere en forma permanente la distribución primaria del ingreso.

Por su parte, las acciones redistributivas pretenden beneficiar a un determinado grupo objetivo, proveyéndolo de ciertos bienes y servicios gratuitamente, o a precios inferiores a los del mercado, o transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

Cualquiera estrategia que se proponga superar la pobreza contendrá políticas distributivas y redistributivas que se complementen, tanto en cuanto al logro de los objetivos, como al tiempo en que se producen sus efectos.

Dada la coyuntura internacional que se vive, los países enfrentarán mayores dificultades para aplicar una estrategia de alivio a la pobreza. Reconociendo que la primera prioridad radica en la reactivación económica, que tendrá efectos inmediatos en los problemas más acuciantes que hoy están enfrentando los pobres, hay que evitar que la reactivación sólo sirva para volver a lo mismo. En este sentido, aunque se lograran tasas de crecimiento parecidas a las del pasado, siempre será necesario un cambio en las modalidades de desarrollo que pasa por una modificación en los patrones de consumo, ya que en los próximos años será imposible mantener el nivel, la variedad y la calidad de los consumos a que tuvieron acceso ciertos grupos sociales en el período de auge. El crecimiento económico futuro deberá sustentarse en un mayor ahorro interno y si se desea, al mismo tiempo, mejorar la situación de infraconsumo de los grupos pobres, se requerirá austeridad en los consumos conspicuos privados y la aplicación de un criterio muy selectivo tanto en el gasto como en la inversión pública.

La restricción de los consumos privados y públicos prescindibles, junto a un mejoramiento de la calidad socioeconómica de las inversiones, constituirán condiciones necesarias de una estrategia de crecimiento más equitativo.

Así como existen ciertos condicionantes económicos inescapables para implementar una estrategia diferente, también los hay en el campo social. Tal vez uno de los más importantes es lograr una mayor participación a través de la organización social.

La organización social influye entre otros factores, en la capacidad de negociación de los que son asalariados; en las condiciones de acceso a la tecnología, el financiamiento y la comercialización de los insumos y de la producción de quienes obtienen sus ingresos de la explotación de pequeñas unidades de producción, sea que éstas estén ubicadas en las zonas rurales o urbanas; en la posibilidad de ejercer presiones legítimas para que se satisfagan sus necesidades esenciales; en las posibilidades de acceder a los bienes y servicios públicos y a las autoridades pertinentes; en la capacidad de retener los beneficios obtenidos; y en constituirse en grupos de presión que les permita obtener una cuota de poder político que jamás obtendrían como individuos aislados y marginados. La falta de organización se hace más notable en el sector rural. Uno de los casos de excepción lo constituye la experiencia de Bolivia, donde los intereses de la poblaciones rurales se encuentran representados a través de sus organizaciones.

En síntesis, las políticas de superación de la pobreza deberían estar insertas en una estrategia de desarrollo en la cual la acción de los gobiernos debería estar orientada a crear las condiciones para

lograr una más justa distribución de la propiedad de los medios de producción y de la distribución del ingreso; satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de las familias pobres; promover la organización social; y traspasar poder político a los grupos sociales que en la actualidad están marginados de los beneficios derivados del crecimiento económico y de la participación social y política.

Más empleos, aumento de los activos de propiedad de los pobres y de su productividad, satisfacción directa de las necesidades básicas que normalmente no provee el mercado, e integración de los marginados en los procesos sociales, económicos y políticos, son los objetivos que se proponen lograr con la aplicación de las políticas que más adelante se analizan.

2. Políticas macroeconómicas

La situación económica actual de América Latina y la previsible para los próximos años indica que la tasa de crecimiento será inferior a la de los años pasados, por lo tanto ahora menos que nunca se podrá confiar en que el "trickle down" permitirá aliviar la situación de los más pobres, y lo que es peor, en la actual coyuntura internacional, pueden deteriorarse las oportunidades de trabajo. El derrame esperado del crecimiento, que es insuficiente en las áreas urbanas, es prácticamente inexistente en el medio rural. Esto obliga a colocar la generación de empleos en áreas urbanas y rurales como un objetivo de alta prioridad si no se desea agravar aún más la actual situación de pobreza.

Uno de los aspectos que debería revisarse es la adecuación de la estructura productiva de los países latinoamericanos a la dotación de recursos existentes. En los períodos más recientes del desarrollo de América Latina se ha podido comprobar una tendencia a sobredimensionar los sectores más intensivos en capital y tecnología moderna de origen extranjero y que, a su vez, tienen poca capacidad de absorción de mano de obra, particularmente la de menor calificación. Esto ha acentuado la heterogeneidad en cuanto a tecnología, empleo y productividad entre este sector que absorbe una proporción creciente de recursos y el resto que es el que da mayor empleo.

No se desconoce que existen factores extraeconómicos que influyen en forma determinante en la estructura productiva heterogénea que caracteriza las economías latinoamericanas, no obstante ese reconocimiento, en esta sección sólo se analizarán las políticas que podrían contribuir a una mejor adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos existente, especialmente en lo que se refiere a la utilización de la fuerza de trabajo.

A pesar de que las políticas que se analizan no se refieren exclusivamente a lo que acontece en el sector agrícola, tienen relación directa o indirecta con este sector. Más adelante se examinarán las acciones que conciernen específicamente a la situación de la sociedad rural, especialmente a la población más pobre de ella.

a) Un primer campo de acción lo constituyen las políticas cambiaria y proteccionista, las cuales se interrelacionan fuertemente entre sí, y con la estrategia de desarrollo de los países.

Buena parte de los países latinoamericanos han alcanzado un grado de desarrollo al amparo de la sustitución de importaciones y en períodos recientes de una mayor apertura al exterior, hoy se hace necesario revisar esas políticas a la luz de la experiencia, de la nueva coyuntura internacional y de sus perspectivas de mediano plazo. Es preciso buscar una ecuación equilibrada entre las fórmulas de protección indiscriminada del pasado y las de excesiva liberalidad que en algunos casos se han introducido en épocas recientes. No es posible discutir en abstracto los niveles de protección adecuados a países de condiciones económicas tan diferentes como son los latinoamericanos, pero se pueden hacer algunas reflexiones acerca de criterios orientadores de política sin perder de vista que se trata de seleccionar aquellas que puedan tener un mayor efecto sobre el empleo con el menor efecto negativo sobre el logro de otros objetivos prioritarios.

Las condiciones de estrechez de la capacidad de pagos externos harán renacer con nuevos bríos las políticas proteccionistas con fines sustitutivos y de restricción de las importaciones. En este sentido se debería ser muy pragmático y selectivo. En primer lugar, no se debería descansar en los altos aranceles con detrimento del tipo de cambio para restringir las importaciones, los efectos negativos que ha tenido en el pasado la sobrevaluación de las monedas nacionales es sobradamente conocido como para repetirlos en esta oportunidad. La contención de las importaciones, por encima de la que provoca un tipo de cambio de equilibrio, debería realizarse de preferencia a través de impuestos que afecten tanto al producto importado como al eventual sustituto nacional. Distinto es el caso del estímulo dirigido a provocar la producción de ciertos bienes que expresamente se desea sustituir, para estos efectos no sólo existen los aranceles diferenciados, sino también otros medios que pueden ser más eficaces y menos riesgosos de convertirse en un sistema de protección permanente que esconde ineficiencias no justificadas.

El tipo de cambio de equilibrio está estrechamente ligado a la evolución de la protección, a la relación existente entre la inflación interna y la mundial, y a la evolución de la relación de precios del intercambio. Estas interrelaciones implican la necesidad de coordinar las políticas cambiaria y proteccionista en el contexto de una política comercial de apertura selectiva.

Se sostiene que una política comercial que tenga esta orientación permitiría una tasa mayor de crecimiento y una mejor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos. De este modo se tendría un efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en los niveles de salarios de la economía. Tomando en cuenta que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los pobres, este incremento en cantidad y calidad de los empleos que requieren menor grado de calificación contribuiría a aliviar la pobreza.

Las reflexiones anteriores de ninguna manera implican una apertura comercial indiscriminada. Existen muchos argumentos económicos y no económicos que, en determinadas circunstancias, y unidos a restricciones en el uso de otros instrumentos, justifican desviaciones permanentes o temporales de la línea central antes enunciada.

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la presencia de distorsiones, rigideces y externalidades que impliquen divergencias entre los valores privados y los sociales; y, el reconocimiento de componentes dinámicos, en la adquisición de las ventajas comparativas, justifican una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertos sectores o actividades. En la mayoría de los casos, los instrumentos de protección antes enunciados no constituyen el instrumento óptimo, en el sentido de cumplir su objetivo introduciendo el mínimo posible de distorsiones no deseadas. Sin embargo, en muchas situaciones, la utilización de los instrumentos óptimos no es viable por restricciones de índole fiscal, administrativa o política, o por condiciones críticas del comercio exterior como es la actual coyuntura. En estas circunstancias se justifica la aplicación de medidas proteccionistas que impliquen desviaciones temporales o permanentes de la línea central mencionada anteriormente.

Además de la política comercial, existe una amplia gama de instrumentos de política que afectan directamente la estructura productiva. Entre éstos conviene destacar las políticas de precios e inversiones.

b) Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas, los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones, como ya se ha señalado, ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también, su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas. Además, hay que recordar que son las economías campesinas las que destinan la mayor parte de su tierra a producir alimentos básicos y, en la medida que las políticas depriman los precios de dichos productos serán precisamente los campesinos los más afectados.

c) Respecto a la política de inversiones públicas, las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales de manera de revertir la tendencia o sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esta tendencia o sesgo significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola, tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan con mayor intensidad la mano de obra.

d) Otro campo de acción se refiere al mercado de factores, en cuanto a la integración de los mercados y en cuanto a las causas que determinan su intensidad de uso.

En los mercados del trabajo urbanos y, en menor escala, en los rurales, es frecuente que coexistan los sectores denominados modernos o protegidos y los sectores denominados tradicionales o no protegidos. Los primeros se caracterizan por el alto nivel de su organización sindical, por la vigencia de las negociaciones colectivas y de los

contratos de trabajo y porque las partes, casi siempre, se ajustan a las disposiciones legales sobre salarios mínimos, reajustes legales y a la legislación laboral en general. En los segundos, la organización sindical es débil o no existe y prácticamente no hay negociación colectiva. Muchas de las disposiciones legales en materia laboral no los afectan y los salarios quedan determinados básicamente por las fuerzas desiguales que se manifiestan en dichos mercados.

Por otra parte, el sector moderno o protegido tiende a coincidir con el de alta productividad, ocurriendo lo contrario con el sector tradicional o no protegido. Según estimaciones hechas para algunos países de la región sobre la base de datos censales, el empleo en aquel sector sólo representa alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo del país y cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no agrícola.

e) Este fenómeno de segmentación también se da en los mercados de capitales. Es sabido que no todas las personas ni todas las empresas tienen el mismo grado de acceso al crédito. Algunas empresas, normalmente las de mayor tamaño, tienen acceso al crédito. Algunas empresas, normalmente las de mayor tamaño, tienen acceso al mercado de crédito internacional; otras, al mercado de crédito interno institucionalizado, sea éste público o privado; y, finalmente, están las que sólo tienen acceso a los mercados de crédito informales o que simplemente no tienen acceso al crédito. Por múltiples razones, que no es del caso analizar en este documento, estos tres tipos de empresas obtienen créditos en condiciones muy distintas en cuanto a montos, intereses y plazos. Más aún, el mayor grado de acceso al crédito tiende a corresponder a la tecnología extranjera y a la mayor densidad de capital.

f) En cuanto a la intensidad en el uso de los factores, es decir, el número de unidades de trabajo que se utiliza por unidad de capital, es preciso examinar al menos tres elementos que la condicionan y que son de muy distinta índole.

El primero de ellos se relaciona con el problema de los turnos. Numerosos estudios han planteado la conveniencia de utilizar el acervo de capital en dos o más turnos como una manera de incrementar el empleo. Sin embargo, no están perfectamente claros los factores que han impedido que esta modalidad se haya adoptado en forma generalizada en América Latina.

Un segundo elemento es el conocimiento tecnológico propiamente tal. Es decir, el conocimiento que poseen los empresarios que deben tomar las decisiones, respecto de los distintos procesos o técnicas productiva a los cuales pueden recurrir. En este sentido,

ellos tienden a preferir la tecnología más moderna y que supone gran densidad de capital, la cual no es necesariamente la óptima si se desea reducir al mínimo los costos. Además, la investigación tecnológica mundial se concentra en los países desarrollados, se estima que en ellos se efectúa más del 98% del gasto mundial en investigación tecnológica. En estos países el precio relativo del trabajo, particularmente del menos calificado, es alto comparado con el observado en el mundo en desarrollo. Más aún, ellos se caracterizan por la abundancia de capital y personal calificado, de manera que es natural que su progreso tecnológico tienda al desarrollo de métodos de producción en gran escala, de densidad de capital cada vez mayor y, por lo tanto, de uso menos intensivo del trabajo, especialmente del no calificado.

Un tercer elemento que afecta la intensidad del uso de los factores es el precio relativo de los mismos o, más precisamente, el costo de su contratación. En el caso del uso del recurso tierra se agrega un cuarto elemento que consiste en la dificultad que tienen para acceder a ese recurso, muchas veces no utilizado, quienes están capacitados para su explotación.

Numerosos estudios efectuados en América Latina destacan la gran diferencia que separa a los precios privados de los precios sociales de los factores.^{1/} La relación que existe entre el costo de contratación del trabajo y el del capital es para los empresarios, particularmente los del sector moderno o protegido, mucho mayor comparada con la que se da en el área social, en que esos costos quedan determinados por la escasez relativa de ambos factores que se advierte en cada país. En general, se reconoce que en muchos de estos países los precios relativos vigentes no sólo han contribuido a que se asignen con ineficiencia los recursos productivos, obstaculizando la creación de nuevos empleos, sino también, a que se amplíe cada vez más la desigualdad en la distribución del ingreso, con los consiguientes efectos negativos sobre la pobreza. Uno de los aspectos más deplorables de esta situación es que las políticas gubernativas han contribuido en muchos casos a agravar el problema. Este aspecto ha sido objeto de un análisis particular en los informes de la OIT.

Son muchos los factores, resultantes de políticas económicas y de condiciones institucionales, que han originado esta situación. Tales factores se pueden dividir en dos grandes grupos, según hayan tendido a encarecer el costo de contratación del trabajo o a abaratar el costo de utilización del capital.

^{1/} Ver OEA, Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America, 1973; OIT, Hacia el pleno empleo, 1970.

Entre los factores del primer grupo es útil distinguir dos tipos: los que han tendido a incrementar el salario de los trabajadores y los que han tendido a elevar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios.

El aumento de los salarios por sobre un nivel que podría llamarse de equilibrio se ha producido especialmente en los sectores denominados modernos o protegidos, y que puede haber afectado en favor de los trabajadores la distribución del producto generado en esos sectores. Sin embargo, es preciso reconocer que lo más probable es que hayan tenido un efecto escaso o nulo sobre los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población. Estos se encuentran mayoritariamente en los sectores rurales, en los sectores tradicionales o no protegidos, o pertenecen a las categorías de trabajadores por cuenta propia, desempleados, pasivos y otros, a los cuales no alcanzan normalmente los beneficios de la legislación laboral y de las negociaciones colectivas.

Entre los factores del segundo tipo, esto es, los que han tendido a incrementar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios, uno de los más importantes ha sido el impuesto al trabajo implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.

Tanto la magnitud como la cobertura del impuesto a la planilla de sueldos y salarios que se destina a financiar la seguridad social varían ampliamente entre los distintos países de la región. La tasa de impuesto alcanza valores cercanos al 20% en los países del Grupo Andino y superiores al 40% en los países del Cono Sur. Más aún, en la mayoría de estos países la magnitud y cobertura del impuesto previsional ha mostrado una tendencia claramente ascendente. En 1960, alrededor del 21% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social; en 1970 esta proporción alcanzaba a 30%. En aquel año los egresos de los sistemas de seguridad social representaban el 2.3% del producto interno bruto de América Latina al costo de los factores; en este último, llegaban al 3.3%. Es importante destacar que estas consideraciones se refieren al método de financiamiento de la previsión social y no al nivel ni estructura de sus gastos. Estos últimos constituyen un área aparte cuyo diagnóstico reviste enorme importancia para las políticas redistributivas destinadas a aliviar la pobreza.

En cuanto a los factores que han abaratado el costo de contratación del capital, se pueden destacar, la sobrevaloración de la moneda nacional y las frecuentes exenciones o preferencias arancelarias a la importación de bienes de capital, que han reducido el costo del

capital importado; las bajas tasas de interés real (las cuales muchas veces alcanzan valores negativos); los frecuentes subsidios al uso del capital implícitos en las regulaciones tributarias, como por ejemplo, las que permiten la depreciación acelerada del capital y las devoluciones de impuesto según el capital invertido.

En síntesis, en los sectores modernos o protegidos existe gran discrepancia entre los precios relativos privados y sociales de los factores. El encarecimiento artificial del costo de contratación del trabajo con relación del del capital que implica esta diferencia, ha producido tres efectos simultáneos que tienden a repercutir negativamente sobre el empleo.

En primer lugar se observa un efecto intersectorial. Las actividades que hacen uso intensivo de la mano de obra, como la construcción, la agricultura, la agroindustria y la industria ligera, entre otras, y que se ven discriminadas por el impuesto al trabajo, han reducido su participación en la producción total, en tanto que las que utilizan con gran densidad el capital la han aumentado.

En segundo lugar, se deja sentir un efecto intrasectorial, en la medida en que las empresas pequeñas y grandes que integran cada sector utilicen los factores con distinta intensidad, hecho que se comprueba en la realidad. La consecuencia ha sido que las empresas grandes, que son las que operan con gran densidad de capital, han elevado su participación en la producción de cada sector, y que las empresas chicas, que hacen uso intensivo del trabajo, la han reducido.

En tercer lugar se advierte un efecto dentro de las empresas. En toda actividad productiva en que es dable elegir entre tecnología que supone el uso de factores con distinta intensidad, los empresarios, en su afán de reducir al mínimo los costos y de elevar al máximo las ganancias, suelen escoger las técnicas que requieren menos mano de obra y más de los otros factores.

g) Otro campo de intervención y de formulación de políticas en los mercados de factores se relaciona con el conocimiento tecnológico disponible.

Existe consenso en cuanto a lo inconveniente que resulta para los países de la región tener que depender de una tecnología originada en los países de mayor desarrollo, cuyos precios relativos y dotación de factores son muy distintos a los de aquéllos. Sin embargo, no se justifica que cada país destine sus escasos recursos de inversión al desarrollo de una tecnología propia en cada sector productivo. Sería más conveniente, por una parte, concentrar los recursos escasos en adaptar la tecnología foránea a los precios de los factores y a la

dotación de recursos propios del país y, por otra, buscar y seleccionar tecnologías desarrolladas y usadas por países en situación similar en lo que se refiere a precios relativos y dotación de factores. Por último, se puede orientar parte de las acciones destinadas a la investigación tecnológica al desarrollo selectivo de tecnología propia en sectores en que, tomando en cuenta sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.

h) Por último, el funcionamiento de los mercados de bienes, en gran parte de los países latinoamericanos, dista mucho de ser competitivo. Particularmente los mercados relacionados con el sector manufacturero se caracterizan por tener estructura monopólica u oligopólica. Este tipo de estructura favorece a los propietarios al permitirles utilizar su poder monopólico y oligopólico para obtener utilidades mayores que las normales y, al mismo tiempo, perjudica a los que no participan de la propiedad de esas empresas, al menos a través de tres mecanismos. A los consumidores, porque deben pagar precios de bienes y servicios finales superiores a los que regirían si existiera mayor competencia; a los productores y trabajadores por cuenta propia, ya que se ven obligados a enfrentar precios de insumos y productos intermedios superiores a los que regirían en un mercado competitivo; y, finalmente, a los asalariados porque esa estructura monopólica u oligopólica tiene un efecto depresivo sobre la demanda de trabajo.

Los estudios empíricos sobre la concentración industrial en el sector manufacturero muestran que la estructura de esta concentración es muy similar en los distintos países investigados. Los sectores en que se dan los mayores grados de concentración tienden a ser los mismos en los distintos países.^{1/}

Muchas son las causas que han contribuido a crear o agudizar esta estructura monopólica. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la ausencia o insuficiencia de una competencia externa efectiva debido a los niveles de protección prohibitivos que ha existido en muchos sectores; el tamaño de los mercados internos, lo que unido a una tecnología propia de las economías de escala, tiende a concentrar la producción interna en unas pocas empresas; la vigencia de disposiciones legales que restringen la entrada de nuevos productores a algunos mercados o que estimulan conductas monopólicas, impidiendo de esta forma un mayor grado de competencia; la concentración de la propiedad; la segmentación de los mercados de capitales y el acceso desigual a ellos, y la pasividad del sector público.

^{1/} Ver Patricio Meller, "The Pattern of Industrial Concentration in Latin America", The Journal of Industrial Economics, Volumen XXVI, Nº 4. Del mismo autor, "El patrón de concentración industrial en América Latina y su comparación con el de Europa Occidental" en CIEPLAN, Notas técnicas Nº 5, Santiago, febrero de 1978.

Los cambios en la orientación de las políticas comerciales, en las modalidades de control de precios; en la estructura de la inversión pública y privada; en el funcionamiento del mercado de factores y en el precio relativo de los mismos; en la adopción de tecnologías adecuadas; y en las formas de intervenir en el mercado de bienes, especialmente en los casos de monopolios y oligopolios; constituyen un conjunto de intervenciones que tienden a modificar el funcionamiento de la economía con el propósito principal de aumentar su capacidad de absorción de mano de obra sin pérdida de eficiencia económica.

3. El cambio de las políticas y la insuficiencia de alimentos

En la sección anterior se han planteado algunas correcciones a la política macroeconómica que tienen entre otros propósitos corregir el sesgo urbano-industrial excesivo que ellas han tenido y que no parece justificarse que se mantenga en las actuales condiciones. Lo que se propone es que algunos instrumentos de política económica como es el tipo de cambio, la tasa de interés, la regulación de los precios de bienes y factores, no discriminen entre los distintos sectores económicos y en particular que no discriminen en contra de la agricultura. Esto no quiere decir que el Estado renuncie a la función de orientar los recursos hacia el desarrollo de sectores prioritarios desde un punto de vista económico-social, sino que lo haga utilizando instrumentos que sean más eficientes en el logro de los objetivos minimizando sus efectos negativos, en una palabra que sean más selectivas evitándose así las contradicciones que frecuentemente se producen, como es el caso de mantener un tipo de cambio sobrevaluado y pretender aumentar las exportaciones, controlar los precios de los alimentos básicos y proponer aumentos de producción y metas de mayor autosuficiencia alimentaria.

La eliminación de las discriminaciones en contra de la agricultura se justifican además por la importancia que tienen los alimentos como componente esencial en las necesidades básicas de las familias. Este rubro constituye a lo menos un 50% del gasto de las familias pobres. Si dentro de la estrategia de desarrollo se propone aumentar el ingreso de esas familias, se produciría un aumento inmediato en el consumo de alimentos, ya que se ha comprobado que en esos casos la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es mayor que la unidad, esto es que cuando su ingreso aumenta gastan en alimentos un porcentaje mayor que el aumento del ingreso. Por lo tanto, una política que pretenda aumentar el ingreso monetario de los más pobres urbanos y rurales debe ir aparejada de aumentos en la producción de alimentos o disponer de los recursos para importarlos, porque de lo contrario el aumento del

ingreso monetario sería anulado por el alza de los precios. Dado que los países latinoamericanos deberán enfrentar restricciones en cuanto a la disponibilidad de monedas extranjeras, parece lo más razonable que los eventuales aumentos en el consumo de alimentos provengan de aumentos en las producciones nacionales y, en todo caso, hacer el esfuerzo para que los déficit sean cubiertos de preferencia por compras dentro de la región.

Para dar una idea de la magnitud de la insuficiencia de alimentos en el consumo de los pobres, se reproduce a continuación el cuadro 1 presentado a un seminario organizado por la FAO realizado en Bogotá en mayo de 1983.^{1/}

Como se puede apreciar en este cuadro, la insuficiencia de alimentos en relación con la producción de varios alimentos representan porcentajes relativamente pequeños de ésta. Por otra parte, si se compara la insuficiencia en el consumo de alimentos de los pobres de América Latina con el producto interno bruto de la agricultura se ha estimado que ella representaba alrededor de 1980 el 4% de dicho producto. En relación con la producción de alimentos básicos este porcentaje se duplicaría.

En cuanto a la situación de algunos países que tienen distinto grado de desarrollo se ha estimado, en el estudio ya citado, que la proporción de las insuficiencias de alimentos respecto a una canasta recomendada de alimentos varía entre 20 y 40 por ciento.

Estos indicadores estarían señalando que en una proyección para el conjunto de América Latina, la insuficiencia de alimentos respecto a una canasta recomendada alcanzaba hacia 1980 a un 24%; la insuficiencia en relación al gasto medio en alimentos era de alrededor del 17%; y ese coeficiente bajaba al 12% si la comparación se hace con el gasto medio en alimentos de los no pobres.

En resumen, lo que están demostrando los antecedentes presentados es que la insuficiencia de alimentación de los pobres no encuentra su principal explicación en las limitaciones de la oferta, sino que en el ingreso disponible de los pobres para comprar alimentos y en la desigual distribución de los mismos entre los distintos grupos sociales. Sin embargo, hay que tener presente que hay un grupo de países en que el consumo medio de calorías es inferior a los requerimientos calóricos. En estos casos, que coinciden con los países de mayor incidencia de pobreza en la región, resulta ineludible hacer todos los esfuerzos por

^{1/} Ver Sergio Molina, "El desarrollo latinoamericano y la urbanización: las relaciones con la pobreza y la alimentación", RLAT 802/Exp.2, marzo de 1983.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INSUFICIENCIA DE ALIMENTOS EN EL CONSUMO DE
LOS POBRES Y OFERTA GLOBAL DE ALIMENTOS, EN CANTIDADES
Y VALORES. ESTIMACIONES HACIA 1980

(Porcentajes)

| | Insuficiencias en cantidades respecto: | | | Insuficiencias en valores respecto a: | | |
|-------------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| | Producción | Exportaciones netas <u>a/</u> | Importaciones netas <u>a/</u> | Oferta | Valor de producción <u>b/</u> | Oferta valorada <u>b/</u> |
| Cereales | 1.4 | - | 145.2 | 1.3 | 5.6 | 5.1 |
| Azúcar | 1.2 | 3.5 | - | 1.8 | 3.7 | 5.5 |
| Tubérculos y raíces | ... | - | - | ... | 0.4 | 0.4 |
| Legumbres | 0.1 | - | - | 0.1 | 0.3 | 0.3 |
| Verduras | 2.0 | - | - | 2.0 | 5.1 | 5.3 |
| Frutas | 1.5 | 14.1 | - | 1.6 | 2.8 | 3.1 |
| Carnes | 2.3 | 75.0 | - | 2.4 | 5.5 | 5.6 |
| Pescados y mariscos | s/i | s/i | s/i | s/i | s/i | s/i |
| Leche y derivados | 3.5 | - | 33.0 | 3.2 | 9.8 | 7.2 |
| Huevos | 4.7 | - | - | 4.7 | 10.6 | 10.5 |
| Aceites y grasas | 0.5 | 2.3 | - | 0.6 | 7.3 | 7.6 |
| Cereales, carnes, leche | - | - | ... | - | 6.3 | 5.8 |
| Resto de los productos | ... | ... | ... | - | 4.7 | 5.2 |
| <u>Total</u> | - | - | ... | - | <u>5.6</u> | <u>5.5</u> |

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de información de encuestas de consumo familiar.

a/ Corresponde al saldo entre exportaciones e importaciones.

b/ Las insuficiencias de alimentos de los pobres están valoradas a precios de mercado; la producción y disponibilidad total de alimentos a precios de productor. Las primeras corresponden a precios de productos elaborados y las segundas a precios de productos primarios.

(...) Cifra no significativa.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: COMPARACIONES DE LA INSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN EL
CONSUMO DE LOS POBRES. ESTIMACIONES HACIA 1980

(Porcentajes)

| Países <u>a/</u> | Insuficiencia respecto a: | | |
|--------------------------|--|--|---|
| | "Canasta" recomendada de alimentos <u>b/</u> | Gasto medio en alimentos de la población | Gasto medio en alimentos de los no pobres |
| Brasil | 19.4 | 10.9 | 8.9 |
| Honduras | 30.0 | 31.8 | 25.6 |
| México | 19.6 | 14.5 | 8.1 |
| Perú | 13.7 | 18.6 | 11.1 |
| República Dominicana | 39.2 | 42.4 | 28.6 |
| Venezuela | 23.8 | 16.9 | 9.9 |
| América Latina <u>c/</u> | 23.9 | 16.6 | 11.5 |

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de información de encuestas de consumo familiar.

a/ Están considerados aquellos países con información de consumo y gasto de alimentos provenientes de muestras.

b/ La "canasta" está estimada sobre la base de estándares recomendados por organismos como la FAO y la OMS.

c/ Los gastos en alimentos provenientes de encuestas para los países no considerados en detalle fue la base de estimación a nivel de la región.

aumentar la producción de alimentos. En este sentido se requiere examinar los efectos depresivos que pueden haber tenido en la producción de alimentos las ayudas externas que, con el propósito de aliviar las deficiencias alimentarias, han copado la débil demanda nacional.

Si la alimentación constituye el componente principal de las necesidades básicas de los pobres, si las insuficiencias de alimentos no son insuperables desde el punto de vista de la oferta, si los proveedores de esos alimentos son en buena medida los pequeños productores

agrícolas, si entre éstos se encuentra una alta proporción de los pobres del sector rural y, finalmente, si en ese tipo de predios se encuentra la mayor proporción de los trabajadores agrícolas con empleo permanente, parece evidente que hay una coincidencia entre el objetivo de mejorar el ingreso de los pobres urbanos y una política de aumento de la producción productividad e ingreso de los pequeños propietarios agrícolas. A su vez, las economías campesinas estimuladas como productoras de alimentos presentan la gran ventaja sobre las formas empresariales de hacer agricultura de realizar una combinación de factores que incluye un mayor componente en mano de obra.

B. Marco global de las transformaciones del sector agropecuario y objetivos prioritarios

Dada la necesidad de aumentar la producción y el ingreso del sector agrícola y la urgencia de corregir los profundos desequilibrios que se han producido al interior de dicho sector, no es posible pensar en la continuidad del actual patrón de crecimiento ni tampoco en introducirle modificaciones epidérmicas. Sin embargo, sería irreal proponer una estrategia única de transformaciones, sin considerar en cada caso las condiciones históricas, culturales, económicas y políticas en que el proceso se llevaría a cabo.

Un factor determinante de la pobreza rural es el medio ecológico en que se asienta la explotación agrícola. Es en las zonas áridas y semiáridas, en las regiones de temperaturas extremas, en los suelos de difícil explotación, donde se concentra la mayor proporción y la más extrema pobreza rural (87% de los pobres rurales latinoamericanos). En muchos casos se agrega al factor ecológico que los habitantes de esas zonas son indígenas que han sido postergados y marginados por generaciones.^{1/}

En este trabajo se proponen criterios orientadores partiendo de ciertos supuestos u objetivos que en gran medida son determinantes de la estrategia que se elija.

Sin que la enumeración que se hace a continuación sea exhaustiva ni signifique una jerarquización estricta, los objetivos prioritarios serían los siguientes:

- a) Aumentar la producción agropecuaria, dando prioridad a los alimentos que consumen los sectores de bajos ingresos de tal manera de eliminar sus insuficiencias nutricionales.

^{1/} Ver Raúl Urzúa, "Caracterización dimensiones y evolución de la pobreza rural en América Latina y el Caribe", abril de 1984.

- b) Aumentar el ingreso agrícola, destinándolo de preferencia a superar las condiciones de pobreza extrema de la población rural.
- c) Aprovechar mejor los recursos humanos y materiales disponibles.
- d) Propender a la autosuficiencia alimentaria sin incurrir en costos económicos irracionales.
- e) Proveer de recursos para el desarrollo de otros sectores una vez satisfechos los requerimientos que surgen de cumplir los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico de la sociedad rural.

Desde luego que la aceptación de estos objetivos estaría indicando un cambio notable en las prioridades de las estrategias que hasta ahora se han seguido, tanto en su sesgo urbano industrial, como en la distribución de los beneficios del desarrollo rural al interior del sector agrícola.

La función subordinada que ha tenido el sector agrícola como proveedor de recursos para otros sectores debería ser modificada en el sentido que los excedentes que se generan en el sector sean retenidos en la proporción necesaria para ser reinvertidos en el propio sector con el fin de cumplir con los objetivos antes señalados. Esto significa un cambio en las prioridades de la estrategia global de desarrollo, que se justificaría en la medida en que se pueda comprobar que esta reasignación de recursos permite cumplir en forma más eficiente los objetivos económicos y sociales acordados en una estrategia de desarrollo que privilegie la superación de la pobreza, sin descuidar el crecimiento económico que es una condición necesaria para cumplir ese propósito.

Entre otros aspectos en que se requeriría cambiar la tendencia histórica se pueden señalar los siguientes: reorientación de las inversiones públicas en infraestructura productiva (camino, riego, transporte, etc.) con el propósito de aumentar la productividad y la producción de los pequeños productores; mayor énfasis en el desarrollo y extensión de la investigación para mejorar las condiciones de explotación de las economías campesinas; promover la creación de los mecanismos que den acceso al crédito y a la asistencia técnica a los productores que hoy están marginados de esos medios de progreso; otorgar recursos para establecer o mejorar la infraestructura de comercialización que permita a los pequeños productores independizarse de una intermediación lesiva para sus intereses; y descentralizar la administración para adecuar los servicios del Estado a la satisfacción de las necesidades reales y diversas de la población rural.

Por otra parte, si se desea cumplir con el propósito de lograr una mayor equidad distributiva al interior del sector agropecuario se requiere cambiar en forma substancial las políticas que hasta ahora se han aplicado para desarrollar la agricultura. Estos cambios se relacionan principalmente con la distribución de los recursos básicos, como tierra, agua y otros; con las modalidades que ha adoptado el proceso de modernización; con las relaciones entre los productores, especialmente los pequeños, y la agroindustria; con las relaciones de producción y laborales en los predios medianos y grandes; con la incorporación y adaptación de tecnología agrícola; con la organización de los pequeños productores; y con la organización social de los trabajadores agrícolas.

1. Transformaciones estructurales y del estilo de desarrollo agrícola

La estructura de la propiedad de la tierra y las modalidades concentradoras que han caracterizado el desarrollo agrícola de la región, no han sido favorables para lograr una mayor seguridad alimentaria ni una distribución más equitativa del ingreso agrícola.

Si se pretende cambiar la tendencia del desarrollo agropecuario con el objeto que se cumplan los propósitos de proveer la cantidad de alimentos que se requieren para suplir las deficiencias alimentarias y a la vez aliviar la pobreza, se requiere actuar simultáneamente sobre los factores que han determinado la cantidad y tipo de producción agrícola y aquellos que más influyen sobre el ingreso real de los campesinos y de los trabajadores sin tierra.

En el documento de la FAO que se refiere a la agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina, se plantean cuatro opciones estratégicas.

La primera se identifica como una de crecimiento sin cambios, ya que se ha señalado en este documento que una estrategia de ese tipo no cumpliría los objetivos de transformación en cuanto al tipo de producción, al tipo de propiedad y a la distribución más equitativa del ingreso tanto en las zonas urbanas como rurales.

La segunda opción es la de una estrategia de modernización y desarrollo rural, ésta se caracterizaría por la expansión del sector moderno, por un cambio en las relaciones entre ese sector y de las economías campesinas viables y por la aplicación de políticas redistributivas que permitieran aliviar las condiciones de pobreza extrema, pero sin afectar los factores estructurales que determinan la distribución del ingreso.

La tercera opción sería la de una estrategia de transformación y desarrollo agrícola. En el documento citado se dice textualmente que una estrategia de este tipo requiere de cambios estructurales fundamentales concernientes a: "las condiciones que regulan el acceso y la utilización de los recursos básicos de la producción agrícola; la organización económica de la producción, particularmente los mecanismos y criterios de apropiación y utilización del excedente económico generado en el proceso productivo; la organización económica e institucional de la comercialización y el procesamiento de los productos agrícolas; las condiciones que regulan la generación e incorporación de la tecnología agrícola; y los criterios de asignación de recursos en el sector agrícola.

Por obvias razones de interdependencia, la eficacia de estas transformaciones dependerá de los cambios estructurales que se verifiquen en otros sectores del sistema económico y en sus relaciones con la economía mundial. Esto es particularmente cierto respecto a aquellos aspectos que influyen sobre los mercados urbanos y externos de productos agrícolas y sobre la capacidad de inversión de la economía".

Las proposiciones que se hacen en esta sección y en la siguiente tienen elementos de la segunda y tercera opción, siendo menos drástica que esta última considerando la situación actual de América Latina y la factibilidad de introducir cambios estructurales tan fundamentales dados el contexto político y económico.

No hay duda que uno de los factores que influye en el logro de los propósitos que se han señalado con anterioridad es la distribución desigual de la propiedad agrícola. Sin embargo, la situación de los países es muy diferente; en algunos casos ya se ha realizado un proceso de reforma y las posibilidades de redistribución de la tierra son más limitadas, en otros casos la presión sobre la tierra es escasa y existen simultáneamente áreas de pobreza rural y espacios no aprovechados aptos para programas de colonización y, por último, hay países en que aún no se ha realizado un proceso de reforma, existiendo el latifundio de baja productividad junto a una importante población rural sin acceso a la propiedad de la tierra.

En todos los casos es importante dar mayor acceso a la propiedad de la tierra a los que hoy se encuentran marginados de ella. No obstante, es imposible dar una receta general y, por cierto, eso está fuera de las posibilidades de este trabajo y de la competencia del autor.

En la solución que se adopte es preciso considerar que, con excepción de Cuba, en todos los países latinoamericanos la reforma agraria se hace en el marco de una economía de mercado y, por lo tanto,

que coexisten los predios reformados y las empresas capitalistas, y que la permanencia y desarrollo de los primeros requiere de un apoyo estatal sostenido, como lo han demostrado las experiencias realizadas en la región.

Bajo las condiciones señaladas, la reforma agraria aparece como un requisito necesario para transformar las relaciones de producción y de equidad en el sector agrícola, pero eso no significa solucionar la situación de la mayor parte de la población rural que vive en condiciones de pobreza.

En todo caso, y como acciones mínimas, sería necesario aplicar medidas que permitan difundir la propiedad de la tierra a través de impuestos que graven la capacidad potencial de producción de la tierra, de estímulos al ahorro y establecimiento de subsidios para la compra de tierras o de créditos de largo plazo, tal como se aplica para la adquisición de viviendas en las áreas urbanas.

Lo anterior conduce a la necesidad de abordar la situación de los trabajadores sin tierra que pueden estar en la condición de asalariados permanentes, los que han disminuido con la extensión de las empresas capitalistas, y los asalariados temporales que es donde se encuentran las situaciones de mayor desprotección y de pobreza.

Si se aplican los correctivos en las políticas macroeconómicas que han discriminado en contra de la agricultura y los que han beneficiado el uso del capital en desmedro del trabajo, se puede esperar razonablemente un aumento del ingreso agrícola. Para que este aumento del ingreso no se concentre en los que controlan el sector moderno de la agricultura, aumentando las desigualdades, se requiere que además de las medidas que permitan una distribución más equitativa del mayor ingreso entre productores grandes, medianos y pequeños, se aumenten las remuneraciones de los asalariados agrícolas. En este sentido, la organización de los trabajadores agrícolas en sindicatos, la extensión de la aplicación de la legislación laboral a dichos trabajadores y el control de su cumplimiento, son requisitos esenciales si se desea mejorar el ingreso real de los asalariados agrícolas.

Las medidas anteriores deberían complementarse con una política que racionalice el uso de las actuales técnicas modernas introducidas en la agricultura. De lo contrario la reacción de los empresarios podría ser reducir aún más el empleo, lo que no sólo tendría efectos negativos sobre la demanda de trabajo, sino que aumentaría el uso de energía y las importaciones, lo cual repercutiría sobre la disponibilidad de divisas, factor que es y seguirá siendo escaso en los próximos años.

La reforma tecnológica implica tener una posición activa respecto a la investigación científica, al análisis sistemático de tecnología adecuada, a la creación de tecnología nacional y a la difusión del conocimiento técnico. Si no se produce un vuelco en el uso de la tecnología, se producirá una contradicción entre las decisiones empresariales y el propósito de generar empleos y de contener el éxodo de la población rural.

El caso de los asalariados temporales, que es un grupo objetivo prioritario en el alivio de la pobreza rural, presenta dificultades especiales dada la característica de la estacionalidad en el empleo agrícola. Por lo tanto, las soluciones no sólo consisten en asegurar un ingreso adecuado al trabajador temporal durante seis meses o menos de actividad, sino de generar otros tipos de empleo complementario en el sector rural. En muchas oportunidades se ha recurrido a la construcción de obras públicas aprovechando el período de tiempo muerto, estas medidas contribuyen a atenuar el problema y pueden ser doblemente ventajosas si las obras que se construyen tienen por objeto mejorar las condiciones de las economías campesinas. Sin abandonar este tipo de iniciativas, sería recomendable planificar y estimular el desarrollo de actividades permanentes en el medio rural no agropecuario.^{1/} Esto está relacionado con una política espacial de desarrollo y el estímulo a la creación de pequeñas unidades productivas, al desarrollo de servicios a la agricultura, a la extensión de servicios básicos como son la educación y la salud y a la construcción de viviendas en el sector rural que reúna la población dispersa de asalariados permanentes y temporales.

Otro de los elementos característicos del desarrollo agrícola de América Latina que ha acentuado la heterogeneidad del sector, ha sido la forma que ha tomado la modernización y la expansión de la agroindustria. No se trata de desandar el camino recorrido, sino de evitar las formas de explotación que se dan en las relaciones entre los segmentos modernizados y, especialmente, las economías campesinas. Esta situación se ha visto agravada por el desplazamiento de los cultivos menos rentables hacia estas últimas, acentuándose los desniveles de productividad e ingreso.

También ha influido de una manera importante en la expansión de los productos agroindustriales la distribución del ingreso urbano que ha estimulado la demanda de alimentos más elaborados. Por lo tanto, la reversión de la tendencia histórica requiere también de una política que altere la distribución del ingreso de tal manera que aumenten los ingresos de los grupos más pobres y así se estimule el consumo de alimentos cuya producción está radicada en gran medida en las economías campesinas.

^{1/} Experiencias como la de Japón podrían servir para adaptarlas a las condiciones peculiares de los países latinoamericanos.

Como se puede apreciar, sería muy difícil resolver el problema de los campesinos pobres sólo por el estímulo de la producción, ya que su venta está muy condicionada a los cambios en el patrón distributivo global.

2. Algunas políticas de apoyo al desarrollo productivo de la agricultura

Como ya se ha señalado, el desarrollo agrícola y la superación de la pobreza rural debería formar parte de una estrategia global, en la cual se contemple un cambio en la distribución del ingreso que permita a los más pobres satisfacer sus necesidades básicas. Para lograr este aumento en la producción de alimentos y de alivio de la pobreza rural se requiere no sólo de transformaciones estructurales y que las políticas macroeconómicas no sean contradictorias con estos objetivos, sino que se tomen medidas específicas que contribuyan a romper los obstáculos que hoy enfrentan los pequeños propietarios.

Los aspectos más importantes que se deberían considerar en las políticas destinadas a mejorar las condiciones de las economías campesinas se encuentran los factores de inseguridad que caracteriza la vida campesina, como son por ejemplo: la inseguridad en la tenencia de la propiedad, los riesgos climáticos, los riesgos de enfermedad y la inseguridad en la venta de sus cosechas.

Otro factor que contribuye a la degradación de la vida campesina es el relacionado con las formas de reproducción de las unidades campesinas, tanto en lo que se refiere a las condiciones económicas como sociales. Estas se refieren especialmente a la desigual distribución de los recursos, a la ocupación espontánea de nuevas tierras, a la precariedad jurídica de las unidades campesinas, a la concentración del gasto e inversión pública, al deterioro de los recursos, al acceso a la tecnología y a la capacitación.

Por último se requiere fortalecer las economías campesinas con acciones dirigidas a las familias, a la interrelación entre las familias campesinas y a su integración en comunidades más amplias tanto en el comercio de sus producciones como en la vida cultural.^{1/}

Entre las políticas de apoyo para un desarrollo agrícola más equilibrado, tanto desde el punto de vista de los bienes que se producen, como de la distribución del ingreso al interior del sector agrícola, se pueden señalar resumidamente las siguientes:

Inversiones en infraestructura. Además de la insuficiente disponibilidad de tierra y de la baja calidad de ella, en muchos casos

^{1/} Ver Emiliano Ortega, "La experiencia latinoamericana y el desafío campesino" en Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura, Volumen I, CEPAL/PNUMA, Santiago de Chile, 1983.

los pequeños propietarios ven limitada su capacidad de producción por falta de disponibilidad y de seguridad de un factor tan importante como es el agua. No hay que olvidar que una elevada proporción de la pobreza rural se asienta en terrenos áridos o semiáridos.

La construcción de pequeños tranques y de las obras anexas para el aprovechamiento del agua permitirían no sólo mejorar las condiciones de producción en cuanto a volumen y variedad, sino que dichas inversiones ocuparían mano de obra campesina. Lo mismo ocurre en otras circunstancias, con las obras de drenaje y la construcción de terrazas para el aprovechamiento de las tierras productivas ubicadas en las laderas de cerros fértiles.

La apertura de caminos vecinales que permitan la comercialización de la producción de regiones aisladas, pero con una densidad de propietarios que justifique la inversión, es otro ejemplo que junto con dar trabajo contribuye a estimular la producción y a aumentar el ingreso de los campesinos pobres.

Hay una variedad de ejemplos de este tipo de inversiones en los países latinoamericanos, pero han sido insuficientes en su magnitud y no han obedecido a una programación sistemática y a una ejecución continuada.

Transporte y comercialización. Uno de los aspectos que ha demostrado tener una gran influencia en la pérdida de ingreso de los campesinos, especialmente de los que se encuentran más alejados de los centros de consumo, es la falta de disponibilidad de medios de transporte, tanto para la compra de sus insumos como para la venta de su producción. En muchas oportunidades el que realiza el transporte de los productos es el mismo que los adquiere para su venta posterior. En estos casos se produce una importante pérdida de ingreso para los productores y una ganancia indebida de los intermediarios, que no trasladan al consumidor el menor precio que han pagado por el producto. Las condiciones de negociación de los pequeños propietarios son muy desventajosas, ya que necesitan con urgencia de un ingreso monetario para su subsistencia y para la explotación del predio y, además, no tiene capacidad de almacenaje de su producción sin que ésta se exponga a un grave deterioro.

Dada la importancia que tiene el factor transporte en el ingreso campesino, el Estado debería invertir en este rubro, ya que esa actividad en manos de los privados permite una explotación de aquellos, da inseguridad al ingreso campesino y dificulta las posibilidades de una comercialización directa de ellos de sus propios productos.

El mejoramiento de las condiciones del transporte va aparejado con el establecimiento o perfeccionamiento del sistema de comercialización de los insumos y de la producción. Eliminada la restricción del transporte, los campesinos han demostrado habilidad para comercializar sus productos. El Estado debería promover, dar facilidades y establecer normas para la realización de la venta de los alimentos en los centros urbanos, dejando su intervención directa para el caso de los campesinos ubicados en las regiones más apartadas y, en ciertos casos, para evitar incertidumbres en la comercialización de algunos productos, para los cuales se podrían establecer poderes compradores.

Acceso al crédito y a la asistencia técnica. Los campesinos requieren del crédito para la compra de sus insumos y para el normal desenvolvimiento de la explotación de sus predios. En general, los pequeños productores están marginados del crédito institucional, salvo en los casos en que existen organismos estatales especializados que, por lo general, cubren una pequeña parte del universo campesino. Una experiencia interesante desarrollada en estos últimos años ha sido la del Ecuador, que ha ampliado la cobertura del crédito con muy buenos niveles de recuperación.

En América Latina existen variadas experiencias de programas crediticios estatales a los pequeños propietarios con resultados diversos. Sin embargo, hay algunas características comunes; en general son experiencias que envuelven un alto costo administrativo, tienden a producirse presiones políticas para aumentar el componente de subsidio o para condonar o posponer el pago del crédito, ya que el no pago al Estado crea menos responsabilidades que la falta de pago a instituciones privadas, etc.

A pesar de estos inconvenientes, el Estado no puede abstraerse de dar acceso al crédito en términos adecuados a las condiciones reales de los pequeños propietarios. En algunos casos, se han explorado fórmulas que podría ser atractivo de estudiar su aplicación en gran escala. Una modalidad, por ejemplo, podría ser la de crear un fondo estatal que puede servir varios propósitos: subsidiar en algunos casos la tasa de interés comercial y al mismo tiempo servir de aval o garantía complementaria para que los pequeños productores tengan acceso al crédito institucional. En estos casos, el Estado debería proveer el servicio de asesoría al productor para la elaboración de los proyectos y otorgar la asistencia técnica para asegurar en lo posible la capacidad de pago del crédito y contribuir así a un proceso educativo que permitiera incorporar los adelantos técnicos en la explotación de las economías campesinas. Un sistema de esta naturaleza requiere de una descentralización de los servicios públicos, de tal manera que éstos puedan adecuarse a las necesidades reales y diversas de los productores.

Investigación, educación y extensión. Una condición del desarrollo de las economías campesinas es la asimilación y aplicación por parte de esos productores de nuevas técnicas de producción que les permita aumentar su productividad e ingreso. La posibilidad de acceder a esas técnicas para los pequeños productores empieza por crear la capacidad científica nacional para desarrollarlas, considerando las variadas condiciones ecológicas en que se aplicarán y adaptarlas a las peculiaridades y tradición campesina. Esto requiere de una política del Estado encaminada a formar científicos y profesionales capaces de crear las tecnologías adecuadas, institucionalizar descentralizadamente los centros de investigación, formar extensionistas que tengan conocimiento práctico del área específica donde se introducirán las innovaciones y trabajar directamente con los campesinos para considerar sus conocimientos ancestrales y así corregir de acuerdo con la experimentación las tecnologías recomendadas. Es indispensable tomar en cuenta al campesino para ganar su confianza y a la vez recibir de éstos el conocimiento directo de los factores que han influido en sus éxitos y fracasos, de tal manera que estos programas no se transformen en imposiciones elitistas que terminan por enajenar al campesino que se desea beneficiar.

Sistema de seguro de cosechas. La actividad agrícola tiene que enfrentar una diversidad de riesgos, lo que ha llevado a los gobiernos a intervenir para reducirlos. Estos riesgos son especialmente graves en el caso de los pequeños empresarios. Una mala cosecha o una catástrofe natural ocurrida a un pequeño productor lo priva de los elementos que constituyen la base misma de su subsistencia. La inseguridad del ingreso de los campesinos los hace proceder con extrema cautela y, por lo tanto, son reticente frente a los cambios. En consecuencia si se lograra dar mayor certidumbre sobre su ingreso futuro, agregando a las acciones que ya se han señalado algún tipo de seguro sobre su producción, se podría conseguir un doble objetivo. En primer lugar garantizar que su ingreso no se verá afectado por factores ajenos a los de su propia actividad y, en segundo término, permitiría hacerlos más receptivos a nuevas experiencias, siempre que ellas estuvieran también cubiertas por algún tipo de resguardo.

Por otra parte, la existencia de algún tipo de seguro sobre las cosechas también ayudaría a que los campesinos pudieran acceder al crédito, ya que generalmente éstos pueden dar muy pocas garantías adicionales a lo que sea el resultado de sus explotaciones.

Sería importante analizar experiencias en relación con los seguros de producción y establecer sistemas estatales que permitieran a los campesinos introducir un mínimo de seguridad en cuanto a lo que constituye la base de su ingreso monetario y de su alimentación.^{1/}

^{1/} Ver "Agriculture Risks and Insurance: Issues and Policies", editado por Peter Hazell, Carlos Pomareda y Alberto Valdés, IFPRI e IICA, noviembre de 1983, que saldrá editado por John Hopkins University Press.

La organización de los campesinos. La existencia de una gran cantidad de pequeños propietarios dificulta la aplicación de estas políticas de apoyo, por eso aparece como una necesidad de promover formas asociativas de los productores campesinos. Aquí surge una nueva responsabilidad del Estado. Esta responsabilidad consiste en promover y crear las condiciones para la formación de cooperativas campesinas que les permita unir sus recursos humanos, financieros y materiales, para lograr mejores condiciones en la comercialización de sus insumos y productos, acceder al crédito, crear centros de perfeccionamiento, colaborar en la difusión de las nuevas tecnologías y, finalmente, tener un poder económico y político que no lograrían como productores individuales.

Las políticas de apoyo descritas en forma tan sintética son ejemplos significativos de algunas de las acciones que deberían tomarse para mejorar las condiciones de las economías campesinas, pero ciertamente no son por sí solas suficiente para lograr las transformaciones que se requieren para superar la pobreza rural.

3. Políticas sociales de apoyo

En una sección anterior se señaló que el ingreso de las familias no está constituido exclusivamente por lo que obtienen como retribución de su trabajo, sea que éste provenga de un salario o del capital que posean. El otro componente del ingreso real corresponde a las transferencias monetarias y no monetarias que reciban las familias.

En el caso de los habitantes rurales este tipo de transferencias ha sido muy limitado, especialmente en lo que se refiere a los servicios básicos gratuitos o subsidiados que el Estado proporciona a través de las políticas sociales como educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental, etc. Ya se ha señalado que el gasto y la inversión pública en el sector rural es una proporción muy reducida del gasto público, lo que por sí sólo demuestra la baja prioridad que este sector ha tenido en la asignación de los recursos del Estado.

Existen grandes diferencias entre la calidad de vida rural y urbana, al menos en lo que se refiere a la disponibilidad de servicios básicos, a la posibilidad de perfeccionamiento personal y a la recreación. Esto, sumado a la situación de pobreza masiva predominante en las áreas rurales, es un estímulo adicional para el éxodo de estas poblaciones hacia los centros urbanos.

Uno de los factores que dificulta la extensión de los servicios sociales a la población rural es su dispersión y aislamiento, por esto es urgente extender los programas de vivienda a los sectores rurales

con el propósito de crear asentamientos que agrupen una población que haga posible establecer los servicios sociales y de recreación que permitan dar otra perspectiva a los habitantes rurales.

La experiencia cubana de desarrollo rural debería ser analizada para extraer de ella algunas lecciones que, con la debida adaptación a las condiciones diferentes de los otros países latinoamericanos, permitiera utilizarla en otro contexto político.^{1/} Hay otras fuentes de inspiración para promover un cambio social en el campo como es el caso de la atención primaria de salud que ha estimulado la OMS; los estudios realizados por el Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe patrocinados por UNESCO, CEPAL y PNUD;^{2/} experiencias del Banco Mundial y del BID; y la diversidad de acciones realizadas por los países de la región para llegar con los servicios sociales a las comunidades más retrasadas.

En este breve comentario sólo se desea enfatizar la importancia de estas acciones en un programa global que pretenda aliviar la pobreza, contener el éxodo de la población rural y, en suma, dar mayor dignidad al campesino.

Las orientaciones de política que se han insinuado en esta sección y en las anteriores, dicen relación con una distribución más equitativa de los recursos, especialmente de la tierra, con un cambio en las relaciones sociales y de producción en las explotaciones agrícolas, con la mayor creación de empleos en el sector rural, con el aumento del ingreso de los trabajadores sin tierra, con el incremento de la productividad y del ingreso de las familias campesinas y con la acción del Estado destinada a satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de la población rural. Sólo una acción orientada a enfrentar los diferentes aspectos que han generado la pobreza rural podría modificar la tendencia histórica que conduce a un aumento de la pobreza urbana de origen rural y a mantener en el campo a una alta proporción de la población por debajo de las condiciones mínimas aceptables para una vida digna. Esto implica un cambio significativo en los estilos de desarrollo, una modificación de las prioridades contempladas en las estrategias de desarrollo, un cambio en las modalidades que ha tenido el desarrollo agrícola, una redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más pobres, y un cambio en las relaciones económicas, políticas y sociales predominantes en el agro latinoamericano.

^{1/} Ver Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL, "Estudio acerca de la erradicación de la pobreza en Cuba", en proceso de edición.

^{2/} Ver Informes Finales Nº 1, "Sociedad rural, educación y escuela", junio de 1981.

4. Descentralización y participación

La aplicación de las políticas indicadas en las secciones anteriores, requiere de una institucionalidad diferente y de la participación activa de la fuerza de trabajo rural.

A lo largo de este documento ha quedado en evidencia la importancia determinante de la acción del Estado en la superación de la pobreza en general y de la pobreza rural en particular. También se puede afirmar, teniendo en consideración los resultados sociales del desarrollo económico, que la acción del Estado en América Latina ha sido insuficiente e ineficiente para lograr mayor equidad distributiva y para reducir de una manera significativa la pobreza absoluta.

Uno de los factores que ha influido en la ineficiencia del Estado ha sido la excesiva centralización administrativa que existe en la mayoría de los países de la región. Esto es especialmente importante cuando se trata del desarrollo rural, donde la solución de los problemas, además de recursos, necesita de un conocimiento muy específico de las condiciones naturales y humanas en que éstos se presentan. En muchas oportunidades se ha recurrido al esfuerzo extraordinario de la población campesina para que, sin retribución, aporte su trabajo para realizar obras que benefician a las comunidades rurales, ya sea en la construcción de caminos, escuelas, obras de riego, etc. Todo esto es importante para estimular la participación comunitaria y la solidaridad social, no obstante son una muestra adicional de discriminación, ya que la aplicación de programas de esta naturaleza resultan impensables en el sector moderno agrícola, donde llegan con mayor regularidad los servicios públicos y son éstos los que realizan a través del trabajo remunerado las obras que en las comunidades más pobres se pide que hagan sus propios miembros. Es necesario insistir que la promoción de la organización social en torno a la satisfacción de las propias necesidades o a otros propósitos es de todas maneras muy importante, pero lo que se desea destacar en el comentario anterior es, por una parte, el trato desigual y, por otra, la falta de institucionalidad para lograr una mayor participación social.

Un primer paso en la línea de la descentralización es la institucionalización de la vida pública al nivel de localidades pequeñas: comunas, municipios u otras formas de denominación político-administrativas. Esto significa tener instancias de poder local al nivel rural que permita la participación de la comunidad en la solución de sus necesidades de una manera organizada e institucionalizada.

La descentralización política debe ir acompañada de la desconcentración administrativa. Si las autoridades locales no cuentan con recursos y con el apoyo de las instituciones públicas especializadas en los aspectos sociales y de promoción económica, la participación

se frustra porque no encuentra los medios para demostrar a la comunidad la utilidad de sus servicios. El desarrollo rural sin poder local es una ilusión.

Para que la acción del Estado sea efectiva en el ámbito rural necesita acercar sus instituciones a la realidad pequeña en que se presentan los grandes problemas de los pobres, de otra manera se hace imposible para ellos cumplir con los trámites burocráticos y con los requisitos formales que les permitiría acceder a los servicios públicos, sean éstos de carácter social o económico.

Esto implica además revisar el contenido y forma en que se proveen ciertos servicios estatales con el objeto de adecuarlos a las necesidades reales de las comunidades rurales, que no siempre coinciden con las pautas nacionales que tienen un marcado sesgo urbano.

La descentralización es una condición necesaria para hacer realidad la participación. A la vez la organización es una condición para la participación y es muy difícil promover una rápida organización social si no se pueden obtener resultados concretos de ella en relación con la solución de los problemas de la comunidad. Y para lograr esto último en las comunidades pobres es indispensable contar con el apoyo del Estado. Como se puede apreciar, descentralización y participación son dos eslabones esenciales en la cadena de acciones que hay que realizar para que el progreso llegue a los grupos pobres rurales.

5. Algunos criterios para definir las políticas

La heterogeneidad de la pobreza es uno de los factores que dificulta, tanto la elección de los instrumentos más eficaces para abordar su solución, como la posibilidad de alcanzar en forma efectiva a los grupos objetivo. Esto determina que la elección de las políticas sólo puede hacerse cuando existe un conocimiento de la situación específica en que se van a aplicar. Sin embargo, se pueden avanzar algunos criterios que ayuden a identificar situaciones de pobreza. Podrían existir diversas formas de lograr este propósito, en este caso se han elegido tres criterios generales: la estructura agraria, la situación de las zonas rurales en cuanto a la distancia de los centros urbanos y los grupos objetivo (la familia y la condición de asalariado o campesino).

a) La estructura agraria 1/

Para definir la estructura agraria de los países, el trabajo citado utiliza varios indicadores.

El primero se refiere a la dotación y tipo de recursos naturales de que dispone un país. Esto mide la capacidad natural y potencial del sector agropecuario para satisfacer las necesidades alimentarias y de generar excedentes exportables. Para esto se utilizan dos criterios: la abundancia de tierras y las ventajas relativas para la producción de alimentos o cultivos industriales.

En cuanto a la abundancia de tierras se establecen tres categorías de acuerdo con la disponibilidad de tierra de cultivo por habitante (alta más de 0.5, media de 0.5 a 0.25 y baja menos de 0.25). Este indicador global se complementa con otros de carácter más cualitativo como son: la calidad de los suelos y su aptitud para establecer cultivos de alto valor, el régimen de aguas, la disponibilidad de praderas y pastos naturales, y la existencia o no de una frontera agrícola explotable.

En lo que se refiere a las ventajas relativas los autores utilizaron sus propios conocimientos de la agricultura latinoamericana y llegan a la conclusión general que los países de clima templado del sur tienen ventajas relativas para la producción de alimentos, en tanto que los de clima tropical la tienen para los cultivos industriales, dándose el caso de algunos países, como Brasil y México por ejemplo, que tienen ambos climas.

A continuación se presenta el cuadro 3 con los resultados de aplicar los criterios señalados.

El segundo indicador se refiere a la importancia de la agricultura para lo cual se determinó el peso de la agricultura en el PIB y el peso de la PEA agropecuaria en la PEA total. En el primer caso se establecieron tres categorías para ubicar los países: alto más del 25%, medio del 15% al 25% y bajo menos del 15%. En el segundo caso los porcentajes de cada categoría son: alto más de 35%, medio del 20% al 35% y bajo menos de 20%.

La clasificación de los países en estas tres categorías resultante de la aplicación de los criterios indicados, se presenta en el cuadro 4.

1/ Ver S.M. Caballero y H. Maletta, "Estilos de desarrollo y políticas agroalimentarias: tendencias y dilemas en América Latina", op. cit.

Cuadro 3

CLASIFICACION DE PAISES SEGUN LOS
RECURSOS AGROPECUARIOS

| Abundancia de tierra Ventaja relativa | ALTA | MEDIA | BAJA |
|--|-----------------------|---|--|
| ALIMENTOS | Argentina Uruguay | Chile | |
| ALIMENTOS Y ALIMENTOS INDUSTRIALES | Brasil Paraguay | Bolivia Colombia Ecuador México Venezuela | Perú |
| CULTIVOS INDUSTRIALES | Honduras Nicaragua | Cuba Panamá | Costa Rica El Salvador Guatemala Haití R. Dominicana |

Cuadro 4

CLASIFICACIÓN DE PAISES SEGUN LA IMPORTANCIA
DE LA AGRICULTURA

| % PEA \ % PIB | BAJO (menos 15%) | MEDIO (de 15% a 25%) | ALTO (más de 25%) |
|----------------------|--|-------------------------------------|--|
| BAJO (menos 20%) | Argentina Chile Uruguay Venezuela | | |
| MEDIO (de 20% a 35%) | | Costa Rica Cuba Panamá | Colombia |
| ALTO (más de 35%) | Brasil México Perú | Bolivia Ecuador R. Dominicana | El Salvador Guatemala Haití Honduras Nicaragua Paraguay |

El tercer indicador mide el papel que desempeña la agricultura en el comercio exterior de los países. Para esto se eligieron tres criterios: autosuficiencia alimentaria, especialización exportadora y potencial de exportaciones primarias no agropecuarias. El primero de los criterios señalados muestra el aporte neto (positivo o negativo) del balance comercial agropecuario. El segundo criterio mide la importancia relativa de las exportaciones de alimentos o de cultivos industriales. El tercer criterio mide el grado de dependencia que existe en los países de las exportaciones agropecuarias.

Los resultados de aplicar estos criterios a los países considerados se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5

CLASIFICACION DE PAISES SEGUN LA RELACION
AGRICULTURA-COMERCIO EXTERIOR

| Potencial Exp Prim. No Agr y especia. expor. Autosuf. agropecua- ria | Potencial de Exportaciones Primarias No Agropecuarias | | | |
|--|---|--------------------------------------|------------------------------------|--|
| | ALTO | | BAJO | |
| | Especialización Exporta. Alimen. | Especialización Export. Cul. Ind. | Especialización Exporta. Alimen | Especialización Exp. Cul. Ind. |
| DEFICITARIOS | Chile | Venezuela | | Panamá |
| AUTOSUFICIENTES | | Bolivia México Perú | | Haití |
| EXCEDENTARIOS | | Ecuador | Argentina Paraguay Uruguay | Brasil Colombia Costa Rica Cuba El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua R. Dominicana |

3. La generación de empleos productivos urbanos y rurales es un objetivo prioritario en la lucha contra la pobreza, ya que esa es la principal fuente de ingreso de los pobres. Sin embargo, la política de ingresos debe ser complementada con la provisión directa por parte del Estado de ciertos bienes y servicios que satisfaga las necesidades básicas de los grupos pobres, esto es especialmente importante en las zonas rurales.

4. Una estrategia de desarrollo que pretenda mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes rurales, deberá aumentar el ingreso del sector agrícola, reduciendo las transferencias que se producen desde este sector al resto de la economía, pero simultáneamente debe producirse un cambio en las condiciones que determinan la actual distribución al interior del área rural. Esto significa introducir cambios sustanciales en el acceso a la tierra y a otros recursos básicos, la generación de más empleos permanentes en las zonas rurales, modificar los patrones de modernización, cambiar las relaciones entre la agroindustria y los pequeños productores, dictar y aplicar una legislación laboral que proteja los derechos de los trabajadores sin tierra, promover la organización de los productores pequeños para que puedan mejorar sus condiciones de negociación, crear y fortalecer la institucionalidad que permita a los empresarios de las economías campesinas acceder al crédito, al progreso técnico y a los canales de comercialización.

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

Algunos dirán que esto es una utopía, yo me pregunto ¿cuál es la alternativa?

1

2

12/11/11

Dear Mr. [Name],

Thank you for your letter of 10/11/11.

I am sorry to hear that you are not happy with the service we have provided to you. I will be happy to discuss this with you and try to resolve the problem as quickly as possible.

Please contact me at [Phone Number] or [Email Address] if you have any further questions.

Yours faithfully,

[Signature]

[Name]

12/11/11

[Address]

[Address]