

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/PROY.1/14  
Julio de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

POBREZA RURAL: REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE POLITICA

El autor, Francisco León, Experto en Planificación Agropecuaria, es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). El presente trabajo es parte de la contribución del Proyecto de Desarrollo Social Rural (CEPAL/ILPES) al Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad.

79-7-1823



INDICE

	<u>Página</u>
I. PUNTOS DE VISTA SOBRE LA POBREZA RURAL .....	1
II. ¿QUIENES SON LOS POBRES RURALES? .....	7
III. ELEMENTOS DE INTERPRETACION Y DE ESTRATEGIA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA RURAL .....	21
1. <u>Globalidad y profundidad de las transformaciones         rurales</u> .....	21
2. <u>Detención y reorientación del proceso migratorio</u> ..	23
3. <u>Disponibilidad de recursos naturales y pobreza         rural masiva</u> .....	25
4. <u>Superación de la pobreza masiva y distribución del         ingreso agropecuario vía incremento de los salarios</u>	29
5. <u>Superación de la pobreza masiva y redistribución de         de los recursos naturales</u> .....	31
6. <u>El desarrollo de sistemas de producción agrope-         cuaria comercial en pequeña escala</u> .....	32
7. <u>Reforma agraria y pobreza rural masiva</u> .....	34
8. <u>La generación de empleo e ingresos no agropecuarios         en el medio rural</u> .....	36
IV. NOTA SOBRE LOS COMPONENTES INSTRUMENTALES DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERACION DE LA POBREZA RURAL MASIVA..	44
1. <u>Alternativa instrumental al papel movilizador de         las estrategias globales</u> .....	44
2. <u>Disponibilidad de los recursos fiscales y la efi-         ciencia instrumental</u> .....	45
3. <u>Posibilidad de reorientar el gasto público y la         inversión</u> .....	48

/INTRODUCCION



## INTRODUCCION

El carácter masivo de la pobreza rural y el importante papel de las actividades e intereses rurales en los procesos de transformación de las sociedades latinoamericanas, hacen difícil distinguir al interior de una estrategia de desarrollo rural los instrumentos específicos de la superación de la pobreza rural masiva. Esa especificidad se ha tratado de obtener en este trabajo analizando la contribución de las estrategias y los conjuntos de políticas instrumentales que permiten materializar su ejecución al logro de la superación de la pobreza crítica. El enfoque adoptado lleva a privilegiar la consideración de aspectos relativamente generales, analizándose en forma breve y a título de ejemplo o referencia algunos instrumentos.

La presentación y discusión de las estrategias y de los conjuntos instrumentales se circunscriben a los aspectos más asociados a su diseño y ejecución técnica y administrativa. La viabilidad socio-política de las mismas es objeto sólo de algunas referencias ya que, si bien se reconoce su importancia, para analizarla hubiese sido necesario identificar y describir un sinnúmero de escenarios. La viabilidad en función de la disponibilidad de recursos ha sido analizada en diversas partes del trabajo pero sin llegar a demostraciones detalladas de las conclusiones avanzadas.

La diversidad de las realidades rurales y globales de los países latinoamericanos ha llevado a circunscribir a algunas de ellas las proposiciones generales que se avanzan. Ello se hace en forma explícita, o se deja desprender del contexto.

Finalmente, reconociendo que la descripción y discusión de las realidades y estrategias del desarrollo rural sólo pueden realizarse en el marco del proceso global - nacional e internacional - en que se insertan, un mayor énfasis se ha colocado en los aspectos específicamente rurales.

/I. PUNTOS DE



## I. PUNTOS DE VISTA SOBRE LA POBREZA RURAL

A juzgar por los estudios disponibles, el grueso de los pobres en las realidades latinoamericanas eran y son de origen rural y han constituido y constituyen la mayoría de la población rural. En unos casos esta situación remonta a las primeras décadas del siglo XVIII, en otros a las iniciales o finales del siglo XIX.

Persistente en su magnitud relativa, la pobreza rural mas que un producto de la rigidez o estancamiento de los sistemas rurales y nacionales aparece asociada a las transformaciones históricas de esos sistemas. En efecto, el tema de la pobreza rural masiva se hace presente en el período del auge primario exportador y ha sido fuente constante de preocupación y debate en los períodos posteriores. Ella estuvo vinculada al predominio de sistemas de producción basadas en la utilización de la mano de obra esclava y semi-servil y persistió a la abolición o transformación de esos sistemas. Fue asociada al atraso de las técnicas productivas y ha persistido en las zonas y producciones donde la modernización tecnológica ha sido más intensa. Mayoritaria en las sociedades rurales de antaño, la pobreza rural masiva es aún la proporción más importante de la pobreza en las sociedades urbanas y en vías de urbanización actuales.

La responsabilidad individual de los pobres rurales en el origen y mantención de su condición social fue planteada por diversos autores durante el siglo XIX.<sup>1/</sup> La erradicación de la vagancia sirvió de justificativo a medidas, en algunos casos de gran envergadura, tendientes a la incorporación forzada al trabajo. Sin embargo, aún donde estas medidas alcanzaron mayor amplitud, lo exigüo de la

---

<sup>1/</sup> Véase, por ejemplo, J.A. Saco, "Memoria sobre la vagancia en la Isla de Cuba", Revista Bimestre Cubana, Marzo-Abril 1832, Tomo II, pp. 19-65 y F. Masías, "Curso elemental de economía política", Lima: Imprenta de José Masías, 1960, p. 270 y ss.

retribución del trabajo rural, a menudo, aunando al deterioro en términos reales del nivel de los salarios, perpetuaron la pobreza rural masiva.<sup>1/</sup>

La imagen del trabajador rural indolente y perezoso quedará confinada con posterioridad a algunos estrechos círculos de empresarios rurales, permitiendo a la prensa a su servicio recurrir a ella para criticar las medidas de reforma en el medio rural. En estos casos, la argumentación se ha orientado a demostrar la incapacidad del trabajador rural para asumir, como productor independiente o empresario individual o colectivo, la responsabilidad del desarrollo agropecuario y rural y su tendencia "natural" al ocio tan pronto como obtiene niveles de ingreso capaz de satisfacer sus reducidas necesidades elementales. Los trabajadores rurales, según estos círculos, deben ser mantenidos subordinados a la iniciativa de quienes poseen aptitudes empresariales y ser retribuidos modestamente para que no pierdan la motivación al trabajo.

La responsabilidad individual del trabajador rural en su condición de pobreza ha sido mantenida como un factor explicativo por diversos especialistas a lo largo de este siglo. Sin embargo, a diferencia de sus predecesores y de los círculos empresariales ya mencionados, estos especialistas reconocen la existencia de injusticias en la retribución al trabajo, en el acceso a los recursos naturales, el capital y la asistencia técnica de los trabajadores rurales. Pero insisten en que la falta de educación, y la adhesión a formas de vida y de trabajo basadas en esquemas de valores culturales "disfuncionales" a la ética del desarrollo de gran parte de la población rural, constituyen los factores explicativos básicos

---

<sup>1/</sup> Véase, por ejemplo, J. Silva Herzog, "El agrarismo mexicano y la reforma agraria", México: Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 126 y ss.

de la pobreza rural.<sup>1/</sup> A su entender, el trabajador rural debe ser preparado previamente a su incorporación a la actividad empresarial, al uso de técnicas susceptibles de incrementar la productividad del trabajo, la vinculación a sistemas de crédito, etc. Desde esta perspectiva todo programa o proyecto orientado a la superación de la pobreza rural debe comportar una etapa de transición para que el trabajador pueda obtener los atributos individuales de los que carece y en esta etapa debe contar con la dirección y apoyo de los técnicos.<sup>2/</sup>

En contraste con las posiciones anteriores, la confianza en la capacidad del trabajador rural para superar la condición de pobreza a la que se le constreñía, ha sido común a los críticos radicales de los sistemas rurales y nacionales latinoamericanos. La versión más común y simplificada de su argumentación ha sostenido desde fines del siglo XIX que la clase terrateniente y empresarial - nacional y extranjera - ha sido incapaz de lograr el desarrollo de las fuerzas productivas, manteniendo ociosa una parte de los recursos bajo su control condenando a la pobreza a la población rural y coadyuvando al subdesarrollo y la dependencia nacional. Planteando como solución la nacionalización de la propiedad y el uso de los recursos naturales y su distribución - individual o colectiva - a los trabajadores rurales para que éstos asumieran la función empresarial. La preparación del trabajador rural vendría después; como resultante espontánea del cambio en el sistema de tenencia y a través de programas de educación, de asistencia técnica, de crédito, etc.

---

<sup>1/</sup> Versiones tempranas de esta tesis pueden encontrarse en: M.A. Quevedo, "Algunas consideraciones sobre nuestro problema agrario", México, Imprenta Victoria, 1916 y A. Labarca, "Mejoramiento de la vida campesina", Santiago de Chile, Ediciones de la Unión Republicana, 1936.

<sup>2/</sup> Inicialmente se prefería hablar del apoyo y dirección de la autoridad y las clases superiores.

Una variante de esta versión simplificada, de tan larga data como ella, reconocía en cambio que la clase empresarial terrateniente - a al menos parte de ella - había sido capaz de lograr un impresionante desarrollo de las fuerzas productivas rurales. El problema estribaba en que para obtenerlo: comprometía la expansión productiva a los vaivenes e intereses dominantes de la economía mundial, mantenía ociosos o semi-ociosos gran parte de los recursos como reserva en espera de futuras expansiones de la demanda mundial y condenaba al grueso de los trabajadores rurales a la ignorancia, los bajos salarios, el desempleo estacional y la marginación total o parcial del acceso a los recursos naturales, configurando así un cuadro de pobreza rural masiva. Esta variante explicativa surgió en los países donde se desarrolló la economía de plantación y la minería de enclave y alentó la oposición a su implantación en otros países.<sup>1/</sup>

En base a los ingredientes proporcionados por elaboraciones explicativas y normativas como las esbozadas anteriormente, se han propuesto y realizado las más diversas políticas de desarrollo nacional y rural, en particular a partir de la década del 30. A su vez, esos ingredientes reaparecen en las evaluaciones periódicas de que han sido objeto esas políticas desde la década de los 50.

Sin duda las distintas elaboraciones iniciales se han remozado incorporando hechos o argumentos novedosos, pero en lo esencial mantienen su armadura lógica originaria. Así, algunos círculos empresariales pueden haber incorporado ideas como las de la inviabilidad de la pequeña producción en el agro moderno y el irremediable fracaso de la agricultura colectiva, reforzando su creencia en la incapacidad empresarial del trabajador rural. Los propulsores de la necesidad de preparar al trabajador rural durante una etapa de transición, han podido variar su apreciación acerca de

---

<sup>1/</sup> Véase, por ejemplo, J. de la Cuadra, "El montuvio ecuatoriano", Buenos Aires: Imán, 1937, p. 25 y ss.

su duración y el tipo de formación que deben impartirse; y oscilado entre incrementar el dirigismo técnico o la participación de los beneficiarios. En fin, los críticos radicales por lo general, han ampliado la gama de cambios a introducir al sistema rural y al nacional en base a argumentos como el del sacrificio agrario y rural a lo urbano e industrial.

En esas circunstancias no es extraño que según los unos, las políticas futuras deben reconocer el error que condujo a los fracasos de las reformas agrarias y dejar el desarrollo rural y la erradicación de la pobreza al impulso empresarial en el marco de una economía de libre competencia. Y según los otros, es necesario más y en forma más perfeccionada de lo mismo, porque los fracasos, de existir, son la resultante de la escasa magnitud de las reformas empresariales o de imperfecciones de las técnicas utilizadas y los precarios recursos comprometidos para lograr la transición.

En reacción a este debate, han surgido, básicamente en esta década, los propugnadores de un enfoque pragmático e instrumental de solución a la pobreza rural. Quienes adhieren a esta posición no desconocen la vigencia del debate sobre la pobreza y el desarrollo rurales, y aceptan que los avatares del mismo siguen determinando el grueso de la orientación de las políticas actuales. Piensan, sin embargo, que: o bien las soluciones técnicas, dada su mayor eficiencia social y menor costo se imponen siempre, a la larga, a las opciones de principio; o bien la decreciente importancia de lo rural lo hará cada vez más marginal en la lucha por el poder en la sociedad y podrán imponerse las soluciones pragmáticas y técnicas.

Los propugnadores del enfoque pragmático e instrumental consideran necesario, prácticamente inevitable, y factible la superación de la pobreza rural masiva. Es necesario actuar dada la mantención de la pobreza rural masiva en circunstancias en que se incrementa el éxodo rural a las ciudades, lo que prueba que lo rural dejado a su funcionamiento espontáneo perpetúa la situación. Es prácticamente

/inevitable hacerlo

inevitable hacerlo porque lo urbano-industrial no puede absorber improductivamente una proporción creciente del éxodo rural y, a la vez, permitir un uso creciente de los escasos recursos financieros en el tipo actual de desarrollo rural. Y es factible, porque las tasas de crecimiento que se han alcanzado, y la dotación de recursos naturales en la mayoría de los países, permiten contar con los medios requeridos para superar la pobreza rural masiva.

Además, según ellos, la pobreza rural masiva es más fácil y menos costosa de superar que la urbana. Ya que, entre otros:

i) El número de pobres rurales tiende a disminuir al hacerlo primero la proporción y luego el monto de la población rural, variando la realidad de la pobreza urbana en sentido inverso;

ii) Es más fácil y menos costoso aumentar la productividad y el ingreso de los puestos de trabajo ya creados;

iii) El costo de crear un nuevo empleo es menor, y el incremento de la demanda interna (urbana y rural) y externa de bienes y servicios rurales lo permite;

iv) El costo de proporcionar servicios básicos a la población rural es menor que a la urbana, y

v) Es más fácil obtener la participación de carácter voluntario y gratuito en acciones para superar la pobreza por parte de las comunidades rurales que de los residentes urbanos.

## II. ¿QUIENES SON LOS POBRES RURALES?

Por tratarse en el pasado de sociedades rurales de base agropecuaria y en la actualidad de sociedades donde la gran mayoría de la población activa rural está ocupada en el agro <sup>1/</sup> la imagen prevaleciente del pobre rural ha sido y es la del trabajador agropecuario. La discusión entre los especialistas ha girado en torno a cuál de las categorías de trabajadores agropecuarios era la más numerosa o la más afectada por la pobreza rural masiva.

Durante la década del 60, en que las posiciones favorables a la reforma agraria alcanzaron su mayor vigencia, la imagen del pobre rural era la de los trabajadores sin tierra o con un acceso insuficiente a ella (minifundistas, medieros, precaristas). En la presente década, a su vez, se asiste a un debate en torno a la proletarización según unos o la campesinización según otros de la fuerza de trabajo agropecuaria y la tendencia diferencial a la pauperización entre quienes su ingreso depende de la remuneración salarial o del trabajo por cuenta propia en su propia explotación o en servicios a terceros.

La información utilizada en los debates recientes, censos demográficos y agropecuarios, si bien no ha permitido zanjar adecuadamente las diferencias, proporciona una visión más completa en lo que respecta a la estructura de la fuerza de trabajo y de la ocupación rurales. Entre los rasgos más salientes pueden señalarse <sup>2/</sup>:

i) La rama de ocupación principal de los activos rurales es la agricultura, variando la importancia de las ocupaciones no agrícolas según el país en un rango del 10 al 30% del total.

---

<sup>1/</sup> Incluye actividades agropecuarias, forestales y de pesca y caza.

<sup>2/</sup> Estas conclusiones están basadas en los resultados de una reciente investigación del Proyecto de Desarrollo Social Rural de la CEPAL. Véase, CEPAL, "Las transformaciones rurales en América Latina. ¿Desarrollo social o marginación?", Santiago, Chile, Cuadernos de la CEPAL, Nº 26, 1979. Ver en especial p. 69-81.

ii) La proporción

ii) La proporción de asalariados y de trabajadores por cuenta propia o ayudantes familiares entre los activos agrícolas es variable entre países, si bien es mayor el número de países donde los cuenta propia o ayudantes familiares constituyen la más alta proporción.

iii) En general, la mayoría de los trabajadores agropecuarios por cuenta propia y ayudantes familiares están ocupados también parte del año como asalariados.

iv) El incremento de la ocupación en las empresas agropecuarias que utilizan asalariados ha sido mayor que en las basadas fundamentalmente en el trabajo del productor y sus familiares. Esta mayor demanda ha tendido a ser satisfecha con asalariados eventuales.

v) Acorde a las estimaciones, la proporción de la fuerza de trabajo agropecuaria que no es requerida por las actividades del agro en los cuatro meses de menor ocupación, varía según el país en un rango del 25% a cerca del 60%.

vi) El número de personas dependientes de cada activo en los hogares rurales es superior al de los urbanos.

Estos antecedentes indican la alta incidencia de la ocupación y de la marcada estacionalidad de ésta en la pobreza rural masiva y la compleja composición ocupacional y del origen del ingreso que puede presentarse en los hogares rurales. Y, a su vez, explican la dificultad de determinar el grado de proletarización o campesinización de la población activa agropecuaria y las tendencias diferenciales a la pauperización de las diferentes categorías de trabajadores y, sobre todo, de hogares rurales.

La vía disponible para saber a nivel nacional quiénes son los pobres rurales consistiría en analizar, en el contexto de las informaciones anteriores, las encuestas de hogares realizadas en algunos de los países que han incluido las zonas rurales.<sup>1/</sup> A este efecto

---

<sup>1/</sup> La confiabilidad de estas encuestas es superior en el medio urbano, para el que fueron mayormente diseñadas, que en el rural, sobre todo en aspectos tales como la estimación del monto del ingreso total y por fuente de origen del mismo, la desocupación y el número de horas trabajadas.

se utilizarán las informaciones elaboradas en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina para Colombia y Venezuela.<sup>1</sup>

Sin constituir polos extremos en una tipología de situaciones nacionales, los dos casos presentan marcadas diferencias. El ingreso per cápita, la proporción de la población urbana y del producto de origen no agropecuario son superiores en Venezuela que en Colombia. A estos factores cabe agregar que Venezuela presentaba una mejor situación ocupacional rural, una más intensa migración rural-urbana y estaba en ejecución un programa de reforma agraria que favorecía a cerca de un tercio de los hogares rurales. Como era de esperar en ese contexto, la proporción de hogares rurales bajo la línea de pobreza es inferior en Venezuela (33.5%) que en Colombia (55.5%), e igualmente son menores la proporción de hogares indigentes en el total de hogares pobres y la diferencia de ingreso entre pobres y no pobres. (Véase cuadro 1). De otra parte, la más alta tasa de crecimiento demográfico y la menor intensidad de la migración rural-urbana explicarían, en buena medida, el que los hogares rurales colombianos sean de mayor tamaño que los venezolanos.

En contraste con esas diferencias esperables, la composición de los hogares rurales colombianos y venezolanos es prácticamente similar en lo que se refiere a la proporción de menores y de activos con respecto al total de adultos (véase cuadro 1). La proporción de menores es mayor y la de activos/adultos menor en los hogares indigentes con respecto a los pobres y en éstos con respecto a los no pobres. Una baja tasa de participación al trabajo combinada a una alta tasa de dependencia, caracteriza a los hogares indigentes y pobres rurales en ambos países. En ambos, además, los hogares indigentes y pobres son de mayor tamaño que los no-pobres. En particular, el número de hogares

---

1/ Véase, Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia, Santiago, Chile, septiembre de 1978 y Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Venezuela, Santiago, Chile, mayo de 1979, CEPAL, Proyecto de Pobreza Crítica, mimeo.

Cuadro 1

COLOMBIA Y VENEZUELA: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS  
HOGARES RURALES, 1971 y 1972

	Indigentes	Pobres	No-Pobres
<b>I. COLOMBIA</b>			
Porcentaje de hogares	37.1	18.4	44.5
Porcentaje de personas	43.4	19.3	37.3
Ingreso mensual promedio del hogar	491	1 129	3 279
Tamaño promedio del hogar (N)	7.01	6.28	5.02
Número de menores/N	0.474	0.425	0.355
Número de activos/N adultos	0.461	0.501	0.552
<b>II. VENEZUELA</b>			
Porcentaje de hogares	15.1	18.4	66.5
Porcentaje de personas	20.7	21.8	57.5
Ingreso mensual promedio del hogar	166.4	300.6	763.9
Tamaño promedio del hogar (N)	6.1	5.3	3.8
Número de menores/N	0.49	0.44	0.35
Número de activos/N adultos	0.45	0.50	0.58

Fuente: Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, en base a la Sexta Encuesta de Empleo 1972 (Colombia) y la Décimotercera Encuesta Nacional de Hogares 1971 (Venezuela).

con más de 7 personas constituye el 56.3% de los indigentes y el 38.8% de los pobres en Colombia, y el 40.5% de los indigentes y el 27.1% de los pobres en Venezuela.

La idea de que el mayor tamaño de los hogares pobres forma parte de una estrategia conducente a incrementar el número de perceptores de ingresos merece ser revisada a la luz de estos dos casos. En efecto, el número promedio de activos por hogar es similar en los hogares no pobres y pobres y en ambos superior a los activos promedio de los hogares indigentes. (Véase cuadro 2).

La composición de la fuerza de trabajo de los hogares (véase cuadro 2) permite precisar algo más la situación. En los hogares indigentes y pobres se sigue efectivamente la estrategia de aumentar el número de perceptores de ingresos a través de la incorporación de los hijos y allegados (familiares o no) del hogar, constituyendo en ellos esta categoría de ocupados una proporción más importante de los perceptores de ingreso que en los hogares no pobres. En cambio, y como era de esperar por tratarse de hogares más numerosos, la participación al trabajo de las esposas es inferior en los hogares indigentes y pobres con respecto a la de los hogares no pobres. El efecto compensatorio de estas dos tendencias hace que la importancia de la participación ocupacional del jefe del hogar sea similar en los diferentes tipos de hogares rurales.

Los datos analizados indicarían que, de existir entre los indigentes y pobres rurales la estrategia de tener hogares más numerosos para aumentar el número de perceptores de ingreso, ésta fracasa al disminuir por este concepto la participación de la esposa al trabajo. Y, tal vez, más aún, por el hecho de que una vez llegados a la edad de trabajo la mayoría de los nuevos perceptores de ingreso, para lograr serlo, deben abandonar el hogar y trasladarse a otras zonas rurales o al medio urbano.

Los casos de Venezuela y Colombia muestran claramente que dada la importancia (33-48%) de la participación de las esposas y otros perceptores secundarios en la fuerza de trabajo de los hogares no es posible

Cuadro 2

COLOMBIA Y VENEZUELA: NUMERO PROMEDIO DE ACTIVOS Y COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LOS HOGARES RURALES, 1971 y 1972

(Porcentajes)

	Indigentes	Pobres	No pobres
<b>I. COLOMBIA</b>			
A. Promedio de activos por hogar	1.38	1.47	1.45
B. Composición de la fuerza de trabajo:			
1. Jefes de hogar	51.9	51.8	52.7
2. Esposas	7.9	8.0	11.7
3. Otros perceptores secundarios	40.2	40.2	35.6
4. Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<b>II. VENEZUELA</b>			
A. Promedio de activos por hogar	1.7	1.81	1.79
B. Composición de la fuerza de trabajo:			
1. Jefes de hogar	64.3	63.4	67.3
2. Esposas	2.8	2.6	4.4
3. Otros perceptores secundarios	32.9	34.0	28.3
4. Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Idem al cuadro 1.

/determinar el

determinar el nivel de pobreza de los hogares partiendo exclusivamente de la ocupación del jefe del hogar. En particular, en un análisis orientado a sugerir líneas de política será necesario establecer la composición ocupacional de la fuerza de trabajo de los hogares.

Desde esa perspectiva se advierte en Colombia (véase cuadro 3) que en los hogares indigentes los asalariados constituyen la categoría ocupacional más importante de los jefes de hogares (46.2%), de sus esposas (7.2%) y de los otros perceptores secundarios (43.7%); en cambio en el de los hogares pobres y no pobres los más importantes son los cuenta propia entre los jefes de hogares (45.9 y 46.7), y sus esposas (8.8 y 15.7) y los asalariados (42.8 y 50%) entre los perceptores secundarios.

En Venezuela (véase cuadro 4) en todos los tipos de hogares las categorías ocupacionales más importantes son los cuenta propia entre los jefes de hogar y sus esposas; y los asalariados entre los perceptores secundarios. Las diferencias en la composición ocupacional de los hogares no-pobres con respecto a los pobres e indigentes estriba en que entre los no-pobres la proporción de asalariados y de asalariados públicos, en particular, es superior en todas las categorías ocupacionales así como la proporción de jefes de hogar en ocupaciones no agrícolas (48%).

En base a estos antecedentes es posible establecer algunas características comunes en ambas situaciones nacionales:

i) En todos los tipos de hogares rurales la composición ocupacional de los perceptores de ingreso es heterogénea. Aún entre los hogares indigentes colombianos en que los asalariados son más importantes en todas las categorías de perceptores los cuenta propia constituyen un tercio de los jefes de hogares.

ii) La heterogeneidad de la composición ocupacional de los hogares rurales esconde una realidad inversa en el caso de los hogares no-pobres y en el de los pobres e indigentes. En los hogares no-pobres es más probable que en los de pobres e indigentes que las esposas y perceptores secundarios se ocupen también en los puestos de trabajo que proporcionan

## Cuadro 3

## COLOMBIA: PERFIL DE POBREZA RURAL 1972

A. Según ocupación principal del jefe de hogar (en %)				
	Total	Indigentes	Pobres	No pobres
1. <u>Clasificación sectorial</u>				
<u>Activos agrícolas</u>				
Empresarios	11.1	8.8	13.5	11.9
Cuenta propia	32.7	27.4	38.9	34.6
Asalariados	24.5	34.5	14.5	20.3
<u>Activos no agrícolas</u>				
Empresarios	1.3	0.5	0.3	2.3
Cuenta propia	8.2	4.0	7.0	12.1
Asalariados	12.8	11.8	18.7	11.3
Otros	9.4	12.9	7.1	7.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
2. <u>Clasificación por forma de percepción del ingreso</u>				
Asalariados públicos	4.0	1.0	3.9	6.6
Asalariados privados	33.1	45.2	28.2	24.9
Cuenta propia	40.9	31.4	45.9	46.7
Empresarios	12.3	9.3	13.8	14.2
Otros	9.7	13.1	8.1	7.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
B. Según ocupación principal de la esposa del jefe de hogar (en %)				
Asalariados públicos	0.6	0.4	0.3	0.8
Asalariados privados	7.0	6.8	6.7	7.2
Cuenta propia	0.5	0.4	-	0.8
Empresarios	9.3	3.6	8.8	15.7
No bien especificados e inactivos	82.6	88.7	84.2	75.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
C. Según ocupación principal de los perceptores secundarios (en %)				
Asalariados públicos	2.5	0.8	2.7	3.9
Asalariados privados	43.7	42.9	40.1	46.1
Cuenta propia	1.0	0.2	0.5	1.9
Empresarios	18.4	7.1	22.0	26.6
No bien especificado	38.4	49.0	34.6	21.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Cuadro 4

VENEZUELA: PERFIL DE POBREZA RURAL, 1971

<u>A. Según ocupación principal del jefe del hogar (en %)</u>				
	<u>Total</u>	<u>Indigentes</u>	<u>Pobres</u>	<u>No pobres</u>
<u>1. Clasificación sectorial</u>				
<u>Activos agrícolas</u>				
Empresarios	4.9	1.8	1.8	6.5
Cuenta Propia	38.4	53.7	52.5	31.1
Asalariados	17.1	19.6	24.5	14.4
<u>Activos no agrícolas</u>				
Empresarios	1.2	-	-	1.8
Cuenta propia	14.2	8.9	7.8	17.2
Asalariados	19.3	9.5	8.6	24.3
Otros	5.0	6.4	4.8	4.7
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>2. Clasificación por forma de percepción del ingreso</u>				
Asalariados públicos	8.8	0.9	3.0	12.2
Asalariados privados	27.5	28.2	30.3	26.6
Cuenta propia	52.7	62.6	60.4	48.3
Empresarios	6.1	1.8	1.8	8.3
Otros	4.9	6.4	4.5	4.7
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>B. Según ocupación principal de la esposa del jefe de hogar (en %)</u>				
Asalariados públicos	3.0	-	0.5	4.5
Asalariados privados	3.8	4.3	2.5	4.1
Cuenta propia	8.0	8.6	5.5	8.6
No bien especificados e inactivos	85.2	87.1	91.5	82.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>C. Según ocupación principal de los otros perceptores secundarios (%)</u>				
Asalariados públicos	3.6	-	1.5	5.8
Asalariados privados	37.9	21.1	28.1	46.1
Cuenta propia	15.4	12.5	7.5	19.2
Empresario	0.3	-	-	-
No bien especificado	42.7	66.4	62.9	28.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

/mayor ingreso

mayor ingreso (empresarios, asalariados públicos y algunos de los puestos de cuenta propia no-agropecuarios). En cambio en los hogares indigentes y pobres lo más frecuente es que las esposas y los otros perceptores secundarios ocupen puestos que proporcionan menores ingresos que los de los jefes de hogar.

iii) Daría la impresión de que, a pesar de la heterogeneidad de la composición ocupacional de los hogares rurales, la probabilidad y gravedad de la pauperización en Colombia es mayor para los hogares que depende más de los ingresos en salarios que de otras fuentes. En cambio en Venezuela los más y más gravemente afectados por la pauperización serían los hogares cuyos jefes son cuenta propia agrícolas, y asalariados sus esposas y perceptores secundarios.

La comparación a este respecto entre las dos situaciones nacionales es difícil ya que los hogares pobres e indigentes en Colombia constituyen el grueso (55.5%) de los hogares rurales y, en cambio, en Venezuela ellos representan un tercio (33.5%) de los mismos. No obstante la alta proporción (53.7% y 52.5%) de los jefes de hogares indigentes y pobres que son cuenta propia agrícolas en Venezuela indicaría una tendencia mayor a la pauperización entre ellos que entre los asalariados.

En base a informaciones adicionales es posible arrojar nuevas luces sobre el problema y mostrar la estrecha interinfluencia entre los ingresos salariales y no salariales de los hogares rurales venezolanos. De una parte, encuestas realizadas entre los beneficiarios directos e indirectos 1/ del proceso de reforma agraria indican que en 1968 varios años después de iniciado ese proceso y tres antes de realizada la encuesta de hogares los ingresos salariales constituían en promedio el 46% de los ingresos totales tanto de los hogares de beneficiarios directos como de los indirectos. La gran mayoría de ambos tipos de beneficiarios utilizaba en su explotación menos de 100 jornadas del total de jornadas de trabajo disponibles en su hogar, empleando

---

1/ Definidos como aquellos que si bien no fueron asignatarios de tierra en el proceso de reforma agraria se beneficiaron por la extensión a ellos de otros beneficios del mismo: crédito, asistencia técnica, etc.

parte del resto disponible en trabajos como asalariado fuera de la explotación. 1/ Los cuenta propia o pequeños productores agrícolas venezolanos, junto a los migrantes estacionales colombianos al agro venezolano, constituían el grueso de la mano de obra estacional agropecuaria. 2/

iv) La situación ocupacional de los perceptores secundarios de los hogares indigentes y pobres es particularmente precaria. En efecto, en ambos países, la proporción de perceptores secundarios con ocupaciones no bien especificadas es muy alta (38.4 - 66.4%) en sí mismo y en relación a las de los hogares no pobres (21.4 - 28.9%). Esta situación estaría indicando una presión a migrar, y por ende, a abandonar el hogar, que se estaría ejerciendo sobre los mismos.

El análisis realizado en los casos de Colombia y Venezuela, tiene un carácter preliminar y no puede prestarse a generalizaciones a otras realidades latinoamericanas, si bien muestra la importancia de contar con informaciones nacionales del tipo de las recogidas en las encuestas de hogares en el análisis de la pobreza rural, y la imagen errónea o incompleta acerca de quienes son los pobres rurales que aún prevalece. El acercamiento preliminar que se ha hecho en este trabajo, a partir de un mecanismo informativo que se aplica aún en forma insatisfactoria en el medio rural, si bien permite un avance sólo refiere a una parte de las causales de la pobreza rural: la derivada del monto y la distribución en los distintos tipos de hogares rurales del ingreso primario.

Las informaciones disponibles sobre el monto y la distribución del ingreso secundario, o sea el percibido a través de las prestaciones gratuitas o subsidiadas de servicios, son aún más precarias e insatisfactorias. En general, ellas permiten analizar sólo las diferencias en el monto y la calidad de los servicios recibidos por los hogares

---

1/ CENDES/CIDA, Datos económicos de los beneficiarios, Serie 1, No 8. Vol. IV, p. 13, cuadro I,1, Caracas.

2/ Véase ILPES, Elementos para una interpretación del desarrollo histórico de la agricultura venezolana, Santiago, 31 de enero de 1979, p. 104 y ss.

rurales en relación a los urbanos. 1/ Existe la impresión, sin embargo, de que al interior del medio rural el monto y la distribución de los ingresos secundarios refuerza las diferencias de ingreso entre los hogares no pobres y los pobres e indigentes.

Lo que puede estar sucediendo a ese respecto puede ser ilustrado a través de una de las pocas investigaciones que contiene información sobre la relación entre el monto y la distribución de los ingresos primarios y secundarios en el medio rural. Ella proviene de estudios realizados en las zonas rurales del Bajo el Medio San Francisco en Brasil y concierne a la accesibilidad a los servicios educativos y de salud de los hogares según tramo de renta. La determinación de la influencia del ingreso primario en la accesibilidad a los servicios se facilita en este caso porque las dos realidades rurales difieren en cuanto a la accesibilidad a la infraestructura de salud, son similares en cuanto a la educativa y representan dos tipos bien distintos de agricultura y de estructura de tenencia: minifundiaria pobre y de secano o lluvia en el Bajo San Francisco; y mediana empresa, de rentabilidad holgada y de riego en el Medio San Francisco.

En ambas zonas la disponibilidad de infraestructura educativa permite una accesibilidad generalizada a las unidades escolares primarias, sin que se observe una relación entre la distancia de la residencia y la escuela y el nivel de ingresos del hogar. En cambio, tanto en el Bajo San Francisco donde la proximidad media de los hogares a la unidad de salud es alta (55.2% de los hogares entre 0 y 2 kms. de ellas) como en el Medio donde la proximidad es baja (52.1% de los hogares a 17 kms. y más de ellas) los hogares con ingresos inferiores a 1.000 cruzeiros tienen una menor accesibilidad a las unidades de salud (véase cuadro 5). En la zona más pobre 2/ (Bajo San Francisco) sin

---

1/ Véase CEPAL, Las transformaciones rurales en América Latina, op.cit.

2/ Medida en términos del tamaño medio y valor por hectárea de las explotaciones agrícolas y la proporción de hogares que perciben menos de 1.000 cruzeiros.

Cuadro 5

BRASIL: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN LA DISTANCIA A LA UNIDAD DE SALUD MAS PROXIMA Y EL NIVEL DE INGRESO

A. BAJO SAN FRANCISCO		Distancia (km)							Total
Ingreso Cr\$	0-2	3-5	6-8	9-11	12-14	15-17	17-+		
0- 150	37.1	11.1	14.8	0.0	18.5	0.0	18.5	100	
150- 250	44.4	0.0	11.1	0.0	11.1	5.6	27.8	100	
250- 350	33.4	8.3	8.3	0.0	25.0	8.3	16.7	100	
350- 500	38.4	0.0	23.1	0.0	7.7	0.0	30.8	100	
500- 750	55.6	11.1	0.0	0.0	22.2	0.0	11.1	100	
750-1000	72.7	0.0	0.0	9.1	0.0	0.0	18.2	100	
1000-1500	72.7	18.2	0.0	0.0	0.0	9.1	0.0	100	
1500-3000	78.6	10.7	0.0	3.5	3.6	0.0	3.6	100	
3000- +	58.8	8.8	14.7	3.0	0.0	2.9	11.8	100	
Promedio	55.2	8.0	9.2	1.8	8.6	2.4	14.8	100	
<hr/>									
B. MEDIO SAN FRANCISCO									
0- 150	13.1	0.0	5.3	2.6	5.3	7.9	65.8	100	
150- 250	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	6.2	68.8	100	
250- 350	27.3	27.3	0.0	0.0	9.1	9.1	27.2	100	
350- 500	8.3	0.0	8.3	0.0	8.3	8.4	66.7	100	
500- 750	46.6	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0	46.6	100	
750-1000	0.0	20.0	20.0	0.0	0.0	0.0	60.0	100	
1000-1500	50.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	100	
1500-3000	40.0	30.0	10.0	0.0	0.0	0.0	20.0	100	
3000- +	100	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100	
Promedio	22.2	8.5	4.3	0.9	6.8	5.2	52.1	100	

Fuente: R. Caldas y otros, Levantamento Socioeconomico em area do Baixo e Medio Sao Francisco, Vol. I y II. Recife: Convenio Suvale - Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1972, p. 174 y 140.

/embargo, la

embargo, la mejor dotación de infraestructura de salud permite una distribución relativamente más igualitaria de los ingresos secundarios por concepto de este servicio que en la zona más rica (Medio San Francisco).

El interés ilustrativo del ejemplo analizado estriba en que la dispersión de los hogares, entendida tanto como distancia a centros mayores como residencia aislada, constituye una de las limitantes mayores a la percepción de ingresos secundarios de parte de los hogares rurales. Si la accesibilidad a los servicios en el medio rural latinoamericano variase positivamente en función del nivel de ingresos primarios, como se observa en el ejemplo brasilero, la imagen de los hogares rurales pobres e indigentes sería aún más crítica y difícil, y muy costosa su superación.

### III. ELEMENTOS DE INTERPRETACION Y ESTRATEGIA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA RURAL

Sin pretender sintetizar las conclusiones de los estudios recientes acerca de las transformaciones rurales, ni ofrecer una estrategia de superación de la pobreza rural válida para las diversas realidades latinoamericanas, a continuación se entregan consideraciones sobre algunos elementos de interpretación y de estrategia cuya clarificación es particularmente atingente en el caso de la pobreza. El conjunto de las consideraciones, sin embargo, constituye el bosquejo de un enfoque para abordar la superación de la pobreza rural mas que una colección de críticas puntuales a las diversas estrategias que se han propuesto.

En lo fundamental, la argumentación se orienta a demostrar que las estrategias de superación de la pobreza rural masiva deben combinarse simultaneamente en sus distintas etapas, un conjunto de las medidas consideradas actualmente como alternativas.

#### 1. Globalidad y profundidad de las transformaciones rurales

La resistencia al cambio de la estructura rural 1/ o su capacidad de adaptación a las exigencias de la modernización productiva sin variar en lo esencial su funcionamiento 2/ fueron sostenidas en diversas investigaciones en las décadas del 50 y 60, apoyando las interpretaciones dualistas. Una versión modificada de estas concepciones se advierten, aún actualmente, en algunos planteamientos de política de desarrollo rural.

---

1/ Véase, por ejemplo: B.S. Salz, "The Human Element in Industrialization. A hypothetical case study of Ecuatorian Indians". American Anthropologist, Vol. 57, No 6, part 2, December 1955.

2/ Véase, por ejemplo: H. Favre "Le travail saisonnier des chamula", en Cahiers de L'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No 7, 1965, p. 63-135.

La versión actual se apoya en la consideración de que las transformaciones rurales a través de la denominada penetración del capitalismo en el campo o de la constitución de islas de modernidad en algunas zonas rurales, constituirían procesos parciales o limitados a algunos puntos del espacio rural. Según estos especialistas, las zonas y estructuras rurales no afectadas por los procesos de transformación, han demostrado tener una gran capacidad para retener población en el campo y proporcionar empleo e ingreso, aunque en forma relativamente insatisfactoria, con muy bajos niveles de inversión. Como, a su vez, el desarrollo urbano-industrial y de las fuerzas productivas en algunas zonas rurales resultan incapaces de absorber a niveles adecuados de empleo e ingreso el excedente rural, se propone que las zonas no transformadas jueguen un papel temporal en la regulación de los flujos migratorios a las zonas urbanas y en el alivio a bajo costo de la pobreza masiva.

En estas proposiciones de hecho se asimila la heterogeneidad rural con el aislamiento entre las partes de la estructura social o entre las diversas zonas rurales. Las zonas que se citan frecuentemente como aisladas o de refugio - entre ellas, el Occidente de Guatemala, el Nordeste de Brasil, el Altiplano seco y los valles altos en Bolivia, la Sierra en Perú y Ecuador - distan considerablemente de conformar realidades aisladas y de constituir estructuras sociales inmóviles. Así por ejemplo, el impacto en los hogares y el funcionamiento de las comunidades rurales de las migraciones - estacionales y campo-ciudad - es tan o más considerable en esas realidades que en el resto rural y, aunque en forma diversa, han desarticulado también los dinamismos de la solidaridad comunitaria en que han pretendido o pretenden apoyarse las soluciones propuestas. Estas soluciones, para tener el éxito temporal a que aspiran, tendrían que lograr aislar efectivamente estas zonas y reequilibrar las estructuras sociales mediante reformas que, por ejemplo, reconstituyeran economías campesinas capaces de suprimir considerablemente los flujos migratorios estacionales y permanentes. Como se ha podido observar, a excepción de algunos proyectos aislados de

/desarrollo rural

desarrollo rural integrado, a costos unitarios relativamente elevados, las estrategias de desarrollo regional en estas zonas siempre han planteado o aceptado el descongestionamiento masivo de la población excedentaria allí residente. 1/

## 2. Detención o reorientación del proceso migratorio

La determinación del carácter reversible o irreversible de los procesos de cambio, sobre todo cuando estos se inscriben en lo que los historiadores llaman la larga duración, continúa siendo azarosa en ciencias sociales. Y este es el caso en lo que respecta al proceso de migración campo-ciudad en las realidades latinoamericanas, en particular en aquellas donde el crecimiento urbano de las próximas décadas sobrepasará en 5% acumulativo anual y tendrá un componente exógeno (rural) importante. En efecto, aún de aceptarse el menor costo de crear empleos, de mejorar los ingresos y las condiciones de vida rural, este esfuerzo se saldaría en el fracaso de mantenerse la actual intensidad y orientación urbana de los flujos migratorios.

En la actualidad, a diferencia de la década pasada, las estrategias que incorporan en alguna medida la reducción de procesos como el de migración campo-ciudad tienden a hacerlo en forma moderada. De partida se excluye este elemento en realidades como la mayoría de las insulares del Caribe, donde esta migración es masiva, de larga data y

---

1/ Véase por ejemplo, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Guatemala)/BID, Plan Regional para el Desarrollo Agrícola del Occidente, Quetzaltenando, marzo 1978; y D.S. Mahar, Desenvolvimento económico da Amazonia. Un análisis das políticas governamentais, Río de Janeiro, IPEA/INES, 1978.

Mucho ganarían los especialistas referidos en la corrección de sus proposiciones de desarrollo regional en zonas rurales deprimidas y congestionadas si revisaran las enseñanzas de algunas experiencias, como las del Valle de Tennessee en los Estados Unidos, que sirvieron de inspiración a muchos regionalistas latinoamericanos. El éxito del TVA supuso el éxodo rural masivo y la dedicación a la ganadería de pastoreo de la mayor parte de las tierras indebidamente dedicadas con anterioridad a cultivos comerciales y de subsistencia.

H. Knop, Ed. *The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the first conference on case studies of large scale planning projects, October 28-November 1, 1974.* Austria, International Institute for Applied Systems Analysis, 1975, Vol. I y II.

de dimensión internacional y, en algunas de las centroamericanas (El Salvador) donde la dotación de recursos naturales por habitante es tan limitada como en las caribeñas. La propuesta refiere a un grupo de países con una alta proporción de población y pobreza rural y con frontera agrícola disponible (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras):

La moderación del planteamiento consiste en proponer la migración rural-rural como alternativa a la migración rural-urbana. A su vez, considerando el alto costo de la colonización dirigida se tiende a favorecer una colonización espontánea apoyada, básicamente, en la construcción de vías y caminos y el uso de algunos incentivos a la producción a través de la comercialización.<sup>1/</sup> Las experiencias de Santa Cruz en Bolivia, los Llanos occidentales en Venezuela o de Paraná en Brasil, son comúnmente citadas en apoyo de estas proposiciones.

Sería tan fácil como poco conveniente señalar que si bien en las experiencias citadas se logró producir un flujo migratorio rural-rural de gran envergadura desde zonas empobrecidas, en los mismos países son igualmente importantes los fracasos (la Amazonia en Brasil, el Beni y Pando en Bolivia). Interesa más bien, a través del análisis comparativo, establecer los elementos diferenciales explicativos del éxito. La respuesta pareciera encontrarse, básicamente, en dos elementos: la modalidad de asentamiento poblacional y el tipo de desarrollo agropecuario. Mientras en las zonas donde se tuvo éxito el grueso de la población, incluyendo parte de la empleada en el agro, adoptó un patrón de asentamiento concentrado y mayoritariamente urbano y la producción agropecuaria es de tipo comercial. En las zonas no exitosas predomina el hábitat disperso y la agricultura de subsistencia o la ganadería extensiva.

<sup>1/</sup> Véase M. Nelson, El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina, México, Siglo XXI, 1977.

La enseñanza de las experiencias exitosas de migración rural-rural masiva indicaría que en algunos casos es posible reorientar el flujo migratorio actual a las grandes zonas metropolitanas hacia zonas rurales que adopten un patrón de asentamiento relativamente urbanizado. Sin embargo, debe considerarse que los costos de creación de empleo y mejoramiento del ingreso y las condiciones de vida han sido más altos que los de la denominada colonización espontánea. En particular, el desarrollo agropecuario en Paraná en Brasil, Santa Cruz en Bolivia y los Llanos occidentales en Venezuela distan mucho de ser ejemplos de desarrollo a bajo costo. 1/

### 3. Disponibilidad de recursos naturales y pobreza rural masiva

La disponibilidad de recursos naturales, en particular de tierras potencialmente cultivables, en la mayoría de los países latinoamericanos, constituye uno de los argumentos más socorridos para fundamentar la posibilidad y bajo costo de la solución agropecuaria a la pobreza rural masiva. Las estimaciones realizadas si bien presentan diferencias considerables acerca de la proporción de tierras potencialmente cultivables son coincidentes en que ésta es muy considerable. 2/. (Véase cuadro 6). A su vez los costos estimados de incorporar al cultivo o mejorar la productividad de las tierras regadas, en general, son menores en América Latina que en otras regiones del mundo. (Véase cuadro 7).

---

1/ Véanse: BID, A retrospective evaluation of the Paranagua-Foz do Iguacu road project (BR-277), Washington, 1976; ILPES, Elementos para una interpretación del desarrollo histórico de la agricultura venezolana, Santiago, Chile, 1975; y F. León, Las transformaciones rurales en Bolivia, Santiago, Chile, 1977, CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural.

2/ Una referencia a las estimaciones más recientes puede encontrarse en CEPAL/FAO, 25 años en la agricultura de América Latina: Rasgos principales 1950-1975, Santiago, Chile, Cuadernos de la CEPAL N° 21, 1978, p. 68 y P. R. Crosson y K. D. Frederick, The world food situation, Washington: Resources for the future, 1977, p. 40-44.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: ESTIMACION PRELIMINAR SOBRE LAS TIERRAS  
POTENCIALMENTE CULTIVABLES, PRINCIPALES AREAS Y PAISES a/

(Millones de hectáreas)

	Area bajo cultivo 1970/1975 <u>b/</u>	Area potencialmente cultivable	Área potencialmente regable <u>c/</u>
Argentina	33.9	73.6	3.9
Brasil	61.9	308.6	4.2
México	27.2	37.7	6.4
ABRAMEX	123.0	419.9	14.5
Pacto Andino	24.8	106.7	9.6
MCCA	5.3	13.5	2.7
Otros países	16.7	35.5	3.6
América Latina	169.8	575.1	30.4

Fuente: Elaboración de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, con la colaboración de K.J. Beck.

a/ El cálculo de la extensión de las tierras potencialmente aptas para cultivo, se basa en el conocimiento actual de los recursos de suelo y de las tecnologías de habilitación y manejo. No existe uniformidad de criterio para clasificar la aptitud de las tierras en cada uno de los países. Esta estimación preliminar se basa principalmente en la información publicada por la FAO: Mapa mundial de suelos, vol. III y IV (FAO/UNESCO); la metodología de los estudios de Bering et.al., Computation of the Absolute Maximum Food Production of the World, Wageningen, 1975, complementados con informaciones de otras fuentes.

b/ Basada en informaciones de la FAO (Anuario de producción, 1975 y Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para América Latina, 1972).

c/ Zona potencialmente regable según los distintos anteproyectos y proyectos de regadío actualmente conocidos.

Cuadro Nº 7

OBJETIVOS DE LA FAO Y ESTIMACIONES DE COSTO DEL APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA Y DEL AGUA  
HASTA 1985 EN REGIONES EN DESARROLLO

	Renovación y mejoramiento de las superficies de riego existentes		Riego nuevo		Habilitación de nuevas tierras cultivables	
	Hectáreas (millones)	Costo por hectárea (dólares de 1974)	Hectáreas (millones)	Costo por hectáreas (dólares de 1974)	Hectáreas (millones)	Costo por hectáreas (dólares de 1974)
Lejano Oriente	28	\$ 418	15	\$ 1 467	24	\$ 396
Cercano Oriente	12	558	3	2 467	10	250
Africa	1	500	1	2 400	34	44
América Latina	5	420	4	1 550	85	151

Fuente: Naciones Unidas, The World Food Problem, pp. 66-67.

La simple incorporación de más tierras al cultivo donde ello es aún posible equivale a acelerar el crecimiento agropecuario siguiendo el mismo patrón actual, o sea, obteniendo los mayores incrementos en la producción, el empleo y el ingreso a través de la expansión del área utilizada. En base a la experiencia de las últimas tres décadas es posible anticipar que de esta forma aumentaría el número de personas ocupadas en el agro sin mejorar por ello la calidad de la ocupación (número de días trabajados e ingreso anual). Esta solución es posible y contribuiría a mejorar el ingreso familiar en aquellas realidades rurales donde existe desempleo abierto de jefes de hogar todo el año y/o es posible incorporar una proporción mayor de activos secundarios por hogar a la fuerza de trabajo.

Sin ser despreciable, el aporte de esta fórmula, de ampliar los actuales sistemas de producción agropecuaria cuya actividad se limita a una parte del año y son grandes demandantes de espacio, a la superación de la pobreza rural es magro; e, inclusive, sus efectos negativos colaterales pueden ser tales que anulen sus beneficios. Entre esos efectos pueden señalarse:

- la mantención o incremento de la dispersión del hábitat rural aumentando los costos y disminuyendo las posibilidades de desarrollar las redes viales y los sistemas de servicios a la población;
- las fuertes oscilaciones en la producción, el empleo y el ingreso y por ende en el nivel y la magnitud de la pobreza provocadas en este tipo de agricultura por las variaciones climáticas;
- la limitada posibilidad de incorporar insumos y técnicas capaces de mejorar el rendimiento unitario debido a la aleatoriedad de la distribución del agua y, en cambio, la tendencia a acentuar la motorización y mecanización de las labores culturales y las cosechas para aprovechar los períodos de máxima fertilidad para las siembras y los secos para la recolección de las cosechas.

La posibilidad de desarrollar sistemas de producción agropecuaria de actividad anual plena ha sido vinculado en los países latinoamericanos a la expansión de la superficie regada. Sin embargo, lo observado en

/los últimos

los últimos años y las previsiones para la próxima década, se reflejan en los cuadros 6 y 7, e indicarían que el paso de los actuales sistemas de producción agropecuarios dependientes en las lluvias a sistemas basados en el uso del riego no es avisorable en el futuro próximo en la casi totalidad de esos países <sup>1/</sup>. Es más, y como puede observarse en el cuadro 8, la proporción y el monto del agua disponible para riego ha disminuido sustantivamente en el curso de la presente década.

4. Superación de la pobreza masiva y distribución del ingreso agropecuario vía incremento de los salarios

A pesar de las limitaciones que caracterizan a los sistemas de producción y, en general, al patrón actual de crecimiento agropecuario, la expansión de la producción agrícola comercial asociada al crecimiento urbano y a los incentivos económicos proporcionados por los gobiernos, han llevado a un número creciente de especialistas a afirmar que la rentabilidad del agro es generalmente satisfactoria. E, inclusive, que los frutos de las inversiones en infraestructura vial y de comercialización y la experiencia ganada por los empresarios y los gobiernos, permitirían augurar un incremento sostenido en los años venideros de la rentabilidad de la empresa agrícola.

Desde esta perspectiva sería concebible que se transfirieran a través del aumento de los salarios una parte de los ingresos adicionales obtenidos, gracias al aumento de la productividad del capital y otros factores y a la reducción de los márgenes de comercialización al aumentar su eficiencia. Acorde al desarrollo capitalista predominante en la mayoría de los países esta parecería ser la solución natural a la pobreza masiva; sin embargo, las tendencias observadas no permiten tal optimismo. Entre ellas:

---

<sup>1/</sup> Al respecto es de gran interés comparar el desarrollo desde la inmediata Post-Segunda Guerra Mundial de algunos países latinoamericanos de base agropecuaria que iniciaban su industrialización con el de países como Rumania y, apreciar el efecto diferencial en el desarrollo rural y global de un crecimiento agropecuario, a tasas similares con y sin ampliación de la proporción de la producción bajo riego. Véase, por ejemplo, A.C. Tsantes & R. Pepper, Eds. Romania, "The industrialization of an agrarian economy under socialist planning", Washington D.C., The World Bank, 1979.

Cuadro 8

CAPACIDAD DE LOS EMBALSES POR PERIODO DE PUESTA EN MARCHA

(Millones de m<sup>3</sup>)

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

Fuente: CEPAL, Agua, Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, E/CONF.70/A.18, p. 8. Proviene de International Commission on Large Dams, World Register of Dams, París, Francia. Se incluyen las presas de más de 15 m. de altura y aquellas que tienen entre 10 y 15 m. de altura si la longitud de su coronamiento es superior a 500 m., su capacidad es de 1 millón de m<sup>3</sup>. o más o si la capacidad de descarga de crecidas es superior a 2 000 m<sup>3</sup>/segundo.

a/ Los números en paréntesis indican el número de embalses.

- subsiste la mentalidad en amplias capas empresariales e inclusive gubernamentales de que la elevación de los salarios agropecuarios favorecería aún más la motorización y mecanización en las actividades agropecuarias, con lo que se reduciría el volumen de la ocupación en ese sector;

- los empresarios de algunas zonas donde la modernización y el crecimiento agropecuario ha sido intenso han aceptado elevar los salarios directos pero a cambio de poder manejar a su fuerza de trabajo no ya como dotación fija sino que como factor, en general recurriendo al sistema de contratos a jornal; con lo que, a menudo, el incremento del salario/día no ha representado un aumento del ingreso anual al haber disminuido el número de jornales/año utilizados por trabajador. Mas aún, el cambio de contrato a jornal ha representado frecuentemente la pérdida de los ingresos y beneficios indirectos (vivienda, acceso a tierras, leña, etc.).

- La fijación gubernamental de salarios mínimos ha adquirido una gran complejidad al establecerse, con frecuencia creciente, una gran diversidad de mínimos (por producción, regiones o períodos del año). Esta práctica parece responder más a las oscilaciones diferenciales de los precios de los diversos productos que a garantizar un ingreso anual medio satisfactorio para el trabajador; y, finalmente,

- La debilidad de las organizaciones sindicales en el agro se ha acentuado con respecto a la década del 60 por causas que van desde la mantención de las trabas legales a los efectos negativos del incremento del número de jornaleros migrantes.

##### 5. Superación de la pobreza masiva y redistribución de los recursos naturales

En consideración a la existencia de tierras incorporables al cultivo y a las dificultades de mejorar los ingresos salariales se ha recurrido, y recurre frecuentemente a la distribución de tierras ociosas o mal utilizadas entre los trabajadores sin tierra o con insuficiente acceso a ella. De esta manera se trata de:

/- incrementar la

- incrementar la ocupación del trabajador y su familia dado que se supone que el patrón tecnológico y el tipo de productos cultivados por estos pequeños productores permite un uso mayor de jornadas por hectárea;

- facilita la captación por los trabajadores de los aumentos en la productividad de los factores; y

- permite que con el acceso a la tierra estos productores pueden también acceder a los beneficios del crédito, la asistencia técnica y demás incentivos o formas de apoyo a la producción.

La envergadura de la participación de los pequeños productores en la ampliación de la frontera agrícola y el éxito inicial de redistribuciones masivas como la boliviana en las décadas del 50 y 60, demostraron la amplia receptividad de los pobres rurales a estas medidas. En todos los casos, sin embargo, las dificultades se han planteado cuando una vez establecido zonas basadas en la producción de subsistencia y del hábitat disperso se ha tratado de desarrollar un sistema de agricultura comercial y la constitución de redes de centros poblados, lo que equivale en los términos del análisis de la pobreza al paso de pobres a no-pobres.

#### 6. El desarrollo de sistemas de producción agropecuaria comercial en pequeña escala

Las innumerables experiencias pasadas y en curso por mejorar la suerte de los pequeños productores agropecuarios, en zonas de colonización o de antigua data, han demostrado que en las condiciones prevalecientes esta mejoría pasa por su incorporación a la producción comercial. Con incrementos de la población urbana cercanos o superiores al 5% acumulativo anual, e ingresos medios urbanos del doble o más que los rurales el crecimiento de la oferta comercial agrícola requerido, para satisfacer la creciente demanda comercial, debe duplicar el de la oferta total.

/En ese

En ese contexto en las diversas políticas de desarrollo agropecuario adoptadas, el grueso de los incentivos y su modalidad se han orientado a dinamizar la producción comercial para abastecer el mercado interno y, han cooperado, a que su tasa de crecimiento (1950-75) superara la de las exportaciones. <sup>1/</sup>

Cualquiera haya sido o sea la composición de los paquetes instrumentales utilizados en los planes y estrategias agropecuarias o de las prácticas de las instituciones privadas, en todas ellas el incentivo u apoyo ha sido diseñado en función del producto. El crédito, la comercialización, la asistencia técnica, la investigación, la fijación de precios, se administran por programas o líneas por producto. Y, por ende, no es el contar con recursos naturales o mano de obra, sino ser capaz de cumplir un compromiso de entrega de un producto en tiempo y cantidad la condición de acceso al apoyo y los incentivos.

Ante tales imperativos la opción adoptada parecía lógica: especializar a los pequeños productores en la producción comercial de los rubros o productos tradicionales o propios de la agricultura de subsistencia, facilitando así su incorporación a los cambios tecnológicos que les permitan mayores rendimientos unitarios e ingresos. Desde esta perspectiva la producción agropecuaria en pequeña escala es considerada como responsable del abastecimiento de granos básicos, raíces y tubérculos y otros rubros o productos que componen la dieta básica mínima de las capas de menores ingresos, quedando para la producción en gran escala los rubros de exportación, los pecuarios, oleaginosas, fibras y otros componentes del consumo de las capas más holgadas o de la demanda de materias primas agropecuarias de parte de la industria.

Considerando no ya la producción agropecuaria comercial total, sino sólo la de alimentos que es en la que se le asigna un papel a la producción en pequeña escala, los pronósticos más favorables indican que la participación de ésta ha ido o irá disminuyendo en el abastecimiento alimentario total. Así, por ejemplo, de acuerdo a uno de los programas de Desarrollo Rural Integrado más ambiciosos de los impulsados actualmente:

---

<sup>1/</sup> A excepción de los países centroamericanos

<sup>2/</sup> La producción

"La producción agraria se divide en dos grandes áreas: la del 'sector moderno', es decir, la tecnificada que crece a un 7% anual, y la del 'sector tradicional', o sea, la retrasada que crece a un 3% al año y que es justamente la que empieza a estimular el DRI". La meta del programa sería llevar el crecimiento del "sector tradicional" a un 4.5% de crecimiento al año. 1/

En fin, esta alternativa no sólo une la suerte de los más pobres a la de las producciones cuyo crecimiento es menos dinámico, sino que además, por ser estas producciones para los pobres (urbanos y rurales) las posibilidades de mejorar su rentabilidad vía precio son también menores. Ello hace que el incremento de estas producciones, y la posibilidad de aliviar o superar la pobreza de quienes producen o consume, tienda a depender frecuentemente de los subsidios gubernamentales y de que éstos lleguen efectivamente a sus destinatarios.

Sin duda podría argumentarse que ya existen experiencias exitosas en los países latinoamericanos de producción agropecuaria en pequeña escala en rubros o productos (tabaco, hortalizas, frutas) que carecen del marco de restricciones de los cereales, leguminosas secas o los tubérculos y raíces, lo que demostraría la viabilidad de la solución propuesta. El argumento es válido e ilustra el alcance parcial de la solución, o sea, que por la importancia reducida de estos rubros ella no puede constituir una alternativa para incorporar al grueso de los pequeños productores a la producción comercial, y ser considerada como la solución a la superación de la pobreza rural masiva.

#### 7. Reforma agraria y pobreza rural masiva

La alternativa de la reforma agraria, en contraposición a la de distribución de tierras y la de desarrollo de un sistema de producción agropecuaria en pequeña escala, ha sido y es utilizada en unos pocos países latinoamericanos. En ellas se afecta a la mayor parte de la

1/ Véase, DRI (Colombia): Folleto explicativo, 1979.

actividad y los recursos del agro y se han centrado mayormente en la producción en gran escala a través de diversas modalidades de empresas asociativas. Del amplio debate en torno a la reforma agraria, a los efectos del presente análisis cabe destacar que:

- A excepción de México y Cuba ellas han favorecido sólo entre un tercio y un décimo de las familias agrícolas o de los beneficiarios potenciales. 1/

- El incremento de la ocupación ha tenido lugar básicamente por expansión del área incorporada a la producción al haberse mantenido o intensificado el patrón de motorización y mecanización utilizado por los antiguos empresarios.

- El pago de las expropiaciones ha representado una parte considerable de la inversión pública y total en el agro. 2/

Siendo innegable la capacidad de la reforma agraria para superar los niveles de pobreza de parte de la población rural; a causa de su alto costo inicial y de que sus efectos sobre el total de la actividad agropecuaria sólo son esperables en el curso de períodos prolongados; como medida de superación de la pobreza rural masiva ella debe ser definida como uno de los elementos de un paquete instrumental más vasto. Ha sido frecuente en el paso inmediato, sin embargo, de que la reforma agraria haya sido usada como estrategia y solución total a corto y mediano plazo, y como consecuencia los recursos disponibles

---

1/ Véase, "Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela", Washington, World Bank, Staff Paper No 275, April, 1978, p. 11 y A. de Janvry y L. Ground, "Types and consequences of land reform in Latin America", Los Angeles, University of California, Division of Agricultural Sciences, 1978, cuadro 3, p. 29.

2/ En Perú, por ejemplo, el monto que debieron pagar los beneficiarios por ese concepto entre 1970 y 1975 (12 millones de soles de 1970) equivalía al de la inversión agropecuaria pública total programada en el Plan 1971-75. Véase, FAO/BID, Perú, "Plan de desarrollo agropecuario y comercialización en áreas de la reforma agraria", Informe general, Washington, Mayo 1971, cuadro 12, Anexo A y Ministerio de Agricultura, "Plan nacional de desarrollo 1971-1975", Vol. II, Plan agropecuario, Lima, Octubre 1971, cuadro 65, p. 113.

desde los de crédito a la producción a los de vivienda rural se han concentrado en las zonas, hogares y explotaciones de los beneficiarios, acentuando así el carácter parcial o limitado de sus efectos.

8. La generación de empleo e ingresos no agropecuarios en el medio rural

La generación de empleo e ingresos no agropecuarios en las realidades rurales latinoamericanas, para paliar los efectos de los prolongados períodos de tiempo muerto durante el año y años críticos como consecuencia de desastres naturales o las adversas condiciones económicas, han sido habituales desde hace décadas recurriéndose, a estos efectos, por lo general, a las obras públicas. Es más reciente, en cambio, el interés por poner en marcha un proceso permanente de generación y expansión de actividades rurales no agrícolas y otorgarle un papel básico en la superación de la pobreza y el logro del desarrollo rural.

El interés reciente surge en estrecha vinculación con: la creciente convicción en la insuficiencia de lo agropecuario - entendida como actividad predial - para solucionar los problemas planteados; las evidencias de incrementos, en algunos casos de consideración, del empleo y el ingreso rural no agropecuario; y, las previsiones acerca del importante aporte potencial de algunas actividades productivas rurales no agropecuarias.

La realidad actual y las tendencias que se advierten en las actividades rurales no agropecuarias están determinadas por: la aparición o consolidación de la producción en gran escala en la minería, la explotación forestal, la transformación de materias primas agrícolas, la construcción (embalses, vías y caminos) y, en algunos casos, la pesca; la expansión de las actividades de comercialización de insumos y productos agropecuarios; y, en menor medida, de los servicios a las personas y a la producción.

En las actividades rurales no agropecuarias donde se ha adoptado la producción en gran escala (minería, pesca, explotación forestal) se advierte la tendencia a la generación de enclaves. Tanto porque la dinámica de desarrollo de las fuerzas productivas en la actividad en

/Gran escala

gran escala no ha irradiado al resto de las actividades productoras rurales, como por la marginación de los hogares de quienes no trabajan en esas empresas, del acceso a los sistemas de prestación de servicios establecidos por las mismas. En el caso particular de la agroindustria, a su vez, la irradiación obligada de su dinamismo a la producción predial, da origen a las denominadas "islas de modernidad", al limitarse casi exclusivamente a la dinamización a el producto o rubro amparado - usualmente - por el contrato de producción o, a lo sumo, a las otras actividades de las empresas prediales bajo esos contratos. Finalmente, las grandes obras de construcción dan lugar a la aparición de campamentos pensados para ser abandonados al concluir éstas y, las más de las veces, estas obras no dejan en la zona rural donde operaron ni siquiera a la mano de obra que se calificó durante la realización de las obras, sea, porque los trabajadores calificados se vinculan a la compañía constructora o a las actividades de las grandes construcciones en forma permanente; o bien, porque buscan a través de la migración a la ciudad, encontrar puestos de trabajo de igual nivel de remuneración a los de la gran construcción y que no es posible esperar en el agro u otras actividades rurales.

El patrón de influencia de estos tres tipos de actividades no pareciera tender a modificarse en el futuro, en cambio sus perspectivas de desarrollo son disímiles. La minería extractiva, la construcción, la pesca y, en algunos países, la explotación forestal parecen tener asegurado un incremento sostenido, al menos de la inversión y la producción. No sucede así, en cambio, con el enorme potencial (véase el ejemplo del cuadro 9) de las actividades de transformación industrial de materias primas rurales. Los obstáculos al desarrollo de estas actividades, que constituyen necesariamente el núcleo básico de la industrialización rural, tanto de orden externo como interno, son bien conocidos. Entre los externos figuran: las barreras arancelarias y no arancelarias; los que resultan de la estructura de los mercados y de la operación de las empresas transnacionales; los asociados a la

Cuadro 9.

PAISES DE LA OCDE: IMPORTACIONES DE 17 PRODUCTOS BASICOS,<sup>a/</sup>  
POR GRADO DE ELABORACION <sup>1/</sup>

(Miles de dólares y porcentajes)

Grados de elaboración	Total mundial		Procedentes de 11 países latinoamericanos b/		Porcentaje de abastecimiento proveniente de los 11 países
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	
No elaborado	51 358 030	34.70	7 720 792	73.50	15.03
Semi-elaborado	29 279 776	19.70	1 096 259	10.44	3.74
Elaborado	67 388 491	45.53	1 687 926	16.07	2.50
TOTAL	<u>148 026 297</u>	<u>100.00</u>	<u>30 504 977</u>	<u>100.00</u>	<u>7.10</u>

Fuente: Banco de Datos de la UNCTAD

<sup>1/</sup> CEPAL, "El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina", Vol II, Santiago (Chile) 31 de enero de 1979, Cuadro 10 p. 57.

<sup>a/</sup> Carne, pescado, frutas, vegetales, azúcar, café, cacao, tabaco, cueros, maderas tropicales, pulpa y papel, lana, algodón, mineral de hierro, bauxita, manganeso y zinc.

<sup>b/</sup> Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Trinidad y Tobago y Venezuela.

/escala de

escala de producción requerida y de las necesidades de inversión, y de otras prácticas restrictivas, como el escalonamiento de los fletes marítimos. 1/ Y, entre los internos, los bajos niveles de ingreso del grueso de la población, y la preferencia urbana de los organismos y políticas de promoción industrial y su escasa conexión con las agropecuarias. 2/

El mayor incremento de las oportunidades de empleo e ingreso derivadas del desarrollo de las actividades rurales ha provenido de la expansión de la comercialización agropecuaria (productos e insumos). Conviene, en este caso, detenerse en tres aspectos que dicen relación con la localización (rural o urbana) y la calidad de los empleos generados, y su evolución probable. En materia de localización se advierte la tendencia a una marcada concentración en las grandes ciudades de los centros de distribución y acopio las que se vinculan directamente a los productores o pequeños intermediarios mas que a través de sub-centros en las localidades rurales. Ello explica el notable incremento del número de establecimientos y de personal ocupado en el comercio mayorista agropecuario. A su vez, la calidad del empleo y el ingreso generado deja mucho que desear al concentrarse en el sector tradicional o informal, el grueso de los establecimiento, la ocupación y las ventas del comercio minorista o al detalle de productos de consumo esenciales. En general, el comercio minorista e informal (urbano y rural) y la intermediación en pequeña escala en el medio rural, es realizado por unidades basadas en el trabajo familiar y, en buena medida, corresponden a hogares pobres e indigentes. En cambio en la intermediación mayorista y el comercio al detalle de tipo moderno, el grueso de la fuerza de trabajo está constituida por asalariados. El cuadro 10 ilustra estas realidades en el caso de Brasil. 3/

---

1/ Véase UNCTAD The processing before export of primary commodities: areas for further international cooperation, Ginebra, 1978.

2/ Véase, por ejemplo, CEPAL/ONUDI, Consideraciones generales sobre la agroindustria, Santiago, Febrero, 1977.

3/ Conclusiones similares fueron obtenidas en otro estudio reciente de D. Sansone, "Tecnología y empleo en servicios: en el caso del comercio minorista en alimentos en Chile", Santiago, PREALC, 1977.

Cuadro 10

BRASIL: COMERCIO MINORISTA DE BIENES DE CONSUMO ESENCIAL  
1970

INDICADOR	MAGNITUD
No DE ESTABLECIMIENTOS	
- Segmento "Tradicional" .....	373 386
- Segmento "Moderno" .....	2 936
PERSONAL OCUPADO (TOTAL)	
- Segmento "Tradicional" .....	608 326
- Segmento "Moderno" .....	48 065
PERSONAL OCUPADO (ASALARIADOS)	
- Segmento "Tradicional" .....	147 515
- Segmento "Moderno" .....	47 344
VENTAS (Cr\$ 10 <sup>6</sup> )	
- Segmento "Tradicional" .....	17 422
- Segmento "Moderno" .....	4 881

Fuente: PERSAGRI, "Sintese das tendencias atuais da agricultura brasileira", Rio de Janeiro, Agosto de 1978, cuadro 3.4 p. 257. En base al censo comercial de 1970.

/Las informaciones

Las informaciones disponibles sobre la evolución, la comercialización, la producción agropecuaria comercial y la orientación de las políticas gubernamentales en ambos campos permiten aventurar algunas consideraciones sobre la evolución futura. En el medio rural tanto la creciente concentración de la producción agropecuaria comercial en empresas medianas y grandes como la acción directa o indirecta de los gobiernos para reducir los márgenes de intermediación en la comercialización de insumos y productos, tenderán a reducir la tasa de crecimiento de la ocupación y el ingreso por ese concepto en estas actividades, particularmente, los de las unidades tradicionales y de intermediación en pequeña escala. En poco probable, en cambio, que el incremento del consumo comercial de los hogares rurales alcance magnitudes tales como para reactivar las actividades del comercio en ese campo en un monto que compense la reducción de la ocupación y el ingreso de las unidades tradicionales y de intermediación en pequeña escala.

En el medio urbano, en cambio, de mantenerse las actuales tendencias de la ocupación y el ingreso (nivel y distribución) no es previsible una reducción importante en la actividad comercial tradicional, o informal. Este hecho está asociado a la capacidad demostrada por los tipos más informales de comercialización, como las ferias libres, de competir con las unidades modernas en el servicio a las capas de más bajos ingresos.

Finalmente, cabe referirse a la generación de empleo e ingresos en los demás servicios rurales a la población y la producción. En ambos casos, los esfuerzos organizativos y financieros por instaurar o consolidar los sistemas de prestación de servicios para el grueso de la población rurales y de las unidades productivas agropecuarias han recaído en el Estado. Dependiendo la magnitud de tales esfuerzos, de la situación general del presupuesto fiscal y la capacidad relativa de presión de los interesados, lo que se ha traducido en:

- la tendencia a un deterioro relativo de los servicios a la población rural con respecto a los urbanos; y,

/- la concentración

- la concentración rural de los servicios a las personas y la producción en las categorías de beneficiarios más poderosos económicamente o temidos social y políticamente y con gran independencia de su deprivación o necesidad relativa del servicio.

Como consecuencia, estos servicios directamente o a través de su influencia sobre las actividades productivas, no ha jugado un papel tan importante en el empleo e ingreso rural que le ha cabido en el medio urbano y, en la mayoría de los casos, ha acentuado las diferencias en la distribución primaria del ingreso entre zonas y categorías de hogares rurales. Además, y como ya se observó en el caso del comercio, una proporción mayoritaria de los puestos de trabajo generados se han localizado en el medio urbano o son ejercidos en el medio rural por personas que sólo residen en él parte del tiempo (semana, mes, año o de su carrera profesional).

En un contexto como el señalado, no deja de resultar contradictorio que se planteen y ensayen fórmulas - como en algunos sistemas de servicios de salud - en que la incorporación y ampliación de la cobertura de los servicios se haga depender del desempeño gratuito de las tareas por los residentes rurales. Detrás de la mayor cobertura y eficiencia que podrían alcanzar estos servicios, la generalización de este tipo de solución y el otorgarles un carácter permanente o prolongado supondría:

- consolidar la diferencia en la calidad de las prestaciones en el medio rural y el urbano;

- prescindir de uno de los factores que pueden contribuir a una mayor concentración de la población y el desarrollo de centros relativamente urbanizados en el medio rural, y

- privar a la población de origen rural del acceso a oportunidades de empleo e ingreso que, en buena medida, han permitido la expansión de las capas de ingresos medios urbanos.

/En resumen,

En resumen, para liberar a las actividades agropecuarias a nivel predial de parte importante y creciente de su responsabilidad en la superación de la pobreza rural masiva, sin por ello acelerar la migración a las grandes ciudades, es necesario y posible desarrollar vigorosamente todas las actividades rurales no agropecuarias. Este esfuerzo, sin embargo, debe centrarse en los núcleos básicos de esas actividades y no, como es demasiado usual en los actuales programas y proyectos en actividades periféricas o marginales.

La solución a la pobreza rural masiva supone un vigoroso desarrollo de las fuerzas productivas en base a recursos naturales y de capital que no son controlados por los pobres rurales; acorde a modalidades tecnológicas y organizativas que permitan que los pobres participen al incremento sostenido de la productividad de los factores, el ingreso al trabajo y la rentabilidad empresarial; y, en que la modernización de las actividades agrícolas prediales y extractivas descansa en la expansión de los servicios a las personas y a la producción y apoye la dinamización de las actividades de transformación industrial en el medio rural. El hecho de que esta solución se inscriba necesariamente en una perspectiva de largo plazo, unido a la urgencia con que deben ser atendidos los aspectos más graves o denigrantes de la pobreza rural, no debe llevar a invertir erróneamente los términos de la solución. O sea, tomar como punto de partida la dinamización de los escasos recursos de que disponen los pobres rurales, mantenerlos donde están espacialmente y en las actividades (prediales y artesanales) en que se desempeñan y hacerlos responsables de la prestación de los servicios a los hogares y la comunidad rural en base a sistemas que funcionen con voluntarios no remunerados y se financien con aportes fiscales adicionales.

#### IV. NOTA SOBRE LOS COMPONENTES INSTRUMENTALES DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERACION DE LA POBREZA RURAL MASIVA

Es frecuente en la actualidad, que el pesimismo resultante de la interpretación del desarrollo rural en las décadas pasadas o de intentar la elaboración y puesta en ejecución de estrategias globales para superar la pobreza rural masiva, traten de ser paliadas en base a la eficiencia creciente que se le atribuye a algunos instrumentos de política. Ello es sobre todo evidente entre quienes adoptan una perspectiva pragmática y gradualista al abordar la solución de la pobreza rural masiva. Por esta razón, resulta particularmente relevante analizar sus principales proposiciones, a partir del manejo de los instrumentos de política del desarrollo rural. Dada la brevedad del presente trabajo, los comentarios se referirán al manejo de conjuntos instrumentales y a aspectos generales del diseño o la ejecución de algún tipo de instrumento.

##### 1. Alternativa instrumental al papel movilizador de las estrategias globales

En sí mismas, las estrategias globales son susceptibles de constituir un instrumento de movilización de las fuerzas sociales nacionales que es abandonado o debilitado al adoptarse un enfoque pragmático y gradualista. El movimiento social - al estilo agrarista o reformista - o el conjunto de fuerzas sociales cristalizado en torno a una estrategia global, deben ser sustituidos o compensados recurriendo a la confianza de la población en el Estado como promotor del desarrollo y el bienestar colectivo. Y, en plazos más prolongados, en la capacidad de los mecanismos administrativos o mercantiles que se introduzcan en el funcionamiento rural. Alternativa o complementariamente, sobre todo entre quienes tratan de divorciar su valorización de la eficiencia técnica de una intervención estatal que pueda adquirir un carácter premanente, se trata de ir directamente a las comunidades locales y utilizar su

/capacidad de

capacidad de movilización en pro de sus intereses más inmediatos y sentidos, para integrarlos en acciones generadoras de sistemas de producción y de servicios o sustentadoras del funcionamiento de mecanismos mercantiles de cobertura nacional o regional. En una u otra forma la movilización social se trata de alcanzar, o mas bien, compensar, a través de la agregación de solidaridades locales.

El recurso a esta modalidad de movilización social, como es sabido, se justifica teóricamente en el gradualismo al cual adhieren sus propugnadores. Y, en muchos casos, en la aceptación ex-ante o ex-post, de que la transformación local puede facilitar la penetración o incorporación a los sistemas y mecanismos que eran antes privativos de la minoría de la población y las empresas rurales. En esa línea se han sugerido medidas tales como la apertura de las organizaciones gremiales o cooperativas de grandes y medianos empresarios a los beneficiarios de programas de reforma agraria o distribución de tierras.

## 2. Disponibilidad de los recursos fiscales y la eficiencia instrumental

Las dudas que despierta la modalidad de movilización social implícita o explícita en la aproximación pragmática y gradualista trata de ser compensada a través del argumento de la mayor disponibilidad de transferir ingresos provenientes de recursos fiscales a la población rural. La transferencia rápida y directa de ingresos adicionales tendría en sí un efecto movilizador y acrecentaría la eficiencia de muchos de los instrumentos ya utilizados previamente.

En alguna medida, la disponibilidad de los recursos y la voluntad de transferirlos a la población, mas que una hipótesis, ya ha sido probada en algunas realidades latinoamericanas. En ellas se ha advertido que:

i) El menor desarrollo institucional rural en relación al urbano hace que el costo administrativo de transferir ingresos (monetarios o en especie) es más alto en el medio rural.

/ii) La lentitud

ii) La lentitud con que se produce, cuando ello ocurre, la evolución hacia una mayor concentración espacial de las actividades y del grueso de la población rural hace que, por largos períodos, las instituciones o empresas funcionen en escalas o mediante modalidades poco eficientes en relación a las que pertenecen a los de las no pobres.

A estos factores que inciden negativamente sobre la cuantía de las transferencias de ingresos se añade el peligro del fortalecimiento del paternalismo estatal. Las transferencias masivas, y con una alta proporción de gratuidad o subsidio, de ingresos favorecen la tendencia de los beneficiarios actuales o potenciales a organizarse como grupos de presión o clientelas mas que como base estable del funcionamiento de instituciones o mecanismos progresivamente autónomos o no tutelados. Este hecho, común entre los beneficiarios pobres y no pobres, resulta particularmente difícil de superar en contextos como el rural donde la madurez o autosuficiencia institucional requiere de períodos prolongados y transidos de avances y retrocesos organizacionales.

En el marco de estas limitaciones es posible encontrar un margen relativamente amplio y gradualmente creciente a la utilización de instrumentos de política para transferir ingresos a los hogares rurales. Entre ellas:

i) La combinación de algunos instrumentos de política laboral - promoción sindical, arbitraje de convenios colectivos o fijación de salarios mínimos y ampliación de la cobertura de la seguridad social - basados inicialmente en un fuerte subsidio financiero y de apoyo administrativo y, progresivamente, en la elevación del nivel de los salarios. Alternativa o complementariamente a estos instrumentos de política laboral, es posible recurrir a la utilización de algún sistema de prestaciones o asignaciones familiares.

ii) El incremento de la cobertura espacial de los sistemas de prestación de servicios de salud y educación incentivando o facilitando la accesibilidad de las capas pobres e indigentes a través de su combinación con programas gratuitos o altamente subsidiados de nutrición y de distribución de medicamentos.

/iii) La ampliación

iii) La ampliación de la asistencia técnica, de las facilidades de comercialización y del crédito a la producción en pequeña escala o en empresas asociativas, a través de organismos progresivamente independientes en su financiamiento y funcionamiento de la ingerencia estatal y crecientemente dependientes del control y financiamiento de los beneficiarios. Tratando así de impedir el aceleramiento de tendencias paternalistas y de aprovechar la capacidad y experiencia administrativa de los organismos y empresas ya existentes (fondos de crédito y financiamiento, cooperativas de producción y servicios, bancos comerciales y de desarrollo, etc.) o estimulado el surgimiento de nuevos organismos y empresas.

Este breve señalamiento de estos instrumentos de política para incrementar los ingresos primarios y secundarios de los hogares rurales pobres e indigentes muestra que en cada caso se trata de transferencias que cubren una o unas pocas fuentes de ingresos (salariales, empresariales, del trabajo como productores independientes, etc.) y a categorías específicas de la población rural pobre e indigente (menores en edad escolar, por ejemplo). Por lo que la generación de los beneficios de las transferencias dependerá del uso simultáneo de varios de estos tipos de instrumentos. Además, teniendo en cuenta la mayor eficiencia (monto y cobertura poblacional) que es esperable en la transferencia de ingresos a los hogares pobres e indigentes urbanos en relación a los rurales, de recurrirse a la transferencia de ingresos deberán tomarse medidas que impidan que los ingresos medios de los pobres e indigentes rurales se deterioren en relación a los de los urbanos. Estas medidas, se orientarían a impedir el aceleramiento del proceso de migración campo-ciudad, sea porque el monto de los beneficios que es posible recibir a título de pobre o indigente al residir en la ciudad sean mayores que de permanecer en el campo; o porque aún siendo mayores, a mediano y largo plazo, los beneficios que percibirían los pobres e indigentes de permanecer en el campo, la accesibilidad generalizada a los mismos se logre mucho antes en la ciudad.

### 3. Posibilidad de reorientar el gasto público y la inversión

Aun cuando en el diseño de los instrumentos que pueden ser utilizados para transferir ingresos a los hogares pobres e indigentes rurales, se consideren elementos para garantizar que el paliativo inmediato sea sustituido por aportes permanentes, debe reconocerse que parte considerable de las transferencias están orientadas al consumo. Y, además, la parte susceptible de ser invertida lo será en una cuantía y en unidades, generalmente marginales en su contribución al desarrollo de las actividades rurales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El incremento del empleo y el ingreso y, en general, la satisfacción de las necesidades básicas de dependientes de las actividades rurales (agropecuarias y no agropecuarias) continuará exigiendo que una parte altamente mayoritaria del gasto público y la inversión esté orientada a satisfacer los requerimientos del funcionamiento y desarrollo de empresas y organismos que actual y/o potencialmente dominen las actividades rurales. Basta señalar algunas de las tareas o exigencias ya presentes en los escenarios futuros del desarrollo rural para dimensionar las limitantes a la reorientación del gasto público y la inversión en el medio rural. Entre ellas:

i) La incorporación a sistemas de producción agropecuaria de actividad permanente o casi permanente durante el año de parte de la tierra y otros recursos naturales utilizados o disponibles sólo en forma estacional.

ii) Una modernización tecnológica más intensa, acorde con las condiciones ecológicas y la dotación de factores y que permita reaccionar en forma más dinámica a la evolución de los mercados (interno y externo).

iii) La expansión de la infraestructura y mejoramiento del funcionamiento de las redes y sistemas viales, de transporte y de servicios requeridos por el desarrollo de la producción, los sistemas de centros poblados y el bienestar de la población.

/Debiendo tenerse

Debiendo tenerse en cuenta al dimensionar la magnitud del gasto y la inversión futuras que ya en la actualidad se advierten importantes carencias en aspectos críticos como la investigación básica y aplicada y, en otras, la insuficiencia del ahorro interno para subvenir a los requerimientos de inversión programados para modernizar algunas producciones básicas de consumo interno y exportación, como la azucarera.

Es en ese contexto que aparece la necesidad, aún manteniendo la idea de orientar una proporción del gasto y la inversión pública a la transferencia inmediata de ingresos a los hogares pobres e indigentes rurales, de contemplar además: una mayor vinculación empresarial o a través de mecanismos de control, de los pobres e indigentes de la población rural a la generación y distribución del ingreso rural. A través de la redistribución de los recursos naturales rurales y diferentes modalidades de reforma agraria o minera; y/o de mecanismos de participación 1/ en la gestión y los beneficios de las empresas. Y ello, tanto por la importancia creciente que irá adquiriendo la retribución al capital, como por la tendencia a que el control de las actividades y las mayores utilidades se produzcan en empresas y organismos situados en puntos claves del proceso de producción, transformación y comercialización, y que empleen poca mano de obra. Como las empresas que procesan o comercializan materias primas rurales, por ejemplo.

La introducción de estos instrumentos que son considerados aún actualmente como los esenciales de toda estrategia de superación de la pobreza rural por importantes fuerzas y organizaciones políticas y sociales, puede aportar una contribución considerable de apoyo de éstos, así como de oposición de sus no menos poderosos detractores. Sin minimizar la viabilidad social y política, y dado que la decisión

---

1/ Sea de trabajadores o de abastecedores de la empresa, o de ambos.

sólo puede ser adoptada frente a contingencias históricas bien específicas, es conveniente considerar otros aspectos cuya influencia en la utilización de estos instrumentos, siendo igualmente importante y permanente, es más estable en su cuantía y modalidad. En particular, la disponibilidad de recursos naturales cuya incorporación a la producción o su transferencia vía nuevas inversiones, compras o expropiación a sus actuales propietarios sean posibles en base a recursos fiscales.

La incorporación de recursos naturales a la producción, a través de la colonización o el riego, o ambos, continuará siendo importante - en especial, en el caso del riego - en la mayoría de los países latinoamericanos. Y en ambos casos, como es sabido, el monto de la inversión requerida aún sin considerar la compra o expropiación, es creciente. Por lo que la transferencia de estos recursos a pobres e indigentes deberá enfrentar exigencias de rentabilidad (tasas y plazos) superiores a los de los programas y proyectos ejecutados durante la presente década.<sup>1/</sup>

Mejores expectativas se avizoran, en cambio, en lo que se refiere a las industrias de transformación agropecuarias, forestales y pesqueras. En estos rubros el monto de la inversión y la complejidad de la gestión, en general, son menos considerables a las de las grandes obras de riego y proyectos de colonización y además la rentabilidad esperada es más alta y, sobre todo, confiable. En el caso de estas empresas de transformación, a su vez, es posible simultáneamente o como alternativa a empresas de propiedad de los trabajadores, considerar su creación como parte de un complejo primario industrial cuya propiedad y gestión corresponda a los abastecedores. En cuyo caso, sea por tratarse de una cooperativa de pequeños productores podría beneficiar directamente a grupos de bajos ingresos, o tratándose de grandes y medianos empresarios parte del incremento de sus ingresos podría ser captado por sus trabajadores asalariados

---

<sup>1/</sup> Y en base a las cuales se han hecho las estimaciones disponibles como la presentada en el cuadro 7.

a través de la negociación colectiva o la fijación de salarios por la autoridad estatal. Las restricciones a estas medidas están vinculadas a la política seguida por el país con respecto a las empresas multinacionales y, en particular, a las que operan en las actividades de transformación agropecuarias, forestales y pesqueras. Ya que en efecto, estas empresas multinacionales dominan en forma creciente la tecnología utilizada y, han ampliado su presencia en los países latinoamericanos como productores y comercializadores en los rubros más favorecidos por la expansión de la demanda interna y externa.

Aunque con algunas reservas, las proposiciones avanzadas anteriormente podrían, como de hecho ya ha ocurrido, ser ampliadas a la participación en los beneficios y/o compensación por los perjuicios de otras inversiones en el medio rural, como en el caso de las grandes obras hidroeléctricas y las explotaciones mineras y de hidrocarburos. En ellas, la captación y distribución de parte de los beneficios a la población de la región rural donde se localizan esas actividades correspondería a corporaciones de desarrollo, o a través del fisco central, y traspasada a organismos y empresas operando en la región. Las reservas, en este caso, dicen relación a que es probable que parte considerable de los beneficios deban servir a alimentar fondos fiscales generales o a proporcionar en forma subsidiada un insumo básico a la producción industrial y el desarrollo urbano, como la energía.

Los breves comentarios realizados, muestran que, aún circunscribiendo el análisis de la estrategia e instrumentos de un desarrollo rural orientado a superar la pobreza crítica a los aspectos más ligados a su diseño y ejecución técnico-administrativa y la disponibilidad de recursos resulta evidente que las decisiones de política que se requiere adoptar distan mucho de ser marginales al proceso global de desarrollo. Como se desprende de la consideración de reorientar el gasto público y la inversión, el cúmulo de intereses

/que deben

que deben ser afectados en el medio rural y la sociedad global obligarán al retorno cíclico a decisiones que deben ser adoptadas en el centro mismo de la definición y ejercicio del poder en las sociedades latinoamericanas.