

WORLD BANK, *Rural Development* (Washington, DC, 1975).

-----: *Current Economic Position and Prospects of Ecuador* (Washington, DC, abril de 1977).

ZUVEKAS, M., *Government Policy and Economic Development in Ecuador: 1950-1974* (Washington, DC, 1977, mimeografiado).

COMENTARIOS AL TRABAJO "POBREZA URBANA, MIGRACION Y REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR", Peter Peek.

Omar Argüello
(CELADE)

El trabajo que comentamos tiene el mérito de recortar un objeto de análisis que intenta aprehender la interacción de la estructura agraria y de la estructura urbana industrial dentro del proceso de crecimiento económico general del país. El argumento central del trabajo puede resumirse así: Pese al rápido crecimiento económico reciente en Ecuador, con un proceso creciente de industrialización que aumenta notoriamente el empleo urbano con salarios más elevados, se ha presentado un aumento de la pobreza urbana, causado por un crecimiento de la fuerza de trabajo urbana superior al crecimiento del empleo, lo que se atribuye a la migración rural-urbana, causada a su vez por una reforma agraria que parece haber disminuido sustancialmente los ingresos rurales y las oportunidades de empleo. El autor termina su trabajo sosteniendo que, si en lugar de una reforma agraria que fusionó tierras, recurrió a uso intensivo de capital, e introdujo la ganadería a gran escala, se hubiera optado por otro tipo de reforma agraria, que favoreciera la agricultura a pequeña escala, probablemente habría menos pobreza urbana, pero también menos crecimiento económico urbano.

En el fondo, lo que parece preocupar al autor es esta disyuntiva en-

tre diversas opciones de reformas agrarias: una, que favorece el crecimiento económico urbano pero que produce una creciente pobreza en esta área de residencia; otra, basada en la agricultura de pequeña escala, que reduce la migración rural y la pobreza urbana aun cuando no habría permitido un desarrollo económico urbano como el que se dió en Ecuador. El autor no se pronuncia explícitamente por ninguna de estas opciones, aunque puede sospecharse su preferencia por la reforma agraria que favorece la agricultura a pequeña escala, preocupado al parecer por el empleo rural.

El objetivo de estos comentarios no es forzar una opción frente a esta alternativa. Lo que se hará aquí es cuestionar la real existencia de las consecuencias negativas, en cuanto a pobreza urbana y en cuanto a aumentar el desempleo urbano, atribuidas a las características de la reforma agraria que se aplicó en el Ecuador. Sin abrir juicio sobre esa u otra reforma agraria, al mostrar que los propios datos del trabajo no permiten derivar consecuencias negativas del tipo de reforma agraria implementada, se plantea al autor la necesidad de nuevas elaboraciones para argumentar con mayor justicia en favor de una u otra alternativa, o para dejar planteadas más adecuadamente las consecuencias de la adopción de un tipo u otro de reforma agraria. Además, parece seriamente discutible el postular que la causa de los problemas urbanos está en uno u otro tipo de reforma agraria, descuidando el análisis de la propia dinámica industrial que está en la base del insuficiente desarrollo económico urbano, en un país que todavía mantiene el 46,2% de la PEA en el sector primario (Censo de Población de 1974, excluyendo minería y petróleo) y con una población rural del 58,7% a esa misma fecha.

En su trabajo, Peter Peek reconoce la existencia de estudios de la CEPAL y del Banco Mundial donde se presentan indicadores sociales que muestran mejoras sustanciales de la población en Ecuador, pero los cuestiona por no incluirse el ingreso entre esos indicadores y porque esas medidas están expresadas en forma de medias. Pese a esto último, el autor va a utilizar este tipo de medida en algunos de los cuadros sobre los que basará sus afirmaciones respecto a un aumento de pobreza urbana.

Estas afirmaciones se apoyan en los cuadros 6, 7, 8 y 9 del trabajo que comentamos; sin embargo, la información contenida en los dos últimos cuadros difícilmente puede ser tomada como mediciones de pobreza. El cuadro 8 muestra, en realidad, que el 20% de la población de más bajos ingresos ha perdido cuatro décimas en su participación en los ingresos totales del país (pasan de recibir un 3,4% a percibir un

3%) en un período de siete años, sin que esto diga nada respecto al nivel de salarios de este grupo, ni de su evolución. El cuadro 9, por su parte, muestra las variaciones en los ingresos medios reales de los diversos grupos ocupacionales del país. El autor destaca el caso de los trabajadores en servicios personales, que han perdido un uno por ciento en el valor real de sus ingresos medios entre los años 1968 y 1975, y argumenta su importancia dado que es un grupo de bajas rentas y relativamente numeroso (15% de la mano de obra urbana en 1975). Pero el autor no resalta las variaciones que aparecen en ese mismo cuadro respecto de otros grupos ocupacionales, las que debieran interpretarse en un sentido opuesto al de sus argumentaciones, si se insistiera en utilizar inadecuadamente esta información expresada en forma de medias, como el mismo autor alertara al cuestionar los indicadores de CEPAL y del Banco Mundial. Es el caso de los profesionales, directores y administradores (13% de la mano de obra urbana) que habrían tenido una pérdida relativa doce veces mayor que los trabajadores en servicios personales, en sus ingresos medios reales, y es también el caso de los trabajadores de oficinas (10% de la mano de obra urbana) que habrían tenido una pérdida relativa diez veces mayor que esos trabajadores de más bajos ingresos.

Queda entonces la información de los cuadros 6 y 7 del trabajo de Peek, que entregan dos tipos de informaciones conducentes a interpretaciones exactamente opuestas en cuanto a las tendencias de la pobreza urbana. Por un lado, el número absoluto de pobres aumenta en el período de 1968 a 1975; por otro, las proporciones de pobres urbanos se reducen en el mismo período de tiempo. A nuestro juicio, no hay dudas que debe tomarse la información relativa a la tendencia de las proporciones de pobres urbanos. Lo contrario llevaría a sostener que un país con un pequeño número de habitantes tiene muchas mejores posibilidades de aparecer con menor pobreza que otro país varias veces más poblado, aun cuando este último presente mejores condiciones económicas y sociales.

Lo concreto que muestran los cuadros 6 y 7 es que el área urbana de Ecuador, pese a crecer en un 4.6% anual (más del doble de lo que lo hace el área rural) entre 1954 y 1974, y pese a aumentar su población de un 28,5% a un 41,3% de la población total del país en el mismo período, de todas maneras ha disminuido notoriamente sus proporciones de población económicamente activa con ingresos inferiores al salario mínimo (cuadro 6) o inferiores al salario estimado como el límite de pobreza por el Banco Mundial (cuadro 7).

Veamos ahora qué pasa en realidad con el empleo urbano, que, se-

de trabajo si se mantienen constante los otros aspectos de la producción agrícola. Sin embargo, como lo muestran trabajos de la misma O.I.T., puede haber incremento de la mecanización sin que las posibilidades de empleo se vean afectadas negativamente. En este caso de Ecuador, junto con la mecanización se da un aumento de la superficie cultivada, y si bien el autor dice que ésta no compensa los efectos negativos de la mecanización en cuanto al empleo, no hay información que le sirva de apoyo.

Pero, más allá de estos aspectos metodológicos, relacionados con la prueba adecuada o no de ciertas conclusiones extraídas dentro de una determinada perspectiva de investigación, nos preocupa el juicio negativo latente en todo el trabajo, respecto a la migración rural urbana, lo que lleva al autor a buscar en la dinámica agraria las causas de un supuesto incremento de la pobreza en el área urbana, eximiendo, indirectamente, a la dinámica industrial y al propio crecimiento económico urbano de sus responsabilidades al respecto. Esta preocupación se refuerza por la coincidencia, de hecho, de esta posición, con una perspectiva bastante difundida que parece exigir al sector agrícola que se haga cargo de las insuficiencias de los otros sectores económicos, y a la población rural que soporte las condiciones de vida más desventajosas del subdesarrollo, tratando que la misma no migre a las ciudades donde se hace más visible la insatisfacción de sus necesidades básicas.

Si es cierto que existe pobreza urbana en Ecuador, aun cuando la misma no parezca estar creciendo, y mucho menos pueda ser atribuida a efectos de la reforma agraria, también es cierto que existe pobreza rural. Dentro de una perspectiva de análisis integrado del crecimiento económico de un país, como parece enfocarse este trabajo que se preocupa de las interacciones económicas de lo urbano y de lo rural, debiera indagarse por la pobreza del país en su totalidad. Vista en esta perspectiva, la migración rural urbana está mejorando las condiciones sociales de la población ecuatoriana como lo muestran los indicadores de la CEPAL y del Banco Mundial, citados por el autor, y como surge claramente del cuadro 24 del trabajo de Peek, donde se señala que los ingresos de los migrantes se elevan significativamente en comparación con los que percibían antes de la migración.

Para terminar, queremos llamar la atención sobre posibles dificultades de evaluar una reforma agraria, centrándose en los problemas del empleo agrario y de la concentración de la tierra, cualesquiera sean las características de la sociedad en estudio. En cuanto a la tenencia de la tierra, hay que distinguir la fusión en términos de superficie, de la con-

gún Peek, se estaría deteriorando a causa de la reforma agraria que expulsa fuerza de trabajo a través de la migración rural-urbana. En el punto sobre "causas de la creciente pobreza urbana" el mismo autor reconoce que "el empleo en sectores bien remunerados, tales como la industria manufacturera y la construcción, aumentó respectivamente en un 6,2 y un 8,4 por ciento anuales". Si se tiene en cuenta que la población urbana crece a un 4,6% anual, incluyendo el efecto de las migraciones, debe reconocerse que el empleo bien remunerado está creciendo más aceleradamente que la población, aún después de la reforma agraria. Es cierto que los servicios crecen también a un 8,4 por ciento anual (mientras los servicios públicos se reducen en un 7,4 por ciento), pero lamentablemente, esa información del cuadro 10 no permite saber qué proporción de los mismos son servicios personales y qué proporción corresponde a servicios productivos bien remunerados. En todo caso, el crecimiento de este sector no es mayor que en los sectores bien remunerados, como lo ha mostrado el mismo autor.

Lo concreto entonces es que el empleo en general, y el empleo bien remunerado en particular, crece más rápidamente que la población urbana, aun después de recibir los flujos migratorios rural-urbanos, los que, por otra parte, no siempre deben atribuirse al tipo de reforma agraria implantada en Ecuador. El autor menciona diversos factores que influyen sobre esos flujos migratorios. Algunos de esos factores poco tienen que ver con la reforma agraria; es el caso de la erosión del suelo, el deterioro de los precios agrarios y el aumento de la población en esa área. En cuanto a los factores derivados de la reforma agraria, los principales serían la fusión de tierras y la mecanización que disminuye el número de empleos. No se prueba en el trabajo que este proceso de fusión de tierras se haya dado efectivamente 1] y por otro lado no siempre la fusión de tierras crea desempleo y migraciones como lo han mostrado algunas experiencias en la región. Respecto de la mecanización, no hay dudas que la misma repercute en una menor absorción de fuerza

1] A falta de otros datos sobre la magnitud de la migración rural y de la influencia de los cambios agrícolas sobre la misma, el autor cita, al final de su trabajo, un estudio sobre el distrito de Cutuglahua, que aporta realmente muy poco a su argumentación. Se trata de un ejemplo de dimensiones muy reducidas en cuanto a superficie, explotaciones y migrantes. En 24 años parecen haber salido solamente 471 personas (cuadro 26). Por otro lado, la fusión de tierras ocurrida en este pequeño distrito parece no haber ocurrido en el conjunto del país, según se desprende del cuadro 20, donde consta que el número de explotaciones de subsistencia aumenta entre los años 1954 y 1974. Aun cuando este cuadro no muestra concluyentemente lo contrario, sirve para cuestionar cualquier generalización que quiera hacerse a partir de un caso tan pequeño.

centración en términos de propiedad. Puede haber división de la propiedad de la tierra (creando por ejemplo cooperativas de producción) sin que se divida espacialmente las empresas agrícolas; por otra parte, el mantenimiento de las explotaciones de subsistencia no ha probado ser una mejor opción productiva que las grandes empresas. En cuanto al empleo agrario, sin duda que las reformas deben cuidar del mismo. Pero ello no parece prioritario, y quizás ni siquiera necesario, en una sociedad con casi el 60% de su población viviendo en áreas rurales.

RESPUESTAS DE PETER PEEK A LOS COMENTARIOS DE OMAR ARGUELLO

Los comentarios de Omar Argüello pueden dividirse en tres partes, a las cuales me referiré por separado. La primera se relaciona con mi análisis de la pobreza urbana. El afirma que los datos presentados en mi artículo (cuadros 6 al 9) indican que la pobreza urbana ha disminuido en vez de aumentar entre los años 1968 y 1975.

Su reinterpretación de los datos se basa en una interpretación parcial de los cuadros, a veces una mala interpretación, ignorando información pertinente que aparece en el texto. Cito como ejemplo que, al discutir el cuadro 8, Argüello señala que en él no aparece nada sobre cambios en los salarios. El motivo de su preocupación por las tendencias de los salarios no resulta claro, ya que se proporcionan cifras sobre cambios totales en los ingresos. Estas cifras son más completas, ya que muestran no sólo cambios en los salarios, sino también en el número de horas trabajadas. Refiriéndose al cuadro 9, Argüello hace notar que allí se presentan los ingresos medios, aunque, como lo señalo anteriormente en el texto, personalmente critico el uso que hace la CEPAL y el Banco Mundial de los indicadores medios. Omite asimismo mencionar la razón por la cual yo objeto el uso de estos indicadores medios (por ejemplo, número de habitantes por médico). Como indiqué en el artículo, éstos son indicadores nacionales que se refieren a la población total y no muestran la variación entre los distintos grupos socioeconómicos. Por ejemplo, una reducción en el número de habitantes por

médico no implica que *todos* los grupos tengan mayor acceso a la atención médica. Algunos grupos pueden incluso estar peor. Para determinar si éste ha sido el caso, es necesario desagregar la población para la cual se han calculado los indicadores. Esto se hace, por ejemplo, en el cuadro 9. Los indicadores sociales por grupos desagregados, tales como trabajadores urbanos por categoría ocupacional, proporcionan información más fidedigna que los indicadores nacionales que Argüello parece preferir. Desafortunadamente, esta preferencia todavía es compartida por muchos investigadores que han utilizado los indicadores nacionales para describir cambios en la seguridad social, sin preocuparse de la variación entre los grupos. Aunque el producto nacional bruto per cápita se ha descartado como medida apropiada del desarrollo económico y social, es lamentable que todavía se utilicen indicadores similares tales como el número de médicos o de camas de hospital per cápita.

Argüello piensa que los ricos urbanos se han empobrecido más, en términos relativos, que los pobres urbanos. Se refiere a las cifras de ingreso de los trabajadores profesionales y de oficina del cuadro 9. Sin embargo, ignora dos observaciones que aparecen en este cuadro y que se refieren a los ingresos superiores. En primer término, que las definiciones ocupacionales para estas dos categorías cambiaron entre 1968 y 1975 y, en segundo lugar, que ciertas ganancias de capital no se incluyeron.

Afirma asimismo que la proporción de la población urbana clasificada como pobre debería utilizarse como criterio para medir la pobreza, en lugar del número absoluto de pobres urbanos. Justifica este argumento mencionando que, de otra manera, un país escasamente poblado aparecería con menor pobreza que uno densamente poblado, aun si las condiciones socioeconómicas fuesen inferiores en el último caso. Esta justificación obviamente no se sostiene si uno está interesado en medir *cambios* en la pobreza y si uno mide el número de pobres urbanos en dos puntos diferentes en el tiempo como en los cuadros 6 y 7.

Otro argumento en el cual Argüello basa su punto de vista de pobreza urbana reducida, se relaciona con el cuadro 10 que muestra que el empleo altamente remunerado está aumentando más rápidamente que la población urbana. Este argumento no es válido simplemente porque los sectores de empleo con salario alto comprenden sólo el 29% de la mano de obra urbana. De esta manera, a causa de su pequeña base, el empleo altamente remunerado tendría que crecer a un 16% anual para mantenerse al nivel del crecimiento de la población (4.6% anual), en vez del 6 al 8% actual.

En segundo lugar, Argüello pone en duda mi interpretación de las causas del aumento de la emigración rural. Piensa que yo atribuyo estas causas sólo a la reforma agraria. Aparentemente ignora la primera parte del artículo, en la cual se afirma que la migración hacia áreas urbanas ha sido estimulada por cambios estructurales en la agricultura y que la reforma agraria ha desempeñado un papel fundamental, si bien no el único, en producir estos cambios estructurales. Así, como lo muestra el artículo, otros factores tales como la decreciente productividad agraria y mercados desfavorables han contribuido también al aumento de la emigración rural.

Finalmente, pone en duda la orientación general del artículo y el juicio negativo implícito respecto de la migración rural-urbana. Esta opinión, según Argüello, supone que el sector agrícola debe compensar las "insuficiencias" de otros sectores y que deberían realizarse esfuerzos tendientes a lograr que la población rural no emigre a las áreas urbanas. Me parece que esta interpretación es errónea. De hecho, Argüello parece contradecirse al comparar esta interpretación con el resumen de mi artículo en el primer párrafo de sus comentarios. Repito que el estudio simplemente presenta como conclusión que los altos niveles de migración rural-urbana observados en Ecuador están fundamentalmente relacionados con el patrón del crecimiento económico. Este último ha conducido a la modernización de la agricultura que ha estimulado la migración rural-urbana, conduciendo a su vez al aumento de la pobreza urbana en razón de la lenta absorción de la mano de obra al empleo altamente remunerado. El problema no es, como Argüello parece sugerir, tratar de evitar que los migrantes potenciales vayan a la ciudad. El punto es que, si la población rural emigra hacia las áreas urbanas a una tasa que conduce al aumento de la pobreza urbana, deberían implantarse políticas destinadas a crear mayores oportunidades de empleo en las áreas rurales de manera que se reduzca la emigración a un nivel tal que la mano de obra urbana pueda ser fácilmente absorbida por el empleo productivo. Puesto que la migración está directamente relacionada con la estructura de la producción y el patrón del crecimiento económico resultante, estas políticas deberían centrarse en la estructura de la producción rural.