

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

---

**SUMARIO**

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijck.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

## La trayectoria rural de América Latina y el Caribe

*Emiliano Ortega\**

En este artículo se aborda el tema rural desde una doble perspectiva. En primer lugar, el análisis se concentra en el medio rural y en su forma particular de vida y de sociabilidad que se conoce como la dimensión rural de una sociedad, o genéricamente, como *ruralidad*. En segundo lugar, el tema se enfoca desde un punto de vista agrario dado que la agricultura, considerada en términos amplios, es el fundamento productivo y económico más importante de la ruralidad y, por lo mismo, su componente esencial.

Esta doble perspectiva obedece al propósito de evaluar los aspectos más relevantes de la sociedad rural y los desafíos que debe encarar para avanzar hacia una mayor equidad, tanto en lo que se refiere a la situación socioeconómica de los distintos agentes agrarios como a la población rural en su condición de tal. El núcleo de lo rural se percibe como el vínculo activo y dinámico que se establece entre la población y los recursos naturales.

\* Asesor Regional de la División Agrícola de la CEPAL, Santiago de Chile.

## I La ruralidad en las sociedades industriales

Por la frecuente referencia que se viene haciendo a la trayectoria seguida por los países industriales y, en particular, por las economías de industrialización reciente, nos ha parecido oportuno analizar la dimensión rural de esos procesos, aunque por la amplitud del tema lo presentaremos sólo en una apretada síntesis. Al abordar este tema estamos lejos de querer sugerir que la trayectoria que condujo a esos países al desarrollo debiera ser la que recorran nuestros países. El único propósito que nos ha guiado ha sido el de mostrar que las transformaciones económicas que ellos experimentaron involucraron estrechamente a la sociedad rural, en cuyo sistema tradicional preindustrial se operaron ajustes más o menos radicales.

### 1. *Cambios dinámicos paralelos y complementarios*

Una constante en la experiencia histórica de las antiguas y nuevas sociedades industriales continuaban siendo los cambios dinámicos paralelos y complementarios en las ciudades y el campo. Aunque en algunos casos la revolución agraria precedió a la industrial, más adelante hubo una estrecha interacción entre los dos ámbitos de transformación. Dado que el escenario preindustrial era predominantemente rural, por distintas vías se fueron generando ajustes en el ámbito rural-agrario en función de la evolución urbano-industrial y de los conflictos existentes en este último ámbito. Dichos ajustes eran más intensos cuanto menores eran las opciones que tenían las sociedades rurales de canalizar sus propias tensiones. En algunas de ellas se produjeron migraciones hacia nuevas tierras, empujando la frontera agrícola; en otras, se procedió a la ocupación colonial de territorios ajenos o a canalizar las migraciones masivas a otros continentes o países.

Entre las motivaciones de los procesos sociales que afectaron las dimensiones tanto urbana como rural o industrial y agraria de las sociedades industriales, se señalan: a) la búsqueda de estabilidad social y política mediante la solución del problema agrario en términos amplios, creando mejores opciones de sobrevivencia, a través del cultivo y aprovechamiento de los recursos renovables, para extensos sectores de la población;

b) el aumento de la capacidad de ahorro de las economías rurales y la posibilidad de transferir recursos para impulsar la industrialización del desarrollo urbano; c) la elevación simultánea o sin excesivo retraso del ahorro, la inversión y la productividad en los ámbitos urbano-industrial y rural-agrario; d) la consideración del aporte previsible de los recursos naturales, en particular de los renovables, y de la contribución urbano-industrial, ya que las bases de sustentación y los perfiles del crecimiento industrial han tenido explícita o implícitamente como referencia la dotación básica de recursos primarios; e) el reconocimiento de que existe una correspondencia funcional entre los avances en la urbanización y la industrialización y la gradual desruralización; f) la canalización de los movimientos de población tendiente a la distribución funcional de ésta conforme a la demanda de empleo progresiva generada por el crecimiento urbano-industrial, las posibilidades de ocupar nuevas áreas rurales y las opciones que ofrecía la emigración hacia otros países o continentes.

Los procesos sociales presentaron una amplia gama de alternativas, desde una fuerte movilización social unida a cambios en el sistema político, hasta una intervención planificada en condiciones muy particulares, como en los casos de Japón, Corea y Taiwán.

## 2. Definiciones frente a la ruralidad

El tránsito desde una sociedad rural hacia una sociedad industrial exigió una serie de definiciones respecto a la ruralidad, es decir, a la relación población-recursos renovables. Antes y durante la formación de la sociedad industrial se realizó una profunda readecuación del orden agrario tradicional con objeto de reafirmar a la población rural en su propio medio. Visto *ex post*, el medio rural fue en medida importante la antesala de la industrialización para los países que emprendieron esa tarea, lo que explica que hicieran más equitativo el régimen agrario como una forma de lograr un asentamiento más estable y menos conflictivo y, también, como una forma de liberar recursos para hacer viable la propia industrialización. Lo anterior no significa que las transformaciones agrarias hayan evitado la presión demográfica en las ciudades en vías de industrialización ni que hayan impedido los fuertes movi-

mientos migratorios. Sin embargo, tendieron a aliviar la situación de la población rural y las propias migraciones fueron dejando lugar para el surgimiento de nuevos propietarios y de unidades levemente más grandes.

En la etapa inicial del proceso de industrialización, los países hoy industriales vivieron algunas experiencias comunes, como la tendencia a poner fin a las formas señoriales de explotación de la tierra y del trabajo y a uniformar la distribución de los recursos a base de la propiedad y del cultivo directo de los mismos. Si la modernidad se entendiera como el cambio cultural y social asociado a la industrialización, se podría afirmar que una de sus primeras consecuencias en el ámbito rural de los países hoy industriales fue la mayor igualdad de los sistemas agrarios. La modernidad y la tendencia, contradictoria muchas veces, a la igualdad y a la equidad se encontrarían asociadas. En dichos países, en general, los ajustes agrarios se realizaron en períodos en que la sociedad era predominantemente rural. La importancia de la población rural en el orden socioeconómico y en el aporte al proceso de industrialización fue considerable, al igual que en el proceso sociopolítico con el cual tuvieron estrecha conexión las transformaciones agrarias, ya que éstas formaban parte de un proceso de cambio de mayor alcance.

Haciendo una síntesis extremadamente simplificada, podría decirse que una primera ola de transformaciones recorrió los países de Europa occidental a fines del siglo XVIII y continuó en el siglo XIX, haciéndose más intensa y definitiva en sus postrimerías. A principios del siglo XX, estos procesos se extendieron a los países de Europa oriental, alcanzando a la propia Rusia (1905). En el Japón, los ajustes agrarios se iniciaron con anterioridad a la segunda guerra mundial y se consolidaron en la postguerra. En Taiwán, la formación de estructuras de propiedad igualitarias ocurrió en el decenio de 1940. En Corea se iniciaron con la retirada de los japoneses y se consolidaron hacia 1950. En Europa, en las zonas meridionales de algunos países (España, Italia, Yugoslavia) se puso fin a las últimas estructuras tradicionales vigentes mediante reformas agrarias o procesos de ordenación parcelaria, también con posterioridad a la segunda guerra mundial.

En los países europeos de menor tamaño y alta densidad demográfica, la estructura agraria

se ajustó a patrones de tamaño muy reducido, como ocurrió por ejemplo en Bélgica, que en 1860 el 84% de las explotaciones tenía menos de tres hectáreas y de ellas el 65% eran menores de una hectárea. En Holanda, alrededor de 1880, la superficie de las explotaciones agrícolas no alcanzaba en promedio a 1.2 hectárea. En Corea, la tierra de cultivo por familia campesina después de las reformas, en 1949, era de 1.2 hectárea y el límite máximo permitido por familia era de tres hectáreas. En el Japón, en 1955, el tamaño medio de las explotaciones agrícolas alcanzaba a una hectárea y todas las fincas eran cultivadas directamente por las familias propietarias. En Taiwán, en 1952, después de las reformas, las familias campesinas disponían en promedio de 1.1 hectárea, que cultivaban también en forma directa. Un hecho relevante en la historia del desarrollo de estos países asiáticos es el ajuste agrario radical que llevaron a cabo y que les permitió elevar la productividad agrícola y reducir la dependencia alimentaria, con el objeto de encarar la industrialización.

### 3. Efectos del ajuste agrario en la trayectoria rural

Entre los diversos efectos del ajuste agrario, el arraigo de las poblaciones rurales en la tierra y en la localidad, mediante la propiedad privada de los recursos, se destaca en primer lugar. En segundo lugar, la ampliación y consolidación de un estrato de agricultores independientes, propietarios de la tierra y, que en gran parte, la cultivaban directamente. En tercer lugar, la mayor retención de los ingresos generados por los cultivadores directos y el incremento de su capacidad de ahorro e inversión y de su productividad. Finalmente, la urbanización y la industrialización, al ampliar los mercados de los productos agrícolas, tendieron a dar paso a una mercantilización y monetarización cada vez mayor de la economía rural, a la vez que ésta se fue constituyendo en un mercado progresivamente más amplio para los productos y servicios urbano-industriales. Desde el punto de vista de la estratificación social, la industrialización condujo a la formación de productores independientes, asociados solidariamente con distintos propósitos, y que eran tanto propietarios de la tierra como copropietarios de capitales y equipos. La cooperación fue indispensable para el progreso agrí-

cola y rural y también para la articulación social con la industria. Paralelamente a estos procesos, fueron disminuyendo progresivamente los trabajadores agrícolas sin tierra o proletariado rural. Los reajustes rurales y agrarios que acompañaron al proceso de industrialización lograron, además de los objetivos económicos, mayor estabilidad social al hacer más gradual el abandono del campo, y mayor estabilidad política, al satisfacer las demandas elementales de la población rural.<sup>1</sup>

El surgimiento de actores socioeconómicos independientes (comerciantes, artesanos, agricultores, etc.) con posterioridad al derrumbe del sistema señorial, creó un clima de fuerte independencia en el ámbito social y, a veces, en el político, comparado con el existente en los sistemas tradicionales, que en sí eran muy cerrados y bastante descentralizados. El resultado fue un vigoroso desarrollo de las instancias políticas básicas en el orden espacial físico, como son las comunas, con sus municipalidades y organización e instituciones locales. En un buen número de casos, la participación fue mayor a nivel local que a otros niveles y los procesos de democratización se generaron o se permitieron más en ese ámbito que en otros más amplios.<sup>2</sup>

Los procesos nacionales de ajuste de las estructuras agrarias condujeron a unidades de escala relativamente similar, cuyo tamaño medio dependía tanto de la dotación de tierras cultivables, pasturas y bosques, como de la presión demográfica. Las dimensiones territoriales como la riqueza y fertilidad de los recursos renovables condicionaron no sólo el logro de un relativo equilibrio rural-urbano dinámico sino también la definición de opciones en materia de industrialización, comercio exterior y, en general de

<sup>1</sup> En los países que hoy integran la Comunidad Económica Europea, aproximadamente el 36% de la población habitaba en el campo hacia 1970.

<sup>2</sup> En los países europeos, la temprana "municipalización" de la sociedad, con el municipio como el núcleo básico del gobierno local, en tiempo de alta ruralidad, se mantuvo vigente hasta años recientes en que el proceso de urbanización hizo necesaria su reestructuración. En Alemania Federal, en 1950 había 24 513 municipios y se redujeron a 8 594 en 1970. En Francia, en 1970 había 37 000 municipios (de los cuales 24 000 comunas tenían menos de 500 habitantes) y se redujeron a 36 500 en 1985, continuando este proceso con posterioridad.

desarrollo.<sup>3</sup> Los países industriales establecieron, además, en el curso de su evolución socioeconómica, distintos mecanismos, reglamentaciones y políticas para inducir ajustes automáticos u orientados por las instituciones públicas, con el objeto de generar una dinámica rural más o menos funcional al crecimiento urbano-industrial.<sup>4</sup> La magnitud de las escalas resultantes de los ajustes agrarios indujo, a su vez, la creación de tecnología endógena, con una composición variable de capitales, y también el desarrollo de la industria proveedora de insumos físicos para la agricultura. Resultado de ello fue una gran diferencia entre los sistemas tecnológicos y de producción de los distintos países actualmente industriales. Los mayores contrastes se registraron entre los Estados Unidos y Canadá y entre el Japón y el Sudeste asiático. La estructura agraria de los países que tuvieron éxito en la industrialización hizo viables modelos tecnológicos endógenos que se ajustaron a los procesos demográficos y a la dotación de recursos renovables, y condujo a una sólida articulación entre la agricultura y la industria.

Esos nuevos sistemas agrarios, que permitieron mayor autonomía, iniciativa e igualdad a los agentes de producción, fueron terreno fértil para procesos asociativos con distintos propósitos (ahorro, crédito, tecnificación, construcción de infraestructura, comercio e industrialización), creándose así las condiciones para la formación de un sistema cooperativo y gremial (sindical) fuerte. Mediante estos organismos intermedios se logró una articulación económica más coherente entre la agricultura y en general la econo-

<sup>3</sup> La relación se percibe con mayor claridad en los casos de Corea, Japón, Taiwán, etc.

<sup>4</sup> Mediante instrumentos jurídicos se han otorgado derechos preferenciales para la compra de tierras a un heredero o a los vecinos inmediatos; se han reglamentado los contratos de arriendo, otorgando preferencia a los arrendatarios en caso de venta de la propiedad; se han reglamentado los límites máximos de acumulación de recursos renovables; se han establecido líneas de financiamiento para comprar tierras; se han definido políticas para retener población en la agricultura de montaña; se ha subsidiado la habilitación de tierras o el riego al igual que la formación de bosques. En otros casos, se han establecido políticas tributarias tendientes a promover estructuras agrarias relativamente homogéneas, mediante la aplicación de impuestos territoriales progresivos. De ese modo se obtenían ciertos ajustes automáticos acompañados de un lento incremento de la escala de producción y abandono de las tierras marginales.

mía rural, y la industria y la economía urbana. Los procesos asociativos fueron posibles porque se dio una relación horizontal entre iguales que permitió capturar economías de escala y compartir costos y beneficios.<sup>5</sup>

La expansión de la agricultura y el aumento de la productividad se lograron gracias a los agentes socioeconómicos existentes en el ámbito rural, a sus recursos, su experiencia y cultura, sus organizaciones, sus instituciones y a su iniciativa y capacidad de innovación. En los países europeos fue difícil y, en alguna medida lo es todavía, que una persona que no fuera agricultor tuviera acceso a la tierra cultivable, ya que todo se orientaba a consolidar a los propios agricultores, con normas que los privilegiaban relativas a la tierra, el crédito y el mercado. Esta base agraria se complementó con un aparato científico-tecnológico que se desarrolló con un potencial cada vez mayor para impulsar el incremento de la productividad y la eficiencia. Algo similar ocurrió con los sistemas financiero, comercial e industrial.

Los procesos de industrialización particularmente dinámicos han tenido lugar en las sociedades cuya agricultura ha dado saltos importantes en su productividad. Históricamente ha habido una cierta correlación entre el producto agrícola y la producción manufacturera, ambos per cápita. Esta relación es evidente sobre todo en los cuatro países de colonización relativamente reciente (desde el punto de vista histórico) como son los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Pero también lo es en los países con sociedades de menores recursos y cultura antigua que siguieron caminos paralelos en el mejoramiento de la productividad y en la industrialización. En contraposición, la experiencia de la

<sup>5</sup> En los países europeos, una alta proporción de la cosecha de cultivos se vende por intermedio de cooperativas (en Irlanda, el 97%; en los Países Bajos, el 86%; en Alemania Federal, el 65%; en Francia, el 50%; en Bélgica, el 65%; en Italia, el 32% y en España, el 10%). En el caso de la fruta se vende a través de cooperativas el 90% de la cosecha en Dinamarca; el 70% en Bélgica; el 65% en Alemania; el 82% en los Países Bajos; el 45% en Francia e igual proporción en Grecia; el 31% en Italia; el 26% en España y el 25.8% en el Reino Unido. Se podrían multiplicar los ejemplos con datos de otros productos y de otros países como Japón y Corea. Los niveles de cooperación relativamente bajos de España y otros países europeos meridionales han dado lugar a reflexiones interesantes, aplicables en algunos aspectos a Hispanoamérica.

Unión Soviética o de los países balcánicos sugiere que el atraso agrícola ha dificultado su industrialización. Esta correlación deriva de la función macroeconómica de la agricultura en la etapa inicial de la industrialización y también de la contribución cada vez mayor de la industria al aumento de la productividad agrícola. En muchos países, el tamaño del sector industrial depende directamente de la productividad agrícola, al igual que el tipo y naturaleza de la industrialización (países nórdicos).

Si la agricultura logra producir cantidades suficientes de alimentos para una población urbana-industrial en crecimiento y, también, de materias primas para la industria, esta última actividad puede desarrollarse y las áreas rurales pueden transformarse en mercados para los productos industriales de consumo y para los insumos de la producción (Fonquín y otros, 1991). Cuanto más eficiente sea la agricultura mayor será su potencial de correlación con la industria y tanto mayores las oportunidades de crear conexiones intraindustriales dinámicas (Senghaas, 1985).

En la formación y ampliación progresivas de los mercados de productos agrícolas, la organización de los propios productores, la creación de agroindustrias, el establecimiento de la "denominación de origen" de los productos, la valoración de la calidad local, han contribuido a una articulación bastante estable, que ofrece mayores perspectivas a la inversión y mayor seguridad de colocación a una parte importante de los productos. Una gran proporción de los productos se vende con contratos a futuro.

La diferenciación en la capacidad de innovación ha sido un fenómeno general; sin embargo, las innovaciones se difundían rápidamente al conjunto agrario, sin que hubiera períodos muy prolongados de niveles desiguales de productividad, sea porque se socializaba el cambio tecnológico mediante las organizaciones socioeconómicas, sea porque la oferta de tecnología era mayor y más adecuada a las propias escalas de producción.

La funcionalidad entre lo rural y lo urbano industrial tuvo fundamentos más o menos comunes: propiedad de los recursos naturales; distribución relativamente igualitaria de los recursos; priorización de las unidades agrícolas de tipo familiar; creación de tecnología y su adecuación

ad hoc a la evolución estructural; fuerte promoción de la organización mediante estímulos educativos y financieros; estímulo a la comercialización e industrialización asociativas (al menos en sus primeras fases); formación profesional y técnica; preparación en gestión empresarial; construcción de infraestructuras locales; amplio poder de administración local; responsabilidad de los municipios en el control del uso de los recursos renovables (bosques, agua, fauna, caza, etc.) y, en muchos casos, propiedad municipal de los recursos de uso común (bosques, tierras de pastoreo, etc.).

La articulación de la economía rural, en particular de la economía agrícola, con otros sectores como los servicios y la industria proveedora de insumos para la agricultura o con la industria transformadora de bienes agrícolas, fue estrecha y progresiva. Y se llevó a cabo mediante procesos asociados y coetáneos que en cada país tuvieron un perfil propio según la dotación de recursos renovables, la estructura agraria, la disponibilidad de mano de obra y, según se fue dando, el progreso tecnológico. La mayor uniformidad en las escalas de producción en el agro implica también tecnologías más homogéneas, lo que a su vez redundaba en una demanda homogénea de bienes de capital. Esto permite ligar la producción de bienes de consumo con la producción de bienes de capital —una de las concatenaciones más importantes para el desarrollo—, que es uno de los fundamentos de la competitividad industrial.

En la búsqueda del equilibrio rural-urbano, las economías industriales, para mantener un volumen importante de población rural, en distintas circunstancias tendieron a proteger a sus agricultores y a su agricultura.<sup>6</sup>

Para mantener en la sociedad un estrato rural compatible con la superficie ocupada del territorio, la conservación del medio ambiente y la defensa del patrimonio cultural y de un cierto

<sup>6</sup> Es la situación que se vivió en Europa a fines del siglo XIX al surgir los nuevos exportadores de productos agrícolas (Argentina, Nueva Zelanda y Uruguay); y también en la segunda postguerra con respecto a los Estados Unidos y los países mencionados. La excepción fue la Inglaterra Imperial. Los procesos de proletarianización y migración acelerada en las postrimerías del siglo XIX en Europa indujeron al proteccionismo. En las economías de industrialización reciente la protección es aún más elevada que en Europa.

equilibrio social, se tendió a garantizar el ingreso medio rural, aproximándolo al urbano y se procuró que la calidad de vida se asimilara en aspectos básicos a la de la población urbana. Estas medidas de protección explicitan el reconocimiento social de las externalidades positivas derivadas de la permanencia de las propias sociedades rurales, no capturables por ellas mismas. Los subsidios a la agricultura, según la Secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 1988 costaron a sus 18 países miembros alrededor de 270 000 millones de dólares estadounidenses (OCDE, 1989), cifra muy similar a la del valor total del comercio agroalimentario mundial en dicho año. En el proceso

de industrialización, además del costo inicial de liberar de la servidumbre a los campesinos para formar agentes económicos libres y dinámicos en el medio rural, las sociedades industriales debieron pagar con posterioridad un costo adicional para compensar a su población rural por el hecho de mantenerse como tal. Con ese fin se ha protegido la economía agraria o se han transferido recursos al sector rural para mejorar su calidad de vida. A estas sociedades les ha significado un costo elevado crear condiciones de vida y de ingresos que permitan retener en el campo una cierta proporción de su población, por razones culturales, ambientales, geográficas y económicas.

## II

### La ruralidad en la región

En la historia latinoamericana y caribeña el sistema patronal tuvo una enorme significación social, económica y cultural, siendo calificado por Tannembaum como la estructura más importante de estas sociedades. Salvo en dos o tres de ellas, ni las revoluciones sociales ni las reformas agrarias le quitaron su protagonismo. La transición desde el sistema patronal representa más un continuum que una ruptura del mismo, ya que fortalece sus estructuras productivas mediante el progreso tecnológico. Si se entiende la ruralidad como el vínculo activo y dinámico entre la población y los recursos renovables, según la hemos definido, históricamente tanto las etnias como los pueblos indígenas y la población rural en general, han enfrentado dificultades para retener la tierra o tener acceso a ella. En América Latina y el Caribe, la población rural o no tiene tierra o dispone escasamente de este recurso. A este fenómeno lo hemos denominado ruralidad precaria, ya que la precariedad del vínculo de la población rural con la tierra es una de las principales características de la trayectoria agraria de la región.

La falta de valoración de sus funciones de producción, generación de empleo, arraigo en la tierra, proveedora de alimentos básicos y de reproducción de la cultura rural y de la ética laboral propia del campesinado, ha impedido el

progreso de la agricultura campesina. El protagonismo patronal-empresarial ha venido proyectando una sombra sobre el potencial económico, social y cultural del campesinado. Y las estrategias públicas no han logrado mantener con constancia y seriedad opciones abiertas al universo de las economías campesinas.

Las nuevas estructuras empresariales que se están estableciendo en el medio rural han introducido el trabajo agrícola asalariado. Los trabajadores más calificados han logrado insertarse en forma orgánica y estable en las estructuras empresariales, a semejanza de lo que ha ocurrido en otros ámbitos de la sociedad. Sin embargo, la inmensa mayoría de los trabajadores asalariados sólo logran formas de contratación muy segmentadas en el tiempo, inestables y con largos períodos de desempleo. La creación de mercados laborales rurales para las faenas temporales que requieren mano de obra abundante atrae a la población urbana desempleada, lo que hace más vulnerable la organización de los trabajadores rurales y casi inviable la negociación colectiva. El proletariado rural o los campesinos propietarios de unidades minifundiarias que acuden también a estos mercados laborales, tropiezan con serias dificultades para insertarse en el mundo del trabajo en forma más orgánica.

Cuadro 1  
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PESO RELATIVO DE LA POBLACION TOTAL  
 DE CADA CATEGORIA DE PAISES SEGUN RURALIDAD, 1950 A 1990  
 (Porcentajes)

Países de:	1950	1960	1970	1980	1990
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alta ruralidad <sup>a</sup>	9.9	9.7	9.6	9.6	10.0
Mediana ruralidad <sup>b</sup>	4.9	4.9	5.0	5.1	5.2
Baja ruralidad o de rápida urbanización <sup>c</sup>	66.3	67.4	68.7	69.2	69.3
Muy baja ruralidad o tradicionalmente urbanos <sup>d</sup>	18.9	18.0	16.7	16.1	15.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos del CELADE.

<sup>a</sup>(Más de 50% de población rural): Barbados, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, Surinam y Trinidad y Tabago.

<sup>b</sup>(Entre 30 y 50% de población rural): Ecuador, Jamaica, Panamá y República Dominicana.

<sup>c</sup>(Entre 15 y 30% de población rural): Brasil, Colombia, Cuba, México y Perú.

<sup>d</sup>(Menos del 14% de población rural): Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

### 1. La ruralidad en el orden demográfico

Si se aplica un criterio demográfico para estimar la dimensión rural de América Latina y el Caribe en su conjunto, se presenta una región de baja ruralidad, ya que sólo el 27.9% de su población vive actualmente (1990) en el campo. En términos comparativos, los continentes de Asia y África presentan niveles muy altos de ruralidad (69.7% y 64.5%, respectivamente). Desde esta perspectiva, la región ha alcanzado una condición eminentemente urbana dado que el 72.1% de la población reside en las ciudades. En este sentido su nivel de urbanización se acerca más al de los países europeos (82.8%) aunque cualitativamente está muy lejos de resistir comparación alguna.

Considerando las tendencias globales de la población rural a nivel regional, se podría afirmar que se está llegando a una situación relativamente estable, ya que el crecimiento medio anual de dicha población en el último decenio sólo habría alcanzado a 0.4%. Pero como muchos resultados globales a nivel regional encubren la realidad particular de cada país, en la región existen países con distintos niveles de ruralidad. Con propósitos analíticos se han identificado cuatro categorías de ruralidad: alta (más del 50% de la población); mediana (entre 30 y 50% de la población); baja (entre 30 y 15%); y muy baja (inferior a 15%). Aplicadas estas categorías los re-

sultados (para 1990) indicaron que en la región existirían: a) diez países de alta ruralidad, que en conjunto reunían el 10% de la población total de América Latina y el Caribe; b) cuatro países de ruralidad mediana, que abarcaban sólo el 5.2% de la población total; c) cinco países de baja ruralidad, que representaban el 69.3% de la población regional total; y d) cuatro países con muy baja ruralidad, que comprendían el 15.5% de esa población (cuadro 1).

Entre los países de más rápida desruralización, en términos relativos, se encuentra Brasil que en 1950 presentaba un 65.5% de ruralidad y en 1990 sólo 23.1%. En 1950 en América Latina ningún país estaba en una situación de muy baja ruralidad, en tanto que en 1990 ya había cuatro países con una población rural inferior a 15%. A su vez, en ese mismo año, cinco países ingresaron a la categoría de baja ruralidad (con menos de 30% de población rural), los que en conjunto reunían un 69.3% de la población total de América Latina y el Caribe.

En síntesis, nueve países (85% de la población latinoamericana) se encontraban en 1990 en situación de baja o muy baja ruralidad, a la vez que su población rural disminuía en términos absolutos. Los países de baja ruralidad (Brasil, Colombia, México y Perú) en conjunto, registraron procesos de desruralización absoluta a una tasa media anual de 50.5% en los años ochenta; en los de muy baja ruralidad, la tasa media anual

Cuadro 2  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE LA RURALIDAD POR CATEGORIAS DE PAISES,  
1950 A 1990  
(Porcentajes de la población total)

Países de:	1950	1960	1970	1980	1990
Alta ruralidad <sup>a</sup>	72.0	69.3	66.5	63.2	57.8
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	72.5	66.3	59.1	52.3	45.0
Baja ruralidad o de rápida urbanización <sup>a</sup>	62.2	52.6	42.6	33.3	25.6
Muy baja ruralidad o tradicionalmente urbanos <sup>a</sup>	37.1	28.5	22.5	17.4	13.6
Ruralidad de América Latina y el Caribe	58.9	50.5	42.5	34.5	27.9
Población total de América Latina y el Caribe	161 256 000	212 733 000	279 148 000	355 054 000	438 924 000

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup> Véanse las notas del cuadro 1.

Cuadro 3  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DE LA POBLACION RURAL  
POR CATEGORIAS DE PAISES, 1950-1960 A 1980-1990  
(Tasas de crecimiento medias anuales)

Países de:	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Alta ruralidad <sup>a</sup>	2.2	2.2	2.0	1.6
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	1.8	1.7	1.4	0.8
Baja ruralidad y de rápida urbanización <sup>a</sup>	1.3	0.9	-0.1	-0.5
Muy baja ruralidad tradicionalmente urbanos <sup>a</sup>	-0.4	-0.3	-0.6	-0.7
Total	0.8	0.6	0.4	0.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup> Véanse las notas del cuadro 1.

correspondiente fue de -0.7% en el mismo período (cuadros 2 y 3).

Aunque en términos absolutos muestra aún pequeños incrementos, en términos relativos la población rural ha disminuido, pues del 58.9% de la población regional total que representaba en 1950, descendió al 27.9% en 1990.

Es sabido que a los procesos de crecimiento e industrialización acompaña una desruralización de las sociedades. Al elevarse la productividad agrícola y la productividad general, se requiere progresivamente una dotación menor de población dedicada a las actividades primarias agrarias (cuadro 4). Los países de muy baja ruralidad, también en el caso de América Latina, tienen el ingreso per cápita más elevado. Sin em-

bargo, un rasgo peculiar de la trayectoria rural de América Latina y el Caribe es la temprana

Cuadro 4  
RURALIDAD E INGRESO PER CAPITA  
SEGUN CATEGORIAS DE PAISES, 1990  
(Porcentaje y dólares de 1980)

Países de:	Población rural	Ingreso per cápita
Alta ruralidad <sup>a</sup>	57.8	820
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	45.0	1 273
Baja ruralidad <sup>a</sup>	25.6	1 889
Muy baja ruralidad <sup>a</sup>	13.6	2 625

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup> Véanse las notas del cuadro 1.

Cuadro 5  
DISPONIBILIDAD DE TIERRAS SEGUN GRANDES AREAS  
GEOGRAFICAS, 1989-1990  
(Hectáreas por habitantes)

Áreas geográficas	Tierras cultivables	Tierras de pasto	Tierras de bosques
Asia	0.14	0.22	0.17
Africa	0.29	1.26	1.08
Europa	0.28	0.16	0.31
América Latina	0.41	1.30	2.18
Comunidad de Estados Independientes (ex URSS)	0.80	1.28	3.27
Norteamérica	0.86	1.00	2.26
Oceanía	1.86	16.85	5.99

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL a base de FAO, *Anuarios de Producción*, Roma, 1989 y 1990.

Cuadro 6  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DISPONIBILIDAD DE TIERRAS  
SEGUN NIVELES DE RURALIDAD, 1989-1990  
(Porcentajes y hectáreas por habitante)

Países de:	Ruralidad	Tierras agrícolas	Tierras con pasto	Tierras con bosques
Alta ruralidad <sup>a</sup>	57.8	0.28	1.31	2.61
Mediana ruralidad <sup>a</sup>	45.0	0.23	0.39	0.73
Baja ruralidad <sup>a</sup>	25.6	0.39	1.05	2.43
Muy baja ruralidad <sup>a</sup>	13.6	0.67	2.78	1.48
Total América Latina	27.9	0.41	1.30	2.18

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL sobre la base de datos de CELADE.

<sup>a</sup>Véanse las notas del cuadro 1.

desruralización de la sociedad, sin que este fenómeno haya correspondido a un crecimiento económico suficiente, a niveles de productividad que justifiquen la acelerada urbanización, ni a escasez extrema de recursos renovables.

## 2. La ruralidad y los recursos renovables

América Latina y el Caribe se encuentran en situación relativamente ventajosa con respecto a otros continentes, en lo que se refiere a disponibilidad de tierras de cultivo, de praderas y de bosques (cuadro 5).

En cuanto a superficie ocupada con recursos renovables, la región se encuentra en mejores condiciones que Asia y África e incluso que Eu-

ropa. Sólo la superan las grandes áreas representadas por la Comunidad de Estados Independientes (ex Unión Soviética), Oceanía y Norteamérica (Canadá y los Estados Unidos). El análisis de la dotación de recursos a partir de las categorías de ruralidad definidas, muestra que la región posee potencialidades naturales para realizar actividades agrícolas muy diversas (cuadro 6).

En general, los países de alta ruralidad tienen una dotación baja de tierras de cultivo y de pastizales, per cápita, contrariamente a lo que ocurre en los países de baja y muy baja ruralidad en que ella es bastante mayor. Hipotéticamente, se podría plantear que estos últimos países con un fundamento agrícola más adecuado, habrían alcanzado niveles más altos de urbanización e indus-

trialización. Por su parte, los países de alta y mediana ruralidad, al tener mayores dificultades para apoyar su desarrollo en la agricultura, habrían permanecido más rurales por las dificultades originales con que tropezaron para fundamentar su diversificación productiva.

América Latina y el Caribe han mostrado escasa capacidad para integrar en forma equilibrada los recursos naturales renovables en una estrategia de industrialización; en otros términos, para inculcar en el conjunto de la sociedad una actitud hacia lo rural que tienda a crear las condiciones necesarias para la introducción de tecnología y para una amplia articulación de lo rural con los ámbitos socioeconómico y político. La abundancia relativa de recursos naturales renovables no se tradujo efectivamente en la retención de la población rural que podría haberse esperado. El efecto de retención de la propiedad de la tierra ha sido débil con respecto al registrado en sociedades industriales a igual nivel de desarrollo. La dotación relativa de recursos naturales renovables de la región comparada con la de los países industriales, tomando en consideración la población de los países respectivos (cuadro 5), ha sido bastante más abundante y adecuada como para haber inducido un mayor equilibrio intrarrural si se hubiese realizado un ajuste estructural con el propósito de hacer más igualitaria la distribución de los recursos.

Una característica propia de la región es la *expansión progresiva de la frontera agrícola*. En cuatro décadas (1950-1990) se han incorporado a la agricultura más de 200 millones de hectáreas, superficie que se aproxima al territorio agrícola cultivado en Europa occidental. Este fenómeno quizá sea el mejor indicador para apreciar la demanda de tierra que aún existe en la sociedad rural de la región. La importancia de esa expansión en el aumento de la producción agrícola (60% del incremento se explica por esa vía) fue hasta el decenio de 1970 mayor que la del cambio tecnológico y el aumento de la productividad, situación que sólo se revirtió en los años ochenta.

Dicha expansión ha provocado un grave deterioro de los recursos renovables y la expulsión, y a veces el deterioro, de la población de las comunidades indígenas y sólo ha permitido un acceso limitado de los campesinos u otras categorías sociales al recurso tierra. Las nuevas estructuras agrarias han reproducido en las nuevas áreas

agrícolas la profunda heterogeneidad propia de la agricultura tradicional.

### 3. Los desequilibrios intrarrurales

Una de las mayores dificultades que enfrenta la sociedad latinoamericana y caribeña son los desequilibrios intrarrurales y, como consecuencia directa o indirecta, el desajuste entre la dinámica rural y la urbana. Esta ha sido una constante que se viene repitiendo secularmente en los análisis de la realidad agraria de todos los países de la región. La trayectoria rural de América Latina y el Caribe presenta desajustes graves en la vinculación de la población con los recursos naturales renovables.

El parámetro elemental de toda estructuración agraria es la asignación de la tierra y ésta muestra en la región una marcada inequidad. Si se comparan los índices de concentración de la propiedad de la tierra con los de los países de Asia y del Pacífico se verá el fuerte sesgo concentrador característico de las estructuras fundiarias de nuestra región (cuadro 7).

La persistente tendencia a reproducir patrones inequitativos de distribución y de acceso a la tierra, ha conducido a la proliferación de unidades agropecuarias de tipo minifundario. En Brasil, por ejemplo, en el curso de 45 años, los predios agrícolas de menos de una hectárea se multiplicaron por 16, los de una a diez hectáreas se cuadruplicaron y los de más de 50 hectáreas se duplicaron. El minifundismo es una característica endémica del agro latinoamericano. Por todo lo anterior, la población rural se compone principalmente de campesinos sin tierra o con muy poca tierra (cuadro 8).

Un rasgo específico de América Latina, más destacado que su dualismo urbano-rural, es su inmovible dualismo intrarrural, que no fue resuelto a su debido tiempo y que imprime un sello propio al conjunto social. La dualidad de áreas en una economía —una moderna y otra tradicional— es parte del proceso de transformación social en el tránsito hacia la industrialización. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la heterogeneidad agraria tiende a profundizarse con el proceso de industrialización, contrariamente a lo ocurrido en los países industriales en que el avance tecnológico, las demandas sociales y las exigencias económicas propendie-

Cuadro 7  
INDICES DE CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA,  
1970-1971

Gama del coeficiente de Gini	Países desarrollados <sup>a</sup>	Asia y el Pacífico	América Latina
0.80 y más	1	1	10
0.70-0.79	5	—	5
0.60-0.69	2	3	1
0.50-0.59	4	4	1
0.40-0.49	6	—	0
Inferior a 0.40	2	1	0
<i>Total</i>	<i>20</i>	<i>9</i>	<i>17</i>

Fuente: Estimaciones de la Dirección de Estadísticas de la FAO, a base de datos de los censos agropecuarios.

<sup>a</sup> Se excluyen las economías de planificación centralizada.

Cuadro 8  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
ESTIMACION DE LAS FAMILIAS CAMPESINAS  
SIN TIERRAS O CASI SIN TIERRAS  
EN ALGUNOS PAISES

Países	Porcentaje del total de familias rurales
Bolivia	85
Brasil	70
Colombia	66
Costa Rica	55
Ecuador	75
El Salvador	80
Guatemala	85
México	60
Perú	75
República Dominicana	68

Fuente: E.J. Easman, *Landlessness and Near-landlessness in Developing Countries*, Cornell Rural Development Committee, Ithaca, 1978, citado en R. Sinha, *La condición del campesino sin tierras: un problema que se agrava*, FAO, Roma, 1984.

ron a la creación de estructuras agrorurales más igualitarias.

La gran escala de las unidades agrarias, característica de la región, impidió el arraigo más extenso y más prolongado de la población en el medio rural, y la mayor parte de ella quedó constreñida a áreas mezquinas y de baja fertilidad. La distribución de los recursos naturales renovables no ha experimentado mayores variaciones ni siquiera en los países en que ha habido una

enorme expansión de la frontera agrícola, como el Brasil (cuadro 9).

La región no ha abordado con profundidad el tema del desequilibrio intrarrural. Los intentos que se realizaron a partir de los años cincuenta una vez iniciado el proceso de industrialización sustitutiva, fueron tardíos y de alcance limitado. Esta postergación ha tenido graves consecuencias en el desarrollo económico y social y en las situaciones de inestabilidad política de América Latina y el Caribe.

La intervención pública, como la reforma agraria o la colonización de nuevas tierras, no logró modificar la heterogeneidad agraria predominante en la región (Sinha, 1984). Las razones de la frustración de esos intentos fueron diversas. Quizá no se tomó en consideración que el ajuste agrario podría contribuir en forma decisiva al proceso de industrialización si se utilizaban los recursos inmovilizados de los terratenientes para la formación de empresas industriales. En este sentido, las indemnizaciones establecidas en la legislación de la reforma agraria representaban más un castigo que un estímulo para su relocalización en el ámbito industrial. Por otra parte, la reforma se aplicó cuando los procesos de capitalización, innovación tecnológica y modernización agrícola ya se habían iniciado en las economías patronales y existían numerosos ejemplos de eficiencia y de altos niveles de productividad. Esto provocó una larga polémica sobre las opciones agrarias y rurales que se abrían para el

Cuadro 9  
BRASIL: EVOLUCION DE LA CONCENTRACION DE  
LA TIERRA MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI  
PARA LAS MACRORREGIONES, 1960-1985

Regiones	1960	1970	1975	1980	1985
Norte	0.944	0.839	0.868	0.835	0.800
Noreste	0.846	0.855	0.863	0.862	0.870
Sureste	0.771	0.761	0.762	0.771	0.774
Sur	0.727	0.727	0.735	0.745	0.753
Centro oeste	0.845	0.856	0.856	0.845	0.841
<i>Brasil</i>	<i>0.842</i>	<i>0.844</i>	<i>0.855</i>	<i>0.857</i>	<i>0.858</i>

**Fuente:** R. Hoffman, "Evolução da desigualdade na distribuição da Posse da terra no Brasil no período 1960/80", *Reforma Agraria*, N° 12, 1987.

futuro de la región. Entre otros de sus resultados está el engorroso sistema jurídico de la reforma agraria que por complicado permitió, en muchos casos, soslayar la reforma, aprovechando los resquicios legales o reglamentarios.

Si se hace un análisis comparado de los momentos en que los países industrializados realizaron el cambio agrario en función de la industrialización, se comprobará que en el caso de América Latina y el Caribe los escasos intentos fueron tardíos y que no se previó en ellos el papel de la población rural en el equilibrio macrosocial. Debido a esta situación, la experiencia agraria regional es muy distinta, en sus elementos socioeconómicos fundamentales, a la de los países industriales. Las políticas fundiarias (colonización, reforma agraria, reglamentación de arrendamientos y aparcerías, venta de tierras públicas, protección de las tierras controladas por los pueblos indígenas) sólo alcanzaron, en algunos casos, a conmover las estructuras agrarias de gran escala y de naturaleza patronal e, indirectamente, a acelerar su propia transformación productiva, pero en ningún caso a consolidar un campesinado-agricultor maduro y socialmente relevante. Los procesos reformadores tuvieron un alcance mayor que el estrictamente ligado a la redistribución de la propiedad de la tierra, pues el sistema patronal tendió a transformarse más aceleradamente y las estrategias públicas estimularon este cambio. Los campesinos, en general, no tuvieron acceso a la propiedad de la tierra ni se transformaron en agricultores independientes, en forma masiva, como en otros continentes. Tampoco se facilitó con decisión la formación de

un campesinado con tierra por la vía administrativa en el caso de la enajenación de tierras fiscales y en otras situaciones creadas por políticas públicas, como las inversiones en regadío realizadas con recursos fiscales. Algunos subsidios públicos para actividades forestales fomentaron directa e indirectamente la concentración masiva de recursos.

Por la vía del mercado de recursos naturales, y por sus mismas imperfecciones, el acceso a la tierra por parte de las familias rurales ha sido muy lento. Al tener que autofinanciar la compra de tierras y al no existir líneas de financiamiento especiales para este efecto, se les ha hecho muy difícil llegar a ser propietarios. De la experiencia conocida en la región, cuando se ha procedido a levantar las restricciones a los mercados de recursos renovables, eliminando todo límite a la compra de tierras, no sólo éstas se han hecho más inaccesibles a las familias rurales sino que por la vía del mercado se ha tendido a acumular recursos en perjuicio del arraigo o permanencia de esas familias. La compra de tierras en gran escala que se está efectuando desde hace algunos años está creando presiones sobre la tierra que dificultan y limitan aún más gravemente el acceso a ella por parte de los campesinos, provocando el éxodo hacia ciudades medianas o grandes o la formación de nuevos asentamientos humanos extremadamente precarios.

En las áreas de frontera agrícola, después que las familias rurales desmontan y habilitan las tierras para el cultivo, se crean mercados locales de tierras y se desplaza de ellas a parte de las familias colonizadoras. Con todo, el avance hacia

nuevas áreas agrícolas ha permitido a los campesinos un acceso a la tierra mucho mayor que la reforma agraria (Ortega, 1986).

En el medio rural latinoamericano viene ocurriendo algo inédito en otros continentes. La tierra pertenece cada vez más a personas que viven en las ciudades o a empresas nacionales o extranjeras y, lo que es más original, los trabajadores agrícolas, en una alta proporción que va en aumento, también residen en las ciudades. Al cerrarles los propietarios urbanos el acceso a la tierra, impidiéndoles trabajar y vivir en tierra propia, y al no tener acceso tampoco a los elementos básicos de la modernidad, como la electricidad y otros, terminan optando por trasladar su residencia a las ciudades.

El modelo agrario regional ha obligado a los campesinos a emigrar a las ciudades (algo quizá incomprendible para un europeo o un asiático) y cuando no encuentran oportunidades de empleo en ellas vuelven parcialmente a buscar trabajo en el campo.

#### 4. La evolución de las estructuras agrarias

Según algunos analistas, la gran desigualdad en la estratificación socioeconómica ha podido sustentarse en las economías exportadoras primarias que frenaron o impidieron no sólo el ajuste agrario sino el deseo y la voluntad de emprender el camino hacia la industrialización. Esta situación fue en gran parte consecuencia de haber permitido a ciertos estratos de la sociedad tener altos niveles de consumo, similares a los de los países evolucionados, y también solventar en alguna medida el gasto fiscal y servir, de distintas maneras, de sostenedores del aparato estatal.

Uno de los factores decisivos de la persistencia y rigidez de la trayectoria rural parece haber sido la inserción de las economías regionales en los mercados centrada secularmente en la exportación de recursos renovables (y no renovables, como los energéticos y mineros).

La *plantación* y la *estancia* y, en alguna medida, la *hacienda*, encontraron en la producción de bienes exportables su mejor opción para acceder al mercado y obtener alta rentabilidad. Por esta razón, en cada ciclo expansivo de la economía basado en recursos renovables como el azúcar, el tabaco, el café, el algodón, el cacao, el banano, el trigo, la carne, la soya, y otros se fortalecía el

sistema patronal de producción en gran escala. La naturaleza de la inserción internacional parece haber influido fuertemente en el control tan rígido de los recursos renovables que ejercieron algunos grupos sociales minoritarios. Pues ser cafetalero, cacaoero, cañero, bananero, viticultor, fruticultor o maderero, ha representado no sólo una categoría productiva sino también social.

Cuando la economía no se diversifica ni se avanza en la industrialización, no sólo la agricultura y el medio rural se impregnan de los rasgos particulares de la estructura agraria predominante; también la sociedad los refleja en lo económico y en lo sociopolítico. Debido a la inserción prolongada y persistente de la región en el mercado internacional por la vía de los productos agrícolas, el control de la tierra y del trabajo se constituyó en el fundamento no sólo de los ingresos privados y públicos sino también de la organización socioeconómica y política. De ahí que el orden agrario fuera tan importante en la sociedad en su conjunto y además tan intocable.

En la misma medida en que se empeñaba en avanzar en la industrialización y en el progreso tecnológico, América Latina debía enfrentarse al orden agrario patronal al que la "pátina de los siglos confería un especial derecho de legitimidad". El poder del sistema patronal emanaba no sólo de la propiedad de la tierra, de la disposición de mercados o de su prestigio, sino del "peso del pasado" es decir, de su propio protagonismo histórico. Por otra parte, a diferencia del sistema feudal, el orden patronal fue más flexible, porque tuvo mayor conexión con los mercados, en especial con los de exportación, lo que lo hizo más permeable y sensible a las corrientes comerciales y también tecnológicas. Esta característica se ha reconocido explícitamente en el caso de la *plantación*, pero también en el de la *estancia* y en el de cierto tipo de *hacienda*. En una gran proporción de los cultivos y de la ganadería, esta conexión con los mercados externos y a veces internos, exigió una integración vertical elemental o una cierta articulación con actividades industriales o de empaquetado, a veces tradicionales pero que requerían cierta dotación de capital y de equipos. Fue el caso del cultivo de la caña de azúcar, el algodón, el cacao, el café, la yerba mate, de la viticultura, de la ganadería bovina y de la ovina, entre otros.

Un elemento clave de la trayectoria rural la-

tinoamericana fue la condición de productores de los terratenientes. En los sistemas señoriales o feudales, por siglos los feudatarios entregaban gran parte de la tierra para su cultivo a los campesinos, de los cuales obtenían rentas y servicios. En la región, los grandes terratenientes, en su inmensa mayoría, fueron también productores que manejaban sus propias actividades agrícolas o pecuarias, aunque por la escasez de mano de obra o por otras razones cedían parte de sus tierras en arriendo, aparcería o colonato.

Esta relativa flexibilidad de los terratenientes en su relación con los mercados unida a su estrecha vinculación con el Estado hizo posible esta transición, tan propia de la trayectoria rural latinoamericana como lo es la conversión del sistema patronal en conductas mucho más económicas y progresivamente más cercanas a las estructuras productivas de carácter empresarial, es decir, organizadas en función de la producción y de la rentabilidad. Este tipo de transformación productiva en gran escala, con incorporación de tecnología y de capitales, y con empleo de mano de obra asalariada, ha pasado a ser un rasgo muy particular de la trayectoria que comentamos.

Con el transcurso del tiempo se ha venido legitimando un nuevo orden, fundado en la eficiencia económica y en la acción de carácter corporativo y gremial, que los propios agricultores dirigieron y que les permitió enfrentar los intentos reformadores que pretendían redistribuir la tierra a los campesinos o las movilizaciones sociales, acompañadas a veces de violencia. El orden social agrario tradicional ha venido realizando desde hace décadas sus propios ajustes, conservando el control de la tierra, con un significativo apoyo público, mediante estrategias que si bien no siempre garantizaron los precios de los productos agrícolas, recompensaron a los productores con una fuerte prescindencia en el orden laboral y salarial, con una tributación relativamente baja, con créditos hipotecarios a veces no reajustables, o créditos blandos, y con distintas formas de transferencias públicas directas o indirectas otorgadas al estrato patronal. En momentos difíciles, el Estado intervino de manera de salvaguardar las estructuras agrarias patronales. Surgieron, así, verdaderas ideologías con respecto a la agricultura, a su condición estratégica, a su importancia en la balanza comercial y para la generación de divisas, y aún en el empleo y en

el orden social. "La agricultura" se redujo, en ciertas categorías de lenguaje, a los "agricultores" o a los "ganaderos", dando por entendido que se trataba y se trata de un estrato con un rango particular.

##### 5. *Transformación productiva y ruralidad*

Este fundamento histórico-ideológico de la trayectoria rural latinoamericana dejó poco lugar a la conservación de los recursos o territorios ocupados por grupos étnicos colectores o agricultores y también a una agricultura familiar independiente, de propietarios cultivadores directos de la tierra. Una cuestión central, más allá de la comprobación de este hecho social, es identificar las causas o factores que impidieron o limitaron la formación de esos estratos campesinos que con el transcurso del tiempo se transformarían en cultivadores directos de su tierra, como ocurrió prácticamente en todos los países hoy industriales. Uno de los factores más decisivos es el hecho de que las unidades patronales que producían en gran escala no se desintegraron sino que se transformaron en empresas y se consolidaron.

En esta transición hacia empresas agrícolas modernas, a veces de menor tamaño aunque de dimensiones económicas mayores, surge la demanda de trabajo calificado. Desde las pirámides administrativas cuya función principal era vigilar la mano de obra, factor clave en esos regímenes de producción, se avanza hacia la formación de un estrato técnico-administrativo capaz de operar con nuevos capitales, en sus distintas formas tecnológicas. Este nuevo estrato tiene una esfera de acción que rebasa los límites físicos de la unidad productiva ya que mantiene relaciones con los centros técnicos, comerciales, financieros, industriales y de servicios que trabajan para la agricultura, siendo el encargado de participar en el intercambio que se realiza con dichos centros. El orden agrario en construcción, fundado en nuevas estructuras tecnológicas, ha necesitado, además, la colaboración de un nuevo estrato de trabajadores agrícolas cuya función es ejecutar los trabajos especializados que exigen capacitación en el uso de equipos, maquinaria, productos biológicos, productos químicos, alimentos concentrados, y conocimientos para la aplicación de paquetes tecnológicos específicos. Estos trabajadores agrícolas especializados son la contrapartida

social de los sistemas de producción modernos, lo que les confiere una cierta posición negociadora. Según algunos antecedentes disponibles, ellos sólo representan una fracción relativamente pequeña de los trabajadores agrícolas. Tanto el estrato técnico-administrativo como el de los trabajadores especializados tienen un nivel de ingresos relativamente alto comparado con el bajo nivel medio de las remuneraciones que se pagan en el campo.

Cabe preguntarse si la estructura patronal fue tan decisiva en la sociedad latinoamericana como para resistir, primero, los cambios que normalmente acompañaron a la industrialización y establecer, después, una estrategia que le permitiera automodernizarse. La respuesta es, sin duda, afirmativa, por lo que cabría retomar la idea expuesta por algunos científicos sociales (Dahrendorf, 1979) de que en ciertas circunstancias históricas algunos estratos sociales pueden adquirir una real capacidad de veto en el interior de una sociedad.

Sin embargo, cabe preguntarse también si algunos elementos de la propia realidad no pudieron haber interferido o frenado la formación de ese campesinado independiente dentro de los propios estratos rurales, inhabilitándolos para actuar con miras a sustituir el régimen patronal. Podría pensarse que el campesinado carecía de tradición o de rango, del mito de la legitimidad, o del "prestigio del origen". Las comunidades indígenas o grupos étnicos con tradición agrícola sí constituyeron y siguen constituyendo núcleos de "campesinización" (cultivo directo de la tierra) y continúa la demanda de tierras de cultivo o para ganadería. Las plantaciones de caña o de algodón y otras plantaciones, acudieron a la mano de obra esclava o asalariada, lo que no estimuló la campesinización de las familias rurales, las que más bien se restringieron a pequeñas áreas de cultivo de productos alimenticios.<sup>7</sup> La cesión de tierra a colonos o inquilinos, propia del sistema patronal, en particular en el caso de las haciendas, permitió la formación de una cultura

<sup>7</sup> Algo similar se registra en la trayectoria rural de algunas regiones de los Estados Unidos en que se modernizaron grandes unidades con uso intensivo de capital y tecnología y escasa utilización de mano de obra permanente. También en este caso, a semejanza del de América Latina y el Caribe, tuvo importancia el trabajo temporal (*migrant workers*) fuese de ex esclavos y de *wetbacks* (trabajadores mexicanos ilegales).

campesina de estratos importantes en varios países. Esta identificación con la tierra, en ciertas circunstancias sociopolíticas activaba las aspiraciones a la propiedad y las respuestas reformadoras.

La apertura de nuevas fronteras agrícolas es un testimonio vivo y activo de la tendencia campesinante de la población rural. Esta continúa realizando esfuerzos sobrehumanos por incorporar nuevas tierras al cultivo, las que con frecuencia no pueden retener por falta de financiamiento, mercados para sus productos y de autoridades competentes que orienten socialmente estos proyectos para así evitar la venta de las tierras habitadas.

#### 6. Los mercados laborales y el trabajo

Los terratenientes, además de agricultores, eran principalmente patrones, es decir regían directa o indirectamente la organización social y cultural, y las relaciones laborales y otras de carácter económico en cada hacienda, estancia o plantación, y también en la localidad así como en el orden político más general. La tradición patronal se ha perfilado de distintas maneras en la conducta del empresariado agrícola que se ha venido formando en la región y, en particular, en el trato y la remuneración de la mano de obra debido, entre otros factores, a la abundancia de la fuerza de trabajo disponible en el medio rural y en el urbano. De este modo, la transformación económica del sistema patronal no ha significado que el aumento de la productividad se comparta con los trabajadores por la vía de las remuneraciones, lo cual explica la coexistencia de áreas modernizadas y situaciones de pobreza o miseria.

En las economías industriales, en general, se ha concedido gran importancia al arraigo en la tierra de la población rural, habiéndose llegado en algunos países a la intervención pública para formar unidades de muy pequeña escala pero que permitieron crear unidades mínimas de subsistencia o actividades agrícolas con jornada parcial, en las cuales los ingresos agrícolas de los hogares se complementaban con el percibido en actividades industriales o en servicios en las ciudades aledañas. En América Latina, por el contrario, dada la abundancia de mano de obra urbana, se registran algunas tendencias a que las labores propias de la agricultura las realicen per-

sonas que viven en las ciudades. Así, por ejemplo, en São Paulo, Brasil, en 1970 el 26% de la población agrícola económicamente activa era de origen urbano, proporción que se elevó al 38% en 1980. Para el conjunto del Brasil, el incremento entre esos mismos años fue de 12.3% a 17.7% (FAO, 1988) y en México, de 23.8% a 26%.

En algunos países, por el temor a la reforma agraria o por efecto de la capitalización, mecanización y tecnificación de la producción, se optó por desarraigar a las poblaciones campesinas que vivían y trabajaban en las grandes explotaciones y se redujeron drásticamente los sistemas de aparcería y otros (coloniaje, inquilinaje) que secularmente cedían parte de la tierra patronal a las familias que estaban asentadas en ellas. A la modernización de los sistemas patronales ha acompañado el desarraigo, contrariamente a lo sucedido en los países industriales donde se buscó explícitamente arraigar para modernizar.<sup>8</sup> La modernización, al permitir a los terratenientes que ampliaran su escala de producción, fue cortando también el acceso de los agricultores campesinos a la tierra patronal que arrendaban o cultivaban en aparcería. Esta articulación, que el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola denominó complejo latifundio-minifundio, ha tendido a desaparecer, y ahora se ha rearticulado la relación entre empresarios agrícolas y campesinos o trabajadores agrícolas, mediante el mercado de trabajo.

En la región, la población rural se divide en trabajadores asalariados y campesinos con tierra. La economía campesina tiene gran importancia en la oferta de productos agrícolas. La categoría social que pareciera estarse expandiendo es el proletariado rural que vive del trabajo asalariado. A este respecto, la trayectoria rural es distinta de la que siguieron los países industriales ya que en ésta se fue incrementando el segmento de propietarios agricultores. La tendencia demográfica en esta trayectoria regional es, por consiguiente, distinta ya que no es igual el arraigo que origina la propiedad de la tierra al arraigo que puede originar el mercado laboral, sobre todo si es ocasional. Las características que han ido perfilando al segmento de trabajadores rurales o agrícolas

derivan de las situaciones de anomia y falta de estabilidad que crea la discontinuidad geográfica o temporal en el trabajo, lo que hace difícil reglamentar las relaciones laborales tanto para los efectos propiamente laborales como sociales o previsionales. Por otra parte, esto se manifiesta en el orden familiar y grupal y sobre todo en las posibilidades de articulación de sus intereses y de su representación social.

Como se señaló, a los mercados laborales acuden cada vez más trabajadores urbanos, en especial para realizar trabajos temporales (cuadro 10). Como contrapartida, una proporción que va en aumento de campesinos trabaja en actividades no agrícolas en el medio rural o fuera de él. En México por ejemplo, en 1980, el 42.4% de la población económicamente activa rural realizaba actividades no agrícolas, fenómeno que cobra mayor importancia si se considera que en 1970 esa proporción era sólo de 23.1%. Algo similar está ocurriendo en Costa Rica, Nicaragua y el Ecuador (cuadro 10).

La dinámica del mercado de trabajo rural se ha venido modificando en varios sentidos. En primer lugar, en el proceso de transformación desde los sistemas patronales hacia sistemas agrícolas de carácter empresarial, se han reducido las formas de arraigo de las poblaciones que permanentemente habitaban y trabajaban en las tierras de las grandes unidades, habiendo disminuido la fuerza de trabajo interna de esas unidades, y se acude cada vez más a los mercados de mano de obra independiente que se ha radicado en los pueblos e incluso en las ciudades. Como también se señaló con anterioridad, el fuerte incremento de la demanda de mano de obra para algunos trabajos temporales (cosecha y otros) ha llevado a la contratación de cuadrillas en los pueblos y ciudades gravemente afectados por la falta de oportunidades de trabajo. La estacionalidad de la demanda de trabajo ha otorgado mayor significación al empleo temporal que al permanente, y ha permitido que el proletariado urbano acuda a realizar estas faenas, en competencia con los trabajadores rurales. De esta forma, en algunas áreas o zonas se observa una sobresaturación de la oferta de mano de obra en los mercados de trabajo rurales, a los cuales procuran acceder los campesinos propietarios de unidades minifundiarias y los trabajadores rurales sin tierra. Se advierte también una mayor

<sup>8</sup> En algunas regiones de algunos países industriales, como los Estados Unidos por ejemplo, este proceso de arraigo sólo se dio en forma limitada.

Cuadro 10  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN LA AGRICULTURA  
Y EN EL SECTOR RURAL

Países	Años	Proporción de la PEA agrícola de origen urbano	Proporción de la PEA rural que trabaja en empleos no agrícolas
Brasil	1970	12.3	15.2
	1980	17.7	
Pernambuco	1970	13.1	
	1980	16.3	
São Paulo	1970	26.6	
	1980	38.0	
Costa Rica	1963	5.4	29.1
	1973	6.2	41.2
Ecuador	1962	6.5	19.3
	1974	6.8	26.4
México	1970	23.8	23.1
	1980	26.0	42.4
Nicaragua	1963	11.0	12.8
	1971	11.7	20.0
Perú	1961	18.3	20.1
	1972	23.7	18.8

**Fuente :** Para México, los Censos Generales de Población y Vivienda de 1970 y 1980. Para el Brasil, los Censos Demográficos de 1970 y 1980. Para otros países: Naciones Unidas, *Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural*, Estudios demográficos, N° 68, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, 1980. Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: S.79.XIII.9.

apertura y fluidez de estos mercados de trabajo cuyo radio o ámbito de operación es cada vez mayor, por las posibilidades que tiene la población urbana y rural de trasladarse a lugares cada vez más distantes. Existen también algunas áreas de producción modernizadas y con cultivos que requieren mano de obra abundante, en las cuales comienza a sentirse cierta escasez de este factor.

En las áreas de empleo más intensivo de mano de obra, en las cuales las familias pueden encontrar trabajo por un período suficiente que les permita elaborar una estrategia de sobrevivencia, tienden a establecerse asentamientos de poblaciones procedentes de otras áreas en que las necesidades de fuerza de trabajo son menores o la pobreza es mayor y se provocan con el tiempo migraciones hacia puntos con mayores oportunidades de trabajo.

El cambio de hábitos de vida, la transición demográfica, que reduce el tamaño de la familia, y la aceptación más amplia del trabajo de la mujer, han creado un clima de mayor movilidad de la mano de obra en función de las opciones de trabajo que se ofrecen, aunque éste sea temporal.

La transición desde sistemas agrarios de tipo

patronal hacia sistemas de carácter empresarial, unida a los cambios productivos y tecnológicos, ha ido creando las condiciones necesarias para la formación de mercados laborales en el espacio rural cada vez más unificados y referidos a los niveles de remuneración de la mano de obra en los pueblos y ciudades. Los criterios de arraigo y control de la fuerza de trabajo prevalecientes en los sistemas patronales se han ido reemplazando por criterios de carácter salarial. La importancia que han adquirido los mercados laborales con posterioridad a los procesos reformadores de los años sesenta y a la innovación tecnológica que ha experimentado la agricultura en los últimos decenios, ha ido en aumento y también ha sido mayor su significación en los ingresos de la población rural.

### 7. El campesinado

Entre los temas que surgen con gran fuerza, primero en el ámbito de las ciencias sociales (en el decenio de 1970) y después en las esferas pública y privada (organizaciones no gubernamentales), está el relativo a la economía o agricultura cam-

pesina, que había quedado opacado tradicionalmente por el polo patronal y, además, por el ideologismo agrario de los años cincuenta y los años sesenta. La escasez crónica de tierras que afecta a una elevada proporción de familias es una característica relevante de la experiencia campesina latinoamericana. El fenómeno de la minifundización tiene como contrapartida el proceso de semiproletarización, al obligar a los hogares a adoptar estrategias de sobrevivencia que incluyen como elemento decisivo la venta de fuerza de trabajo familiar. A causa de la minifundización que vienen experimentando las unidades pertenecientes a las familias que poseen algo de tierra y de la restricción del acceso a la tierra por los sistemas patronales, ya que se observa una tendencia a disminuir los sistemas de aparcería, mediería, arriendo de tierra y remuneración en cesiones de tierra para su cultivo, las familias campesinas han tenido que acudir cada vez más al mercado de trabajo. Sin embargo, en algunos casos, el ingreso salarial no ha alcanzado a compensar el empobrecimiento que representa la minifundización. Como lo señala Figueroa (1990), en ciertas circunstancias surge una tendencia a la pauperización en la economía campesina.

En la región, la importancia social del campesinado es aún alta, tanto en relación con la población rural como con el total de la población. Por esta razón, todo intento de buscar respuestas a sus problemas adquiere una alta prioridad. Además, tiene importancia relativa la cantidad de recursos que controlan, resultante de la agregación de millones de pequeñas unidades que en conjunto representan una parte no despreciable de los recursos agrícolas de la región. Los campesinos no controlan, sin duda, las tierras más productivas por lo que deben realizar esfuerzos más intensos y más duros para lograr sus frutos.

Elevar la productividad y los ingresos de las economías rurales familiares en forma razonable desde el punto de vista medioambiental, es hacer equidad. Esto supone buscar más afanosamente que hasta ahora la forma de modernizar esas economías. Supone, también, aceptar la originalidad cultural, mejorando la calidad y presentación de los productos tradicionales de modo que se valoricen en los mercados internos y externos. Los servicios tecnológicos, de asistencia técnica, financieros, y de seguros, no llegan a los sectores

modestos ni están diseñados para ellos. Por el tradicional abandono de las economías rurales familiares por parte de los sistemas científico-tecnológico y financiero, entre otros, las agroindustrias y los complejos agroindustriales han asumido un papel que puede ser de gran importancia en la apertura de las economías rurales tradicionales para su integración a los mercados y al conocimiento. Este tipo de vinculaciones encierra una opción de interés para el desarrollo rural, según lo indica la experiencia de un buen número de casos, siempre y cuando se trate de una relación social y económicamente equilibrada.

En síntesis, tanto los trabajadores asalariados como el campesinado con tierras —los dos segmentos principales de la población rural latinoamericana y caribeña— tienen serias restricciones para su inserción en la economía, la organización social y la representación de sus intereses, lo cual complica la posibilidad de resolver la situación de inequidad que los afecta.

#### *8. Las fuentes de ingresos de los estratos rurales más importantes*

Un análisis detallado de las fuentes de ingresos de los segmentos más importantes de la población rural revela la importancia relativa de las remuneraciones, los ingresos del trabajo por cuenta propia y las transferencias. Lo primero que se advierte es la importancia cada vez mayor de los mercados laborales y las transferencias.

La importancia de los mercados laborales se aprecia al comprobar que de los ingresos de los hogares rurales, por ejemplo en Brasil en 1979, el 39% correspondía a sueldos y salarios, proporción que se elevó a 43% en 1987. A su vez, la participación de los ingresos por trabajo independiente (por cuenta propia) se reducía de 47% en 1970 a 42% en 1987. El resto correspondía a transferencias (cuadro 11). En Costa Rica, la importancia de los sueldos y salarios se mantenía estable en torno al 57% de los ingresos. Comparada con la de otros países resulta muy alta pero esto obedece a la elevada proporción de cultivos permanentes en la agricultura. En Chile, los sueldos y salarios aportan el 30% de los ingresos de los hogares rurales, lo que no debe interpretarse como resultado de la estrechez de los mercados laborales ya que éstos son muy amplios y crecientes. La explicación está en que un 25% de la

Cuadro 11  
PAISES DE AMERICA LATINA:  
FORMACION DEL INGRESO DE LOS HOGARES RURALES  
(Porcentajes)

Países	Año	Sueldos y salarios	Ingresos por trabajo independiente	Transferencias
Brasil	1979	39	47	12
	1987	43	42	13
Costa Rica	1981	57	23	12
	1988	57	28	6
Chile	1987	30	58	12
Venezuela	1981	44	47	9
	1986	41	48	10

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones.

fuerza de trabajo que se emplea en la agricultura vive en las ciudades y por lo tanto se deduce que existe un importante segmento de la población urbana que percibe remuneraciones por realizar trabajo agrícolas.

#### 9. El "casillero vacío" y lo rural

Una de las explicaciones del "casillero vacío", es decir, la ausencia de crecimiento con equidad característica de la región, radicaría en la trayectoria rural por la que han transitado largamente los países latinoamericanos y del Caribe.

La notable expansión que ha experimentado la economía agrícola y rural en los últimos cuarenta años<sup>9</sup> parece no haber contribuido mucho a aliviar el cuadro de pobreza e indigencia que por siglos exhibe el medio rural de la región. Según datos estadísticos, de 75.2 millones de pobres rurales que existían en 1970 se llegó a 79.5 millones en 1989, vale decir que la proporción de pobres en el total de la población rural se movió de un 65% a un 61% en esos 19 años. A su vez, entre los años setenta y los años ochenta la situación de indigencia se mantuvo, afectando a alrededor del 30% de los hogares rurales. En algunos países, como Chile, la indigencia recrudesció de 11% a 16% entre 1970 y 1987 y en otros, como México, continuó en torno al 19% de los hogares rurales.

No obstante el crecimiento de la producción, su tecnificación y diversificación, la gran expan-

sión de la frontera agrícola, y el conjunto de transformaciones económicas y sociales, persiste en el medio rural un alto grado de inequidad. Esta trayectoria, sólo en algunos casos parece justificarse por el crecimiento, en términos absolutos, de la población rural. En la práctica, para escapar de esta situación, enormes contingentes de población han optado por emigrar hacia las ciudades y hacia nuevas tierras, en ese orden de preferencia. Difícilmente podría sostenerse, entonces, que la pobreza rural se habría originado en el aumento desmesurado de la densidad de población respecto a los recursos renovables. Además, como ya se señaló, en los últimos tres decenios la población de América Latina y el Caribe se ha vuelto esencialmente urbana.

La pobreza parece estar más ligada a la falta de equidad distributiva y redistributiva. La sociedad latinoamericana no ha abierto suficientemente los espacios físico, cultural, económico e institucional a su sociedad rural. De acuerdo con la experiencia, las situaciones más críticas de ingresos, oportunidades de trabajo, y en general de pobreza e indigencia, se presentan: a) en las poblaciones campesinas de las zonas semiáridas, donde el problema de la escasez de agua es crucial; b) en los pueblos indígenas, ya que aún persiste en la región el trato marginador dado a las etnias y en general pueblos indígenas, causante de que no se respeten sus territorios y recursos, ni sus valores sociales y culturales; c) en las familias campesinas que intentan habilitar nuevas tierras en la frontera agrícola y que son despojadas de ellas, convirtiéndose estas áreas en núcleos de conflicto y de condiciones de extrema

<sup>9</sup> El valor de la producción agrícola se triplicó en el período 1950-1990.

pobreza; d) en las poblaciones campesinas asentadas en tierras de laderas de montañas, degradadas y de alta densidad demográfica, las que suelen corresponder a etnias y comunidades indígenas; y e) en las masas rurales con trabajo temporal muy limitado (4 a 6 meses al año) y que carecen de infraestructura básica (espacio, vivienda, servicios públicos, autoridad). De estos grupos, uno de particular preocupación por su indigencia es el ligado a la economía forestal y a la explotación de bosques y selvas.

#### 10. *La trayectoria rural y las instituciones públicas*

La no sustitución de las funciones políticas y sociales del sistema patronal, al perder éste su poder y rol tradicionales, por una institucionalidad de reemplazo, ha creado un vacío en el ámbito rural que ni el Estado ni la sociedad civil han resuelto. Por otra parte, la prolongada mantención del orden patronal agrario impidió la creación de una institucionalidad más descentralizada. Durante la vigencia de ese orden el quehacer social se enmarcó dentro de la institucionalidad y tradiciones de la hacienda, la plantación y la estancia. En este sentido, el acontecer rural dependía estrechamente de las estructuras agrarias predominantes, cuya organización y cuyas normas se proyectaban en el ámbito local y regional, de manera que el sistema patronal era la real expresión del poder (Ortega, 1987, pp. 217 a 220).

En el pasado, la sociedad rural permanecía bajo el control del sistema patronal, situación que condujo a una gran insuficiencia de poderes públicos locales. Es por ello que en general en América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, se da el fenómeno que hemos denominado submunicipalización, es decir, una muy baja densidad de poderes públicos locales y una seria limitación de sus funciones. En general, para las poblaciones rurales la institucionalidad es limitada y difícil el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e, incluso, a los beneficios sociales. La manifestación más evidente del centralismo político y administrativo es la debilidad del orden comunal y municipal, que no alcanza a tener la relevancia que históricamente ha tenido en los países industriales. Lo municipal es ajeno a lo rural, sin embargo, es esencial para el desarrollo integral del medio rural.

Nuestra sociedad rural, por lo tanto, carece de una autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de la población y que conduzca el progreso social. Debido a esta deficiencia no es posible canalizar ninguna iniciativa ni contribución en recursos, trabajo y proyectos que surjan, como cuando existen condiciones abiertas a la participación. Es manifiesta la falta de autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. El gobierno local no alcanza al ámbito rural y por ello carece de efectividad. La debilidad o ausencia de autoridad en las comunidades rurales socava más que ningún otro factor, posiblemente, las posibilidades de desarrollo de esa sociedad. Por otra parte, esta situación induce al inmovilismo, a actitudes pasivas y al caudillismo o caciquismo que en situaciones extremas se expresa en arbitrariedad. A su vez, puede pensarse que existe una correlación positiva entre la falta de participación y de protagonismo canalizada institucionalmente y las vías extrapolíticas de acción social. La violencia en el medio rural puede estar relacionada con la debilidad institucional allí existente.

#### 11. *La debilidad de las expresiones asociativas*

En el ámbito gremial asociativo o cooperativo de las sociedades agrarias o rurales de la región reaparece una diferencia notoria con respecto a los países industriales. En éstos, los gremios y las organizaciones son muy antiguos y cumplen una amplia variedad de funciones que les permite un elevado nivel de descentralización económica y de articulación entre la agricultura, la industria y los servicios. En nuestra experiencia, la ausencia de organizaciones representativas y funcionales al proceso de desarrollo es notable. La importancia de las empresas cooperativas en la asesoría técnica, la distribución de insumos o la venta de productos, es muy pequeña. En el ámbito crediticio, las cooperativas que reunían a los cultivadores recibían apenas el 6% del crédito en 1987 y las que agrupaban a los ganaderos el 6.9%.

Según los antecedentes disponibles, la organización cooperativa no nació de procesos sociales de asociación entre productores, campesinos o familias rurales pobres, sino de asociaciones cooperativas integradas por productores agrícolas de mediana y gran escala. La experiencia del Brasil resulta ilustrativa a este respecto

Cuadro 12  
BRASIL:  
PRODUCTORES ASOCIADOS EN COOPERATIVAS  
SEGUN ESTRATO DE TAMAÑO, 1980

Estrato de tamaño (has)	Establecimientos asociados en cooperativas
Menos de 1	1.2
De 1 a 2	1.7
De 2 a 5	4.2
De 5 a 10	9.4
De 10 a 100	19.9
De 100 a 1 000	26.0
De 1000 a 10 000	30.1
Más de 10 000	20.5
Sin declarar	2.7
<i>Total</i>	<i>12.8</i>

**Fuente:** Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE), *Censo Agropecuario IX Recenseamento Geral do Brasil*, vol. 2, tomo 3, N° 1, Río de Janeiro.

(cuadro 12). En muchos casos las asociaciones cooperativas se formaron para aprovechar algunas ventajas o posibilidades que ofrecían los gobiernos (exención tributaria, subsidios, dotación de servicios, inversiones públicas en agroindustrias y otras infraestructuras). En la agricultura regional son escasos los procesos asociativos que han surgido como expresión social de la transformación productiva y el progreso tecnológico.

En las sociedades industriales, en las que se preparó a las familias rurales y en especial a los agricultores campesinos para ejercer un papel protagónico en el proceso de desarrollo, la asociación con fines económicos fue un fenómeno social generalizado.

La debilidad estructural de la sociedad civil rural de América Latina y el Caribe induce a distorsiones en la asignación de funciones entre los sectores público y privado. La falta de protagonismo de la población rural y la represión de sus movilizaciones han desequilibrado la representación de los intereses rurales y agrarios, dejándola circunscrita a estratos minoritarios. Esta población no sólo no tuvo acceso suficiente a los recursos naturales renovables que quería y buscaba sino que tampoco ha alcanzado niveles adecuados de participación y, por este mismo motivo, se ve privada de los frutos de la modernidad mínima que exige para conservar su condición

de rural. En lo que respecta al acceso a los servicios públicos básicos, su situación es todavía bastante problemática. A título de ejemplo, en la mayoría de los países de la región menos de un tercio de los hogares rurales dispone de energía eléctrica y en algunos de ellos la electricidad alcanza a menos del 10% de la población rural.

## 12. Consideraciones acerca de la ruralidad

En este marco de desajustes entre población rural y recursos y población rural y mercados se crea un fuerte desequilibrio urbano-rural que tiende a la urbanización disfuncional respecto al proceso de industrialización y a los niveles de productividad y de ingresos de la economía. Por otra parte, el crecimiento demográfico de la mayor parte de los países de la región, a tasas comparativamente más elevadas que las de los países industriales, y la amplia influencia de los medios de comunicación de masas, que uniforman las aspiraciones y demandas, se conjugan reforzando los procesos migratorios rural-urbanos.

Varias sociedades de la región están entrando en una fase evolutiva de su población rural que agrega nuevos factores de aceleración de las migraciones. Cuando se registra un deterioro demográfico, en el que la población rural se reduce en términos absolutos, se descomponen ciertas pirámides de población y se produce envejecimiento, migraciones de mujeres jóvenes que afectan la formación de nuevas familias y otra serie de fenómenos que agudizan la tendencia al éxodo. Por otro lado, debido a la transición cultural que está experimentando la población rural hacia valores, hábitos, aspiraciones y demandas, que se acercan cada vez más o se igualan a los de carácter urbano-industrial, las distancias no sólo son de orden económico (productividad-ingresos) sino también físicas por la falta de infraestructura de comunicación, con lo que hasta las nociones de tiempo y de oportunidad (por ejemplo, para tener acceso a los servicios de salud en caso de enfermedad) son distintas. Vivir inmersos en una cultura de consumo sin poder tener acceso al consumo de bienes industriales o de servicios básicos, es un factor de desestabilización para los que viven en el medio rural. La población rural de América Latina y el Caribe sigue soportando situaciones de discriminación y pobreza y, sobre todo, de falta de oportuni-

des y protagonismo social, en circunstancias que los medios de comunicación y los sistemas educacionales les están, directa o indirectamente, ofreciendo una cultura urbano-industrial que ahora conocen pero de la cual se encuentran distantes.

Por la falta de definición de estrategias coherentes y que incluyan tanto las dimensiones urbano-industriales como las rural-agrarias se está generando un vigoroso proceso migratorio y fuertes concentraciones urbanas que están recurriendo a formas de conducta social degradantes para obtener ingresos y poder sobrevivir. Las externalidades de la falta de equidad en el agro pueden percibirse más allá del ámbito rural y representan costos que en muchos sentidos pagan, y de hecho ya están pagando, los habitantes urbanos. Cuando los campesinos y los habitantes rurales en general, carecen de opciones para producir, trabajar u obtener ingresos en su propio medio, presionan los mercados laborales urbanos, con los efectos consiguientes en los salarios.

América Latina y el Caribe, en su conjunto, están entrando en una etapa de estabilización de su población rural, sin que se perciban signos claros que induzcan a pensar que el medio rural podría cumplir la función de retener una mayor proporción de población en el futuro. Por el contrario, en varios países se observa un verdadero éxodo rural. Las últimas tres décadas han transformado la región en un espacio esencialmente urbano. Entre 1960 y 1990, el 94% del crecimiento poblacional total ocurrió en las ciudades (230 millones de personas). Villa (CEPAL/CELADE, 1991) sostiene que teniendo como base las sucesivas proporciones del aumento de la población total imputables al subconjunto urbano, se ha calculado que la transferencia neta total de efectivos rurales entre 1930 y 1990, habría sido de unos 106 millones de personas, equivalente al 38% del incremento urbano observado en tal período; mediante supuestos sobre diferencias de crecimiento vegetativo entre áreas urbanas y áreas rurales, obtuvo una magnitud cercana a los 100 millones de personas, en igual intervalo.

El recrudescimiento de la pobreza y la indigencia en las ciudades latinoamericanas y caribeñas podría considerarse una externalidad de la situación de inequidad que afecta a la población agraria y rural. En 1990, el 72% de la población de la región vivía en las áreas urbanas. El creci-

miento de las ciudades ha sido acelerado, debido en gran parte a las migraciones procedentes del campo. Del total de la población urbana registrado en 1970, 41.8 millones de personas (es decir, 37% de ese total) eran pobres, cifra que para 1989 se ha estimado en alrededor de 104 millones, equivalentes al 57% de dicha población.

En la región no se han valorado adecuadamente las externalidades de patrones agrarios más equitativos y menos heterogéneos, quizá porque no se han apreciado los efectos de la propiedad, el conocimiento y el capital (distribuidos éstos en forma más amplia y más equitativa) en los procesos demográficos y en el empleo y manejo de los recursos. Los sistemas agrarios más equilibrados y más igualitarios tienden a inducir la asociación y la participación, estimulan el arraigo en la tierra y ofrecen mejores perspectivas de progreso, alientan las iniciativas de articulación entre la agricultura, la industria y los servicios, hacen más viable la adopción colectiva de innovaciones tecnológicas destinadas a mejorar los servicios rurales de vivienda, salud y educación y también, la infraestructura de energía, transporte y comunicaciones.

Como se señala más adelante, en las estrategias de transformación productiva con equidad propuestas para América Latina y el Caribe no se configuran las condiciones mínimas que requiere el ejercicio de la función que le ha correspondido al medio rural en la estrategia de desarrollo de los países hoy industriales. Este es el nudo gordiano de la elaboración de propuestas para el desarrollo con equidad del agro regional. Quizá se haya desconocido la capacidad de trabajo, organización, ahorro, tecnificación e iniciativa de la economía campesina, olvidando también de paso que la difusión de la propiedad de la tierra conduce a la integración del manejo de los factores de producción y, muy en particular, de la iniciativa y del trabajo. Por distintas razones, desde muy temprano en su evolución socioeconómica, la sociedad rural latinoamericana tendió más a ser proletarizante que formadora de agricultores independientes. En nuestra región se ha tendido a eludir el tema del papel que podrían cumplir los recursos naturales en una estrategia que contemple opciones de vida alternativas a las que generan la industrialización y la urbanización.

Históricamente, las sociedades avanzadas

han ido progresando en sus intentos de lograr la equidad estructural o básica, es decir, la "equidad *ex ante*", considerándola un requisito de la estabilidad, el progreso tecnológico y la industrialización. Estos cambios hacia una mayor igualdad en la distribución de los recursos renovables representaron, efectivamente, un costo social y económico importante que a la larga mitigó o hizo menos dolorosa y prolongada la pobreza y menos oneroso quizá el gasto social para aliviarla.

En la región, al menos en algunos períodos, se han diseñado y se han intentado aplicar políticas encaminadas a alcanzar la equidad con esfuerzos *ex post* al desarrollo de sociedades esencialmente inequitativas en las cuales no se habían hecho concesiones de fondo. Vale decir, la equidad en cierto sentido representa el costo social que supone paliar los efectos de la desigualdad original que continúan manifestándose en el cuerpo social y a veces, profundizando las diferencias. Es en este contexto que se debe pensar en cómo alcanzar una transformación productiva con mayor equidad, intentando corregir las desigualdades básicas mediante un fuerte impulso al crecimiento, políticas sociales más eficaces y una seria consideración del orden institucional, público y privado.

Al abordar este tema conviene reconocer—sin que esto sea un obstáculo para reflexionar sobre los caminos que se han seguido o se habrán de seguir en la búsqueda de la equidad—que los desafíos que enfrenta actualmente la región quizá sean mayores que los que tuvo que encarar en otros momentos históricos, ya que en cierta medida los interrogantes que se le plantean son cómo hacer funcionalmente equitativo lo que en su esencia viene funcionando inequitativamente; y cómo equilibrar lo congénitamente desequilibrado.

La introducción de tecnología que en forma lenta pero persistente se ha registrado tradicionalmente en las economías rurales ha tomado un ritmo mucho más acelerado en los últimos cuatro decenios. Asimismo, el cambio tecnológico que ha posibilitado el desarrollo empresarial en la agricultura también ha alcanzado con alguno de sus componentes biológicos, químicos y mecánicos, a la agricultura campesina, aunque en forma más selectiva y menos dinámica. En general, la capacidad de innovación tecnológica de la economía rural ha sido relativamente alta cuando

se han satisfecho los prerequisites indispensables para transformar la producción, como la inserción fluida y eficiente en las corrientes tecnológicas, el mercado de insumos, el sistema financiero, el mercado de productos y, en particular, la agroindustria.

La transición desde el sistema patronal hacia el empresariado agrícola ha dejado al descubierto un gran vacío institucional, ya que la atribución de las funciones públicas por parte de los patrones, que impidió el establecimiento de administraciones locales abiertas y eficientes así como de otro tipo de institucionalidad pública, dejó como herencia una presencia restringida del Estado en el área rural. Debido a este hecho y a sus limitadas posibilidades de participación, la población rural ha carecido de estímulos para emprender acciones de asociación y cooperación y para lograr una representación eficiente de sus intereses, lo que ha reforzado las situaciones de clientelismo y caciquismo. La sociedad rural civil es débil porque carece de instituciones suficientes y también de representación, siendo tradicional su desorganización.<sup>10</sup>

Varios factores han contribuido a modificar paulatinamente la forma de pensar y la conducta y aspiraciones de la población rural. Entre ellos, la intensificación de las relaciones urbano-rurales, la multiplicación del intercambio entre ambas áreas, el desarrollo de los sistemas de información y de comunicaciones, y la ampliación de la educación. El proceso de transición en marcha, en muchos sentidos no ha encontrado su contraparte en el orden socioeconómico e institucional. El área rural, considerada como lugar de residencia de las familias o comunidades campesinas, no ha avanzado lo suficiente en cuanto a infraestructura básica y servicios públicos esenciales. Prácticamente se desconocen en ella los programas de vivienda y son escasos los servicios de telefonía rural u otros sistemas de comunicación indispensables para terminar con el aislamiento y la falta de atención oportuna de las necesidades de la comunidad. Esta situación, que agrava los problemas derivados de la insuficiencia institucional y de la falta de participación social, es a su vez una manifestación real de estas dos últimas

<sup>10</sup> Comparativamente, América Latina y el Caribe tienen en la actualidad menos municipios que Alemania Federal en 1950 y menos de la mitad de las comunas y municipios que Francia tenía en 1970.

carencias. Sin embargo, es indudable que se ha avanzado mucho en la educación, sobre todo en la enseñanza básica, y en la atención primaria de la salud.

Son bien conocidas las cifras y las situaciones de pobreza e indigencia del medio rural. Junto a una gran expansión de la economía rural y un aumento importante de la productividad y de la incorporación de tierras a la actividad económica, persisten en él situaciones de gran rigidez estructural, causantes de pobreza e indigencia. Los más

intensamente afectados son las etnias y pueblos indígenas, los campesinos que empujan la frontera agrícola, los que laboran las tierras semiáridas y de laderas de montaña y, también, los campesinos que sufren de minifundismo y de falta de oportunidades de empleo. Tampoco escapan los campesinos proletarizados, con escasez de oportunidades de conseguir trabajo.

La trayectoria rural de América Latina y el Caribe tiene, sin duda alguna, un sello propio y muy particular.

#### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991): Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990 (L.C./DEM/R.128), serie A, N° 222, Santiago de Chile, agosto.
- Dahrendorf, R. (1979): *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid, Ediciones RIALP.
- Easman, E.J. (1978): *Landlessness and Near-landlessness in Developing Countries*, Cornell Rural Development Committee, Ithaca.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Pobreza rural*, Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, anexo II, Roma.
- Figueroa, Adolfo (1990): La agricultura campesina en América Latina: desafíos para los 90, *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 13, N°s 1 y 2, Bogotá, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), enero-agosto.
- Fonquin, Michael, Evelyne Douville-Feer y Joaquín Oliveira-Martins (1991): *Pacifique, le recentrage asiatique*, París, Ed. Económica.
- Hoffman, R. (1987): Evolução da desigualdade na distribuição da posse da terra no Brasil no período 1960/80, *Reforma agraria*, N° 12.
- Naciones Unidas (1981): *Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural*, Estudios demográficos, N° 68, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.79.XIII.9
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), (1989): *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1989*, París.
- Ortega, Emiliano (1986): Políticas agrícolas, crecimiento productivo y desarrollo rural. *El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria* (L.C/L.396), Santiago de Chile, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.
- \_\_\_\_\_ (1987): *Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Senghaas, Dieter (1985): *The European Experience. A Historical Critique of Development Theory*, Dover, New Hampshire, Berg Publishers.
- Sinha, Radha (1984): *La condición del campesino sin tierra. Un problema que se agrava*, Roma, FAO.