

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento DE-60

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y ESTILOS DE DESARROLLO: ANTICIPACIONES,
DESVIOS Y OPCIONES ESTRATEGICAS */

Aníbal Pinto **/

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso del Programa de Capacitación, se preparó para la "Consulta CEPAL/FAO de expertos sobre Estilos de Desarrollo y Políticas Agrícolas", Santiago de Chile, 7 al 11 de noviembre de 1983.

**/ Este documento fue preparado por el autor en su calidad de Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones organizadoras de la reunión.

84-4-500

VS/mav
(I/40403)

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
Capítulo I <u>ANTICIPACION Y REALIDADES EN LA EVOLUCION DE LAS ULTIMAS DECADAS</u>	3
1. La experiencia latinoamericana : parentesco y desvío.	4
2. La dilatación metropolitana.	5
3. El examen crítico.	13
4. Incidencias sobre el empleo y la pobreza.	18
5. El paradigma y sus condicionantes.	20
6. Repaso crítico de factores explicativos.	22
7. Cambios y tendencias en el sector agropecuario.	24
8. Relacionamiento externo y transnacionalización.	27
Capítulo II <u>ALGUNAS OPCIONES PARA LA RECONSTITUCION ESTRUCTURAL</u>	30
1. ¿Mayor absorción en las metrópolis?	31
2. Recomposición del empleo.	32
3. Potencial de empleo agrícola.	33
4. Tierra y empleo.	37
5. El factor tecnológico.	39
6. Opciones integradas: esquemas y experiencias.	42
7. La estrategia cubana.	43
Apéndice <u>LOS ESTILOS DE DESARROLLO: ESQUEMA CONCEPTUAL</u>	47
Las instancias del ejercicio	48
Los contextos de la viabilidad	49

INTRODUCCION

"La invasión de Lima por los hombres de provincias se inició en silencio; cuando se abrieron las carreteras tomó las formas de una invasión precipitada. Indios, mestizos y terratenientes se trasladaron a Lima y dejaron a sus pueblos más vacíos o inactivos, desangrándose. En la capital los indios y mestizos vivieron y viven una dolorosa aventura inicial; arrastrándose en la miseria de los barrios sin luz, sin agua y casi sin techo, para ir 'entrando' a la ciudad, o convirtiéndose en ciudad sus amorfos barrios, a medida que se transformaban en obreros o empleados regulares." 1/

El gran escritor peruano escribió esta reflexión aguda y conmovedora en 1950, hace más de tres décadas. Era el tiempo en que, en diversos países, con distinta fuerza y características, comenzaba a ser más visible y problemático el fenómeno de las migraciones rurales hacia las ciudades y particularmente hacia los núcleos metropolitanos. Con el correr de los años llegó a decantarse una realidad sustancialmente diferente a la de antaño en las estructuras de empleo y producción, en la dimensión y carácter de las grandes ciudades, en las relaciones rural-urbanas y en el ámbito agrícola.

Este trabajo se propone explorar algunos aspectos y tendencias de esas transformaciones, siguiendo criterios que conviene explicitar.

En primer lugar, tomaremos como marco general el esquema cepalino sobre estilos de desarrollo 2/. A fin de no detenernos en un recordatorio del mismo hemos incluido como apéndice una síntesis de su naturaleza y categorías principales. Sin embargo, son necesarias ciertas precisiones. Como se sabe, esa aproximación privilegia y conjuga tres dimensiones básicas en el asunto: las relacionadas con la equidad, el dinamismo y la autonomía del proceso. A la vez, identifica dos de sus condicionamientos generales: el sistema político institucional y la conformación estructural, considerándolos decisivos para el carácter que asumen esas dimensiones.

En estas notas, como ya se adelantaba, el hilo conductor serán las transformaciones arriba señaladas, que sin duda han sido una de las influencias principales en la conformación del estilo latinoamericano. En otras palabras -aunque pueda ser reiterativo- parece evidente que las mutaciones ocurridas en las estructuras de empleo y producción, en la concentración metropolitana o en el universo agrario y en sus relaciones con el urbano, han tenido una repercusión profunda en la distribución del ingreso, el ritmo y modalidad del crecimiento y el relacionamiento exterior.

1/ J. M. Arguedas, en Revista Mar del Sur, enero-febrero de 1950, Lima, Perú. Fue reproducida como introducción del libro Yawar Fiesta, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968. El subrayado es de A. Pinto.

2/ Siempre habrá que reconocer la contribución pionera en este tema del científico argentino Oscar Varsarsky, quien dirigió varios estudios sobre el asunto como consultor de la CEPAL.

Por otra parte, se ha adoptado una perspectiva de largo plazo, abarcando las dos o tres últimas décadas, según sea el caso, dejando de mano los entrelazamientos del asunto con la realidad exterior y particularmente con la crisis internacional, salvo menciones que eran indispensables. La razón principal ha sido la necesidad de acotar un enfoque ya demasiado comprensivo para las posibilidades del autor, pero también ha obrado la creencia de que los graves trastornos de la turbulencia externa han recrudecido, puesto en evidencia o incorporado problemas que ya estaban presentes o gestándose en la evolución y cambios del período anterior, como es el caso, por ejemplo, de la desocupación visible o total.

También es obligatoria la consabida referencia a las limitaciones de cualquier reflexión general cara a las pronunciadas diferencias entre países y más aún si se privilegian trazos estructurales. Así lo atestiguan los antecedentes que se muestran. Sin embargo, también es evidente que es difícil encontrar alguno que, por lo menos, no haya tenido que encarar alguno de los problemas que se resaltan.

Por último, sin duda es un riesgoso atrevimiento incursionar en asuntos relacionados con el ámbito agropecuario y rural cuando no se ha trabajado sobre el tema y se tiene a la vista la rica documentación avallada por organizaciones y profesionales especializados y de la que dan testimonio los trabajos presentados a esta reunión. Pero la osadía de un "afuerino" puede excusarse en alguna medida si su propósito es, precisamente, mirar "desde afuera" algunas situaciones y tendencias del desenvolvimiento global que interesan a aquella esfera y las influencias recíprocas de ésta sobre el otro. Huelga advertir al respecto que no pretendemos elaborar alguna tesis comprensiva o con pretensiones de novedad. Nos limitaremos a emplear las categorías cepalinas de análisis antes presentadas y a aprovechar -confesadamente- contribuciones de quienes trabajan en ramas emparentadas, como la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y PREALC.

Respecto al orden y cobertura de la materia abarcada, en la primera parte se examinarán las transformaciones estructurales antes identificadas, contrastándolas con las que se anticipaban en algunos documentos básicos de la CEPAL. Como unas y otras tendieron a disociarse con el paso del tiempo, se trata de inquirir sobre las causas del fenómeno.

En la segunda sección se discuten algunas opciones principales que se han delineado para enfrentar los problemas derivados de las insuficiencias y anomalías en la absorción productiva de la fuerza de trabajo, considerando también otras vías de transformación susceptible de sentar las bases para estilos de desarrollo más equitativos, dinámicos y autónomos que los que han prevalecido en la región.

I. ANTICIPACIONES Y REALIDADES EN LA EVOLUCION DE LAS ULTIMAS DECADAS

Si echamos una hojeada hacia atrás, teniendo en vista el desarrollo de las últimas décadas, resulta tentador cotejar algunos de sus elementos principales con las anticipaciones que se disciernen en algunos textos "fundacionales" de la CEPAL y del maestro Prebisch 3/.

Aunque el meollo estratégico de esos análisis concierne al sistema centroperiferia y a la industrialización, ellos están desde su origen indisolublemente vinculados y en alto grado determinados por la naturaleza y consecuencias de la penetración del progreso técnico en las actividades primarias.

Ello queda de manifiesto en el raciocinio desplegado en la documentación precitada, que se ha traído a colación en un trabajo reciente 4/. Parafraseándolo, se eslabona así:

i) En el desarrollo hacia afuera "el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a grandes centros industriales" 5/.

ii) "A medida que el progreso técnico se difunde y profundiza, va creándose un potencial humano que la agricultura no requiere. Se apela entonces a la industria y otras actividades para absorber productivamente esa fuerza de trabajo... conforme avanza la técnica y se requiere menos gente para obtener productos primarios, el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en ésta se van empleando en las actividades industriales, los transportes y el comercio, como lógica consecuencia de la expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción ... aumenta la demanda de servicios personales y el estado, además, a medida que extiende sus funciones, va absorbiendo una proporción creciente del incremento de este ingreso real y también de la población activa " 6/.

iii) "Mejoramiento agrícola y desenvolvimiento industrial, son, por consiguiente, dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico... así como el desarrollo de la industria, los transportes y del comercio, lo mismo que el de los servicios, requiere la gente que ya no se necesita en la producción primaria, ésta, a su vez, no podría aumentar sin desarrollo correlativo de aquellas otras actividades" 7/.

3/ Véase particularmente, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949 y Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, 1951.

4/ Aníbal Pinto, "Centro-periferia e industrialización: vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL", en Trimestre Económico N°198, abril-junio de 1983.

5/ CEPAL, Estudio Económico, op.cit.

6/ CEPAL, id., op.cit.

7/ CEPAL, op.cit.

1. La experiencia latinoamericana: parentesco y desvío

¿Hasta qué punto y en qué forma la evolución latinoamericana siguió ese diseño general, inspirado en el paradigma del desarrollo capitalista europeo y en ciertos cambios y relaciones sin duda generalizables allí donde se difunde el progreso técnico?

Una primera impresión panorámica podría sugerir que --en sus trazos gruesos-- los acontecimientos se aproximaron al curso anticipado, particularmente donde la diversificación productiva, la industrialización espontánea, intencional u obligada; y la creciente urbanización fueron estableciendo circunstancias apropiadas para absorber la fuerza de trabajo redundante en las actividades primarias y/o atraída por nuevas oportunidades en las ciudades. Sin embargo, con el correr de los años, se fue enturbiando ese proceso y el parentesco con el esquema de referencia. Ya mucho antes de la crisis del presente y desde muy diversos ángulos, la crítica comenzó a poner en duda las secuencias y relaciones anticipadas y a denunciar irregularidades y desvíos que conformaban otras realidades, muy diferentes y censurables. Surgen así o se redoblan preocupaciones que pasan a ser dominantes en las dos décadas pasadas: sobre la distribución del ingreso, la "insuficiencia dinámica" del sistema; el déficit de empleo, la marginalidad urbana y la cesantía disfrazada; la tenencia de la tierra y el problema campesino; la dependencia externa y la porfiada heterogeneidad estructural. Todo ello conduce a cuestionar la naturaleza del "capitalismo periférico" y del estilo de desarrollo que conforma.

Para el propósito de estas notas lo que interesa fundamentalmente es que el desplazamiento de fuerza de trabajo desde los sectores primarios --y en particular del área agrícola-- parece haber excedido con amplitud la capacidad de asimilación productiva de los otros; y de los núcleos metropolitanos en particular, donde se ha concentrado el flujo migratorio y el incremento demográfico. De este modo, al sobre-dimensionamiento de las ciudades principales se asocia el fenómeno de una terciarización espúrea, particularmente en servicios no calificados, o de diversas modalidades de subempleo u ocupaciones informales. Por otro lado, las transferencias rural-urbanas de población habrían tenido escasa significación para mejorar al status económico-social de las actividades agrícolas o reducir sus desniveles de productividad respecto a los otros sectores o los existentes dentro de la propia órbita rural. En cambio, sí resalta la pérdida de importancia relativa del producto y el empleo agropecuarios, a pesar de las urgencias alimentarias y del déficit de oportunidades ocupacionales en otros ámbitos.

Analizando el patrón de relaciones urbano-rurales que se ha decantado con esas transformaciones, el economista Pedro Vuscovic, en un importante trabajo, concluía que:

"... no hay hoy día -ni las hubo en el curso del desarrollo histórico del capitalismo- otras sociedades que hayan llegado a exhibir unas relaciones urbano-rurales, de campo y ciudad, como las que han llegado a darse en América Latina; de diferenciación tan pronunciadas en los niveles y formas de vida, en los patrones de consumo de las poblaciones respectivas; y también, de concentración tan extrema en un solo gran centro urbano, de dimensiones desproporcionadas en relación al total de las poblaciones rurales, lo que obliga a considerar no sólo la relación campo-ciudad sino también la que se da entre la gran metrópolis y los centros urbanos menores; unas metrópolis que en algunos casos alcanzan dimensiones gigantescas, incluso en comparación con los centros urbanos mayores del mundo capitalista más avanzado" 8/.

2. La dilatación metropolitana

Si se atiende de inicio al fenómeno de la metropolización conviene dejar en claro que el dejo peyorativo sólo alcanza a dos situaciones bien identificadas, que pueden o no coincidir: el de la gran urbe que se torna - en el lenguaje corriente- inmanejable, casi "invivible" o sencillamente ineficiente mirada desde el ángulo de las economías de aglomeración; y el de centro principal, también voluminoso, que en vez de irradiar o compartir su progreso con su periferia, la inhibe, perjudica o simplemente la deja de lado, afectando la integración y el grado deseable de homogeneidad nacionales. En otras palabras, no hay perjuicios anti-urbe y ni siquiera contra centros mayores, conscientes de los múltiples beneficios que se le atribuyen, pero ello no obsta para imaginar puntos de quiebre en que el balance comienza a tornarse crecientemente negativo. Antes de tomar apoyo en algunos antecedentes y situaciones, bastaría señalar que cualquier latinoamericano de mi generación ha sentido "en vivo" la transformación de ciudades acogedoras y atractivas hace dos o tres décadas y que ahora se presentan agobiadas por los males tan conocidos de la congestión y el deterioro metropolitano.

No faltan razones concretas para ello, como lo evidencia el Cuadro 1, que presenta los datos principales respecto a la participación y crecimiento de la población urbana y de su concentración en la mayor ciudad o en las que albergan más de quinientos mil habitantes. Las elevadas tasas de aumento y la considerable porción de la población urbana arraigada en la ciudad principal son los registros más llamativos, en especial si se tiene a la vista los que indican las situaciones pertinentes en los países industrializados, sea capitalistas o socialistas. Incluso en lugares donde la expansión urbana ha sido más moderada en el período 1960-1980 (como ser Argentina y Uruguay) o más dispersos (como en Brasil o Colombia) se encuentra la excesiva concentración en un núcleo dominante o la gran envergadura de la metrópoli principal (por ejemplo Sao Paulo o Bogotá).

8/ Pedro Vuscovic B., Opciones actuales del desarrollo latinoamericano, CIDE, México, 1981.

Cuadro 1
URBANIZACION Y METROPOLIZACION
(En porcentajes)

	Población urbana				Población urbana en			
	Total		Crecimiento		La mayor ciudad		Ciudades más de 500.000	
	1960	1980	1960-1970	1970-1980	1960	1980	1960	1980
1. Países industrializados capitalistas	68	78	1.8	1.4	18	18	48	55
2. Países industrializados socialistas	49	62	2.4	1.8	9	7	23	32
3. Países de América Latina								
México	51	67	4.8	4.3	28	32	36	48
Guatemala	33	39	3.8	3.9	41	36	41	36
El Salvador	38	41	3.2	3.3	26	22	-	-
Honduras	23	36	5.4	5.5	31	33	-	-
Nicaragua	41	53	4.0	4.7	41	47	-	47
Costa Rica	37	43	4.2	3.3	67	64	-	64
Panamá	41	54	4.4	3.6	61	66	-	66
Venezuela	67	83	4.7	4.2	26	26	26	44
Colombia	48	70	5.2	3.9	17	26	28	51
Ecuador	34	45	4.4	4.2	31	29	-	51
Perú	46	67	4.9	4.2	38	39	38	44
Bolivia	24	33	3.9	4.1	47	44	-	44
Paraguay	36	39	2.9	3.8	44	44	-	44
Chile	68	80	3.1	2.3	38	44	38	44
Argentina	74	82	2.0	2.1	46	45	54	60
Uruguay	84	84	1.3	0.6	56	62	56	52
Brasil	46	68	4.8	4.1	14	16	35	52
Cuba	55	65	2.9	2.1	38	32	38	32
República Dominicana	38	51	5.6	5.4	50	54	-	54

Fuente : BIRD World Development Report, 1982, Table 20.

Refiriéndose a este aspecto de tanta significación, Sergio Boisier recuerda las conclusiones de una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la situación y perspectivas de 19 ciudades de más de un millón de habitantes situadas en México, Venezuela, Perú, Chile, Argentina y Brasil. En 1950, ellas albergaban 21,2 millones de habitantes, cifra que en 1970 llegó a 52,6 y que se suponía que alcanzó a 76,9 millones en 1980. En resumen, el solo incremento entre 1970 y 1980 habría excedido el total de esas poblaciones 30 años atrás 9/. Y huelga hacer referencia a las diversas y casi asombrosas proyecciones sobre lo que debería suceder hacia el año dos mil si las tendencias registradas se mantienen.....

Este arraigo en grandes núcleos metropolitanos de una población que se acerca a niveles de urbanización cercanos y a veces superiores al de los de las áreas industrializadas, conviene evaluarlo teniendo también a la vista la naturaleza y cambios en las estructuras de empleo y producción entre 1960 y 1980. (Véase Cuadros 2 y 3).

Si atendemos primero a la distribución sectorial de la fuerza de trabajo (véase cuadro 2), llamará la atención de inmediato el movimiento simultáneo, casi simétrico en su intensidad, hacia la elevación de la cuota de la ocupación en servicios y la reducción de la correspondiente a la agricultura. La considerable expansión del sector terciario se acentúa y repite en países de muy distinto tamaño y condición, como ser Costa Rica y Perú, Colombia y Panamá y en la propia Argentina, que tenía una situación de mayor equilibrio estructural en 1960. El caso de Chile tiene la particularidad de que ya en el año base era muy alta la representación de los servicios (50%, al igual que el Uruguay), llegando al nivel excepcional de 62% en 1980.

Desde otro ángulo, debe considerarse que el moderado incremento de la participación del empleo industrial refleja primordialmente la evolución de Brasil, México, Cuba y Venezuela. En otras economías, en cambio, el menor peso de la ocupación agrícola se asocia con aumentos muy reducidos de la cuota industrial o incluso reducciones de ella, como en Argentina y Chile. Esto es, que disminuye la gravitación de la producción de bienes.

Porque volveremos más adelante sobre este aspecto, sólo haremos un llamado de atención sobre los paralelos entre las realidades latinoamericanas y las de las economías industrializadas, capitalistas o socialistas, en estos aspectos. Particularmente sobre el hecho de que la participación de los servicios era --para el conjunto latinoamericano, en 1980-- semejante a la de las economías centrales capitalistas en 1960 y que en varios países de la región (Venezuela, Colombia, Chile, Argentina y Uruguay) los niveles eran iguales o superiores a los de 1980 en esas economías.

9/ Sergio Boisier, Diseño de planes regionales, Madrid, 1976. Editorial Colegio de Ingenieros.

Cuadro 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

	Agricultura		Industria ^{a/}		Servicios	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
1. Países industrializados capitalistas	18	6	38	38	44	56
2. Países industriales socialistas	41	16	31	45	28	39
3. Países de América Latina	47	31	20	24	33	45
México	55	36	20	26	25	38
Guatemala	67	55	14	21	19	24
El Salvador	65	58	17	22	21	27
Honduras	70	63	11	15	19	22
Nicaragua	62	39	16	14	22	47
Costa Rica	51	29	19	23	30	48
Panamá	51	27	14	18	35	55
Venezuela	35	18	22	27	43	55
Colombia	51	26	19	21	30	53
Ecuador	58	52	19	17	23	31
Perú	52	40	20	19	28	41
Bolivia	61	50	18	24	21	26
Paraguay	56	49	19	19	25	32
Chile	30	19	20	19	50	62
Argentina	20	13	36	28	44	59
Uruguay	21	11	29	32	50	57
Brasil	52	30	15	24	33	46
Cuba	39	23	22	31	39	46
República Dominicana	67	49	12	18	21	33

Fuente : BIRD, World Development Report 1982, Table 19.

^{a/} Definición amplia v.g., incluye construcción, minería y servicios básicos.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION

	Agricultura		Industria		Servicios	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
1. Países industrializados capitalistas	6	4	40	37	54	62
2. Países industriales socialistas <u>a/</u>	21	15	62	63	17	22
3. Países de América Latina	17	11	32	38	51	51
México	16	10	29	38	55	52
Guatemala	n.d.					
El Salvador	32	27	19	21	49	52
Honduras	37	31	19	25	44	44
Nicaragua	24	23	21	31	55	46
Costa Rica	26	17	20	29	54	54
Panamá	23	-	21	-	56	-
Venezuela	6	6	22	47	72	47
Colombia	34	28	26	30	40	42
Ecuador	29	13	19	38	48	49
Perú	18	8	33	45	49	47
Bolivia	26	18	25	29	49	53
Paraguay	n.d.					
Chile	10	7	51	37	39	56
Argentina	16	-	38	-	46	-
Uruguay	19	10	28	33	53	57
Brasil	16	10	35	37	49	53
Cuba	n.d.					
República Dominicana	27	18	23	27	50	55

Fuente : BIRD, World Development Report, 1982, Table 3.

a/ Basado en el producto material neto.

Los contrastes con el grupo socialista europeo son particularmente pronunciados en lo relativo a la cuota del empleo industrial.

Se esclarece más el panorama si se atiende a los perfiles y mudanzas en la estructura sectorial del producto, que se presenta en el Cuadro 3. Aunque la participación de los servicios no se acrecienta en los años considerados, su nivel se aproxima al de las economías industriales capitalistas en 1960 10/. Pero más significativo que éso es que no hay cambio en 1980 a pesar de que el contingente empleado en el sector subió del 33 al 45% del total (véase de nuevo el Cuadro 2), lo que ha derivado en una tasa aparente muy baja de incremento de su productividad, como se registra en el Cuadro 4. Ella habría alcanzado solamente a 1.7% frente a una tasa global del 3.7%.

Es parecido el balance que arroja un estudio de la CEPAL sobre la evolución sectorial del producto, el empleo y la productividad en un conjunto de once países representativos en el período 1950-1970, 11/. Se concluye ahí que "los servicios crecieron en América Latina desde los inicios del proceso de industrialización a ritmos similares a los del producto global. Sin embargo, la productividad del sector creció a tasas muy bajas.... Como consecuencia de esta situación el producto de los servicios representó en América Latina más de la mitad del producto, tanto en 1950 como en 1975, pero él se generó con bajos niveles de productividad y altos porcentajes de empleo". En el hecho, según esa investigación, en tanto el empleo terciario se elevó un 4.1% al año, su productividad lo hizo apenas al 1.1% durante ese lapso.

Este curso tan poco auspicioso del rendimiento en el área de servicios parece contradecirse con un hecho manifiesto y aceptado generalmente, como es el de la intensa modernización tecnológica que ha experimentado el sector, particularmente en las dos últimas décadas. Concentrada en el área de la informática y de los sectores financieros, implicó, a la vez, la eliminación de labores y empleos rutinarios y la expansión de muchas otras bien pagadas y calificadas en cuanto al dominio de la tecnología ascendente.

Pero, desde otro ángulo, parece evidente que esa modernización (cuya intensidad e indiscriminación suscita meridianas reservas) fue de la mano con el incremento de múltiples modalidades de ocupación o servicios informales, acentuando la tradicional heterogeneidad del sector. Aquí, seguramente, se encuentra el cultivo principal de la llamada terciarización espúrea, esto es, la que está más próxima de la cesantía disfrazada, del precario y pobre comportamiento entre muchas de las funciones o trabajo que podrían satisfacer unos pocos. Sea como fuere, esos dos movimientos dispares son parte principal de la explicación de la insatisfactoria evolución de la eficacia del área de servicios.

10/ Las cifras de las economías socialistas corresponden al "producto material neto" y no son comparables.

11/ Cuadernos de la CEPAL, N°20, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, 1977. Cuadro 46

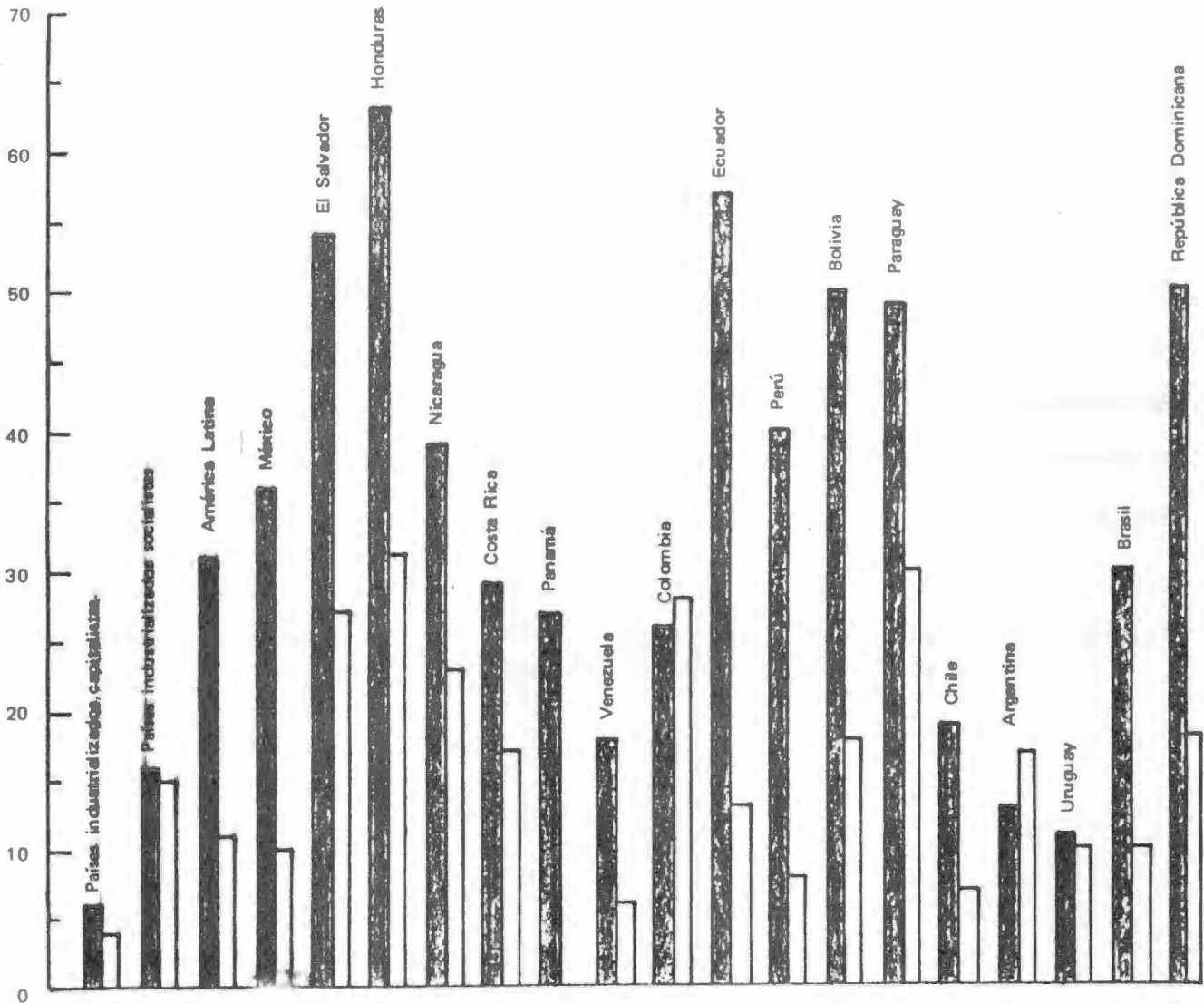
Cuadro 4

AMERICA LATINA : EVOLUCION DEL PRODUCTO POR
PERSONA OCUPADA, 1960-1980
(En dólares de 1980).

	1960	1980	Porcentaje incremento	Tasa de crecimiento
<u>Total</u>	<u>3.287</u>	<u>6.764</u>	<u>105.8</u>	<u>3.7</u>
Agricultura	1.152	2.269	97.0	3.4
Industria	4.323	11.212	159.4	5.0
Servicios	5.130	7.215	40.6	1.7

Fuente : BIRD, World Development Report, 1982. Complementado con estimaciones de CEPAL y CELADE. Para 1980, Boletín Demográfico, Año XV, N° 29, enero de 1982.

Gráfico A
EL SECTOR AGRICOLA: SU PARTICIPACION EN
EL PRODUCTO Y EN EL EMPLEO EN 1980



Fuente: Cuadro 3 y 4



Empleo



Producto

El cotejo de las situaciones relativas al sector agrícola ofrece diferencias muy visibles y sugerentes. Por de pronto, la considerable reducción de su importancia en ambas estructuras, alrededor de una tercera parte en cada caso. Así no se alteró la significativa diferencia en el nivel de las cuotas correspondientes al empleo y al producto: 31% en el primer caso; 11% en el segundo, meridiano indicio de su baja productividad comparativa, como se había evidenciado en el Cuadro 4, aunque conforme a una evolución relativamente favorable frente a la del sector servicios. De este modo, hacia 1980, como muestra el Gráfico A, muy pocos países (Colombia, Argentina y Uruguay) presentaban un equilibrio aproximado de la representación del sector en las dos estructuras, lo cual podría dar a entender que todavía era apreciable el sobrante de población disponible y/o deficiente al rendimiento que se obtenía de los recursos disponibles, disyuntiva sobre la que se volverá a poco caminar.

3. El examen crítico

Las inclinaciones hacia la metropolización, la terciarización y la manifiesta relegación del sector agrícola-rural a una posición declinante llaman a una revisión crítica de sus razones de ser e implicaciones. Ello es tanto más necesario porque -a primera vista- esas transformaciones se asemejan grosso modo a lo acontecido en las economías industrializadas. Así, algunos contrastes evidenciados podrían interpretarse como propios de un "desarrollo retardado" que, a la larga, se diluirían, aproximándose al patrón de referencia. Pero no es éste el caso, porque la analogía pecaría de equívocos substanciales.

En materia de metropolización parece haber ganado mayoría una consideración crítica del fenómeno, particularmente respecto a la indeseabilidad de que se mantengan o fortalezcan las tendencias del pasado, sea al abultamiento de las urbes principales, sea a la primacía del núcleo rector o a la combinación de estos elementos. Incluso se admite que algunos argumentos que se esgrimen respecto a la naturaleza del asunto en los países industrializados tienen otra traducción en las circunstancias latinoamericanas 12/.

12/ Véase, por ejemplo, Alan Gilbert, The arguments for very large cities reconsidered, Revista Urban Studies, N°13, 1976. London. Examinando algunas desventajas de la gran urbe en los centros, agrega que: "The situation is even more marked in Latin American cities where limited public funds, low levels of per capita income and rampant land and building speculation, mean that the distribution of benefit and cost is highly skewed in favor of the higher incomes groups. In Bogotá, as in many other cities, there is a clear demarcation between the high income "barrios" in the north of the city and the low income slums and shanty towns in the south and north-west. Public road, telephone, water, and electricity services in the north are superior, and where the public sector cannot provide..... Sigue en la p. 14.

Lo que evidentemente se mantiene en debate -a pesar del loable y calificado esfuerzo de los especialistas- es lo que debe o puede hacerse con la metropolización y particularmente con los problemas de empleo que ha acrecentado su expansión desmesurada.

Estos están vinculados principalmente al proceso de terciarización ya que es patente que el sector servicios ha sido el principal destino de la población metropolitana venida del ámbito rural-primario y de su propio incremento demográfico. Por otra parte, dejando aparte el modesto incremento de la representación industrial, la dilatación de los servicios es la contrapartida aproximada de la menor cuota de la ocupación agrícola.

La crítica de estas transformaciones y tendencias tiene fundamentos bien conocidos, que socavan cualquier analogía superficial con la experiencia o realidad de las economías industrializadas, cuyo trasfondo son niveles medios de ingreso y productividad que se distancian radicalmente de los que priman en la región latinoamericana.

Para ilustrar el punto basta considerar las disparidades en el ingreso por persona que se registran en el Cuadro 5, además de tener en cuenta que, en América Latina, el estrato que representa el 50% más pobre sólo recibe poco menos de la tercera parte del ingreso medio 13/. A esos niveles (menos de 700 dólares de 1980 al año), esa importante parte de la población debe destinar un elevado porcentaje de su gasto a alimentación (alrededor de un 50%) y al contrario, uno muy reducido a los servicios no esenciales (poco más de 10%) 14/.

.... adequate services, as in health and education, the high income sectors are able to organize their own facilities... Diseconomies are also distributed inequitably. The worst consequences of traffic congestion are inflicted on the middle and lower income groups living between the city centre and the more affluent north". Huelga señalar que argumentos como los reproducidos son pan de cada día en cualquiera de las grandes ciudades latinoamericanas, salvo excepciones relativas bien conocidas.

13/ Corresponde a las estimaciones para 1970. Véase A. Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL N°1.1976.

14/ Véase C. Filgueras, "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos", en Revista de la CEPAL N°15. diciembre de 1981. Los antecedentes están referidos a Chile, pero se admite que representan situaciones comunes a la región, con mayor excepción para los países del Río de la Plata.

Cuadro 5

INGRESO PER CAPITA EN DISTINTAS AREAS

(En dólares de 1980)

	1955	1980
Mundo	1.320	2.500
Europa	4.640	10.720
Estados Unidos	7.031	11.560
Japón	1.600	9.000
América Latina	875	2.000
Países de bajo ingreso <u>a/</u>	160	260

Fuente : BIRD, World Development Report, 1982, Cuadro 3.2

a/ Representaban el 47% de la población mundial de 1980.

Cuadro 6

PRODUCTIVIDAD AGRICOLA Y SUPERFICIE POR HOMBRE OCUPADO, 1979 a/

	Tierra (US\$/Ha)	Mano de obra (US\$/habitante ocupado sector)
<u>a) Países industrializados</u>		
Estados Unidos	68,9	12.889
Canadá	55,6	7.413
Francia	283,8	4.298
Dinamarca	408,9	6.575
Holanda	1.067,0	7.223
Italia	452,1	3.140
Japón	2.571,1	2.004
<u>b) Países de América Latina</u>		
México	51,1	699
El Salvador	242,9	433
Costa Rica	160,3	1.272
Venezuela	59,9	1.524
Colombia	102,3	1.647
Ecuador	113,7	529
Perú	23,4	369
Brasil	25,4	370
Argentina	22,2	2.918
Uruguay	27,0	3.073

Fuente : Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Producto agropecuario a costo de factores, dividido por la superficie de cultivos más pastos permanentes en hectáreas o por la mano de obra ocupada en el sector agrícola, según corresponda, expresado en dólares norteamericanos constantes de 1963.

En lo que respecta a los estándares de productividad del sector agrícola, una visión aproximada de los contrastes puede deducirse de los antecedentes presentados en el Cuadro 6 sobre productividad por superficie explotada y por hombre ocupado en economías industrializadas y en países latinoamericanos. Particularmente sugerentes son las diferencias en ambos aspectos, cuestión que tiene gran significación para las opciones del progreso tecnológico a que nos referiremos más adelante. Sea cual sea la situación al respecto, lo cierto es que la muy elevada productividad -absoluta y relativa- en el universo industrializado implica que su decreciente fuerza de trabajo está en situación de satisfacer plenamente sus propias necesidades, y, a la vez crear un voluminoso excedente para responder a las demandas desde fuera de su ámbito.

Son esas realidades sustancialmente diferenciadas las que explican, en los principal, los fenómenos destacados e inducen a evaluar con recelo su reproducción -aunque sea a la distancia, pero con sesgo pronunciado- en los países latinoamericanos. En cada caso, las analogías resultan falaces dados los dispares grados de desarrollo de las fuerzas productivas y la manifiesta insatisfacción de las necesidades básicas en lo que respecta a un contingente apreciable de la población latinoamericana.

Esta malformación estructural que sugiere la evolución y situaciones relativas a los sectores terciario y agrícola es una parte significativa del desajuste general que afecta al estilo prevaleciente de desarrollo. La estructura productiva (o de oferta, si introducimos el comercio exterior), al estar moldeada por la desigual distribución del ingreso y otros factores coadyuvantes, se distancia sustancialmente de la composición "normal" que correspondería al ingreso medio y a la naturaleza y jerarquía de necesidades del grueso de la población, aún si se dejara de lado una utopía de equi-distribución 15/. A la inversa, los factores incidentes han llevado a un perfil de estructura de oferta destinado a difundir de preferencia bienes y servicios característicos y dominantes en economías industrializadas, con ingresos medios cinco o más veces superiores a los latinoamericanos, como ya se vió. Se plasma así una "gran contradicción", que resulta primordial para explicarse deformaciones estructurales -como las destacadas- o impases recurrentes del curso económico 16/.

15/ "Normal" al estilo de las estructuras de industrialización identificadas por Hollis Chenery en su clásico trabajo sobre "Patterns of industrial growth", American Economic Review, Septiembre, 1960.

16/ Sobre el tema, A. Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina. Lecturas del Fondo de Cultura Económica, N°3, México, 1973.

4. Incidencias sobre el empleo y la pobreza

Las circunstancias descritas han tenido, entre otras, una consecuencia capital, debidamente expuesta en estudios recientes de PREALC y la CEPAL acerca del problema ocupacional y la pobreza 17/. Sea que se recurra a las categorías de sectores formales e informales, de subempleo de la fuerza de trabajo o de las líneas de pobreza, lo cierto es que -aparte de la preocupante dimensión de cada problema- se verifica una clara inclinación a acrecentar la representación del núcleo urbano en cada uno de ellos. Se modifican así los acentos característicos de tiempos pretéritos, cuando el mundo rural y agrario era el foco central de reflexiones y denuncias, en tanto que los centros urbanos -si no se apreciaban como un Paraíso por el cual empeñarse- al menos se presumían un Purgatorio intermediario hacia destinos de mejor fortuna y potencialidad (tal como lo insinuaba al final la cita de J. María Arguedas).

En la época más cercana -y no porque se hayan superado las carencias y rezagos del ámbito rural- son las llagas urbanas las que atraen de preferencia las miradas. Y hay razones para ello. Como destaca Tokman 18/ "se nota con claridad una transferencia creciente de la subocupación rural hacia las áreas urbanas. Esto hace que en la actualidad el fenómeno sea mucho más visible que 30 años atrás... También aparecen ... sus efectos sobre el abastecimiento de servicios básicos urbanos". El subempleo urbano se eleva del 13,6% del total en 1950 a 19,5% en 1980, en tanto que el agrícola pasa del 32,6% al 22,6%. Dado el notorio incremento de la población urbana -cuya cuota se elevó del 40 al 65% entre 1950 y 1980- ello implica que las cifras absolutas son ya mayores que las del medio rural. Este último continúa padeciendo una cuota mayor de afectados desde la perspectiva de las líneas de pobreza, pero las proporciones y cantidades tienden a alterarse en perjuicio de los centros citadinos. En definitiva, hacia 1980, un 46% de los hogares pobres tenían radicación urbana, en circunstancias que en 1960 representaban sólo el tercio del total (véase el Cuadro 7).

Por último, habría que mencionar otro hecho sugerente : ha decrecido "la diferencia entre el salario agrícola y los salarios de algunas actividades urbanas menos calificadas y a las cuales se incorporan habitualmente los migrantes, como las de la construcción". A la inversa, "la homogeneización en los salarios de base se combina con un aumento en la heterogeneidad registrada en los mercados urbanos... los asalariados más organizados, que trabajan en empresas de mejor productividad y tamaño han sido más exitosos en defender sus ingresos que los de quienes deben desempeñarse en las bases de los mercados del trabajo" 19/.

17/ Véase J. V. Tokman, "Estrategias de desarrollo y empleo en los años 80", Revista de la CEPAL N°17; CEPAL-PNUD, varios trabajos, ¿Se puede superar la pobreza?; O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", Revista de la CEPAL N°13.

18/ V. Tokman, "Estrategias de desarrollo..." op.cit.

19/ V. Tokman, "Pobreza urbana y empleo, líneas de acción", en ¿Se puede superar la pobreza?, op.cit.

Cuadro 7

HOGARES POBRES: PORCENTAJES URBANOS Y RURALES DEL

TOTAL NACIONAL

(Total nacional = 150)

País	1960		1970		1980	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Argentina	48	52	54	46	57	43
Bolivia	16	84	25	75	29	71
Brasil	33	67	41	59	48	52
Colombia	45	55	53	47	60	40
Costa Rica	25	75	26	74	31	69
Chile	56	44	62	38	67	33
Ecuador	18	82	22	78	27	73
El Salvador	27	73	30	70	34	66
Guatemala	20	80	21	79	23	77
Honduras	14	86	22	78	27	73
México	32	68	39	61	46	54
Panamá	31	69	36	64	44	56
Perú	31	69	37	63	40	60
Uruguay	78	22	77	23	80	20
Venezuela	53	47	57	43	61	39
<u>América Latina</u>	<u>33</u>	<u>67</u>	<u>40</u>	<u>60</u>	<u>46</u>	<u>54</u>

Fuente : Cálculos del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina.

En resumen, hay razón para reiterar el progresivo oscurecimiento de la "opción urbana" del pasado, que ha puesto en jaque la suposición respecto a la capacidad de asimilación de la corriente migratoria (y de su propio incremento poblacional) por parte de las grandes ciudades.

Esa verificación lleva a preguntarse sobre las causas del fenómeno, principalmente porque ello debería contribuir a orientar las rectificaciones o nuevos caminos hacia el futuro.

5. El paradigma y sus condicionantes

En este respecto conviene recordar de inicio que la hipótesis cepalina se inspiró en el paradigma histórico del desarrollo capitalista, que tiene a Europa Occidental como escenario principal. Desde ese ángulo, una demorada y persistente transformación de la agricultura va estableciendo las condiciones para la división del trabajo social entre campo y ciudad. Esta y la revolución manufacturera-fabril que le sigue, son los elementos que promueven y asimilan el desplazamiento poblacional hacia las actividades y núcleos urbanos.

La línea gruesa está clara. Sin embargo, la apreciación macroscópica probablemente decanta una imagen simplificada y demasiado lineal del largo y accidentado proceso formativo de las economías industrializadas del viejo continente, particularmente en un aspecto primordial para nuestro tema, cual es la absorción por las actividades urbanas de la población desalojada de la agricultura y otros sectores tradicionales.

Yendo derecho al grano: aquella evolución de largo plazo no puede justipreciarse sin considerar, por ejemplo, la masiva emigración europea hacia los "nuevos espacios", principalmente al continente americano, que tiene lugar desde mediados del siglo XIX y que se registra en el Cuadro 8. Son casi 52 millones de personas que toman ese rumbo, que pueden cotejarse con el total de la población de Europa, que llegaba a poco más de 400 millones en la curva del siglo 20/.

Sobran estudios y literatura (desde F. Engels hasta Ch. Dickens) que documentan sobre cuáles eran las condiciones sociales prevalecientes -incluso en el propio país líder- en ese entonces y que ciertamente no correspondían a las de un "capitalismo con rostro humano" o, más directamente, de un sistema industrial-urbano que acogiera fluidamente a los contingentes humanos expulsados o atraídos por las fuerzas en curso. Evidentemente un caudal migratorio de esa magnitud debe haber resultado

20/ "After this unique international transfer one eleventh of the population of the earth consisted of people originating in Europe living outside the continent".
(Véase fuente citada en el Cuadro 1).

Cuadro 8
MIGRACIONES EUROPEAS, 1846 - 1932
(En miles de personas)

Origen <u>a/</u>		Destino <u>b/</u>	
<u>Europa c/</u>	<u>51.696</u>	<u>América</u>	<u>51.826</u>
Gran Bretaña	18.020	Estados Unidos	32.244
Italia	10.092	Argentina	6.405
Austria-Hungría	5.196	Canadá	5.206
Alemania	4.889	Brasil	4.431
España	4.653	Cuba (1901-32)	857
Portugal	1.805	Uruguay (1839-32)	713
Suecia	1.203	etc.	
etc.			

Fuente : A.M. Carr Saunders, World Population, Oxford University Press, 1963, citado en la Enciclopedia Británica, Tomo 15, p. 123, Edición 1965.

a/ Cifras del período 1846-1932.

b/ Cifras del período 1821-1932.

c/ Población europea, 1958: 423 millones (UN, The Future Growth of World Population, 1958).

primordial para la viabilidad general del sistema y para esterilizar las profecías más pesimistas sobre su próximo futuro 21/. Esto, por cierto, sin ignorar otros elementos que influyeron en el mismo sentido, como la oferta abundante y barata de los proveedores de alimentos y suministros de la periferia -a la cual contribuyeron los propios emigrantes.

La historia de estas relaciones fue indudablemente distinta en los nuevos centros capitalistas, particularmente en los Estados Unidos y en los países filiales del imperio inglés, pero las circunstancias en estos espacios (relativamente) vacíos asimismo diferían de las existentes en América Latina 22/.

Sea como fuere, aquel testimonio europeo es antecedente útil -y poco considerado- para juzgar cabalmente la traducción del paradigma clásico en el modelo de desarrollo capitalista latinoamericano.

6. Repaso crítico de factores explicativos

Hasta no hace mucho tiempo, la mayor parte de los análisis sobre problemas básicos del empleo, su dinámica y composición, se concentraba en aspectos como la deficiencia de oportunidades ofrecidas por las actividades no agrícolas o urbanas, particularmente la industria, los bajos niveles de inversión o del ritmo de crecimiento. Una serie de trabajos de PREALC han contribuido a ponderar con más justicia esos factores, sin negar su significación relevante en determinadas circunstancias y casos 23/.

Por de pronto, se ha subrayado que la tasa de incremento de la población activa en el universo no agrícola en el período 1950-1980, fue de 3,7% anual, a la vez que la correspondiente a la industria manufacturera llegó al 3,4%. Para aquilatar el significado de esos ritmos puede tenerse a la vista que los países de la Comunidad Económica Europea, en el decenio de los años sesenta, de gran dinamismo e incluso de inmigración significativa, la ocupación industrial se expandió al 0,5% anual y la fuerza

21/ Sobre los análisis y discusiones respecto a la marginalidad urbana en el capitalismo decimonónico europeo y a otros escenarios, desde el ángulo socialista, véase Jorge Montaña, Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos, Capítulo 2, Ed. Siglo XXI, México, 1979.

22/ Una visión de las características diferentes dentro de la región puede encontrarse en A. di Filippo, Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina, Cuadernos de la Cepal, N°18, 1977.

23/ Aparte de los trabajos pre-citados de V. Tokman, cabe señalar otros recientes de Norberto García, como ser, Absorción creciente con desempleo persistente, en Revista de la CEPAL, N°18, Diciembre 1982; también PREALC, Industria manufacturera y empleo en América Latina, 1982.

de trabajo total en un 0,2% 24/. Por otro lado, Norberto García recuerda que un grupo representativo de países latinoamericanos examinados registra "coeficientes de inversión bruta y tasas de crecimiento económico que los ubican al nivel o incluso por encima de lo registrado históricamente por los países hoy avanzados en el período de transición correspondiente 25/.

No se trata pues, de deficiencias manifiestas en esos planos, por más que haya excepciones si se consideran plazos o economías determinadas. En cambio poca duda cabe que esos elementos, solos o asociados, resultan más reveladores cuando se atiende a los contenidos, al elemento cualitativo, que esconden las cifras. Tokman y García -en los trabajos pre-citados y otros- profundizan en estas dimensiones, que en alguna medida serán abordadas en el examen posterior de las opciones frente a la cuestión.

Si bien aquellos factores parecen haber atraído una atención excesiva y algo simplificada, ha prevalecido hasta hace poco tiempo una inclinación a subestimar o simplemente olvidar la gravitación de otros, como ser los vinculados a las tendencias demográficas, de la migración rural-urbana y la metropolización (véase de nuevo el Cuadro 1).

Según antecedentes de la CEPAL, entre 1950 y 1975 la población regional creció más rápidamente que en cualquier otra agrupación. En esos 25 años se duplicó, en tanto la mundial aumentó menos de 60% y la de los países industrializados muy poco más de 30%. Respecto al incremento de la fuerza de trabajo y la urbanización ya se dieron algunas cifras que ilustran sobre algo bien conocido: que las tendencias latinoamericanas -salvo escasas excepciones- son extraordinariamente dinámicas.

Paradójicamente, subrayar esta dimensión sólo implica atribuirle una importancia singular en el origen y en las estrategias de largo plazo. En otras palabras, puede tratarse de un elemento primordial para la constitución y explicación del problema, pero su abordamiento y alivio sólo puede rendir frutos a futuro y siempre que otros determinantes se muevan también en la dirección apropiada.

En verdad, aunque se anticipa una disminución de la tasa de crecimiento demográfico, que llegaría a ser de 2,4% a fines de siglo contra 3% que fue en 1970-1975, ello significaría un aumento de 88% en la población regional entre 1975 y el año 2000. Por otro lado, se estima que la edad en edad activa crecerá en ese plazo a una tasa anual de alrededor de 2,9%, subiendo de 170 millones a más de 345 millones entre esos años.

24/ Véase al respecto, A. Pinto, Centro-periferia e industrialización: vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL, El Trimestre Económico, N°198, México, abril-junio 1983.

25/ N. García, Absorción creciente.... op.cit.

De este modo, como resume un documento de la CEPAL: "Dado que la población que llegará a edades activas en los próximos quince años ya ha nacido, los cambios en la fecundidad y las políticas que se adopten para acelerar su decrecimiento no producirán efectos sino a partir de entonces... Se quiera o no, dentro de unos veinte años, dos tercios o más de la población... residirá en ciudades... El gran desafío que enfrentan... los países de la región es cómo regular el proceso de concentración urbana y metropolitana, a la vez que modificar los patrones actuales de la estructura económica y mejorar la capacidad de la fuerza de trabajo en los países " 26/.

Algunas de las opciones al respecto se examinarán en la segunda parte de estas notas.

7. Cambios y tendencias en el sector agropecuario

Se examinaron al comienzo algunas transformaciones que ha experimentado la estructura global, y, dentro de ellas, las alteraciones de la representación agrícola en la composición del producto y el empleo. Conviene ahora detenerse para atender más de cerca a otros cambios y tendencias relativas al sector agropecuario.

Si recurrimos de nuevo a la hipótesis histórica, parece claro que ella suponía que -a la par con su provisión de fuerza de trabajo a otros quehaceres y espacios- la actividad agrícola se beneficiaría con la introducción del progreso técnico para homogeneizar su propio ámbito y también para aproximarse a los estándares medios de productividad del sistema económico. Por otro lado, así acrecentaría su contribución a la oferta y a la demanda globales, aún si disminuyera su peso relativo.

En ciertos aspectos esas presunciones se cumplieron o, por lo menos estuvieron dentro de las perspectivas anticipadas. En otros no sucedió así. En uno y otro caso el balance es pródigo en contradicciones.

Por de pronto, si parece evidente que el sector tendió a transferir más población que lo que el medio urbano pudo absorber productivamente, no es menos cierto que el contingente rural siguió creciendo con dinamismo -por las medidas internacionales-, esto es, a una tasa media de 1,4% en el plazo 1950-1975, lo que significó pasar de 87 millones a 123 millones de habitantes. Por otro lado, el aumento absoluto de trabajadores agrícolas fue de 13 a 40 millones en ese período 27/. En otras palabras, si respecto a lo primero su aporte podría considerarse excesivo, lo segundo daría lugar para sostener que la transferencia fue insuficiente vis a vis la que habría sido hipotéticamente necesaria para enjugar el "sobrante" de población rural o agrícola.

26/ CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80, 1979.

27/ CEPAL, '25 años en la agricultura de América Latina: Rasgos principales 1950-1975', en Cuadernos de la CEPAL, N°21, Santiago de Chile, 1978.

En el hecho se dieron ambas cosas y si la primera contribuyó a la "indigestión" urbana o metropolitana, la segunda se presenta como una de las causales de que la productividad por hombre del sector se mantuviera tan por debajo de la correspondiente a la media y a la del sector industrial. (Véase nuevamente el Cuadro 4.)

Gravita aquí, de nuevo, la cadencia de la expansión demográfica, tanto en la esfera urbana como en la rural, pero inciden también otros elementos que se apreciarán más adelante.

Contradicciones semejantes se perciben al contrastar la evolución productiva del sector agrícola con la reiterada invocación de la palabra crisis en los análisis al respecto.

A primera vista, el comportamiento latinoamericano se coteja favorablemente con el de otras áreas. El ritmo de crecimiento entre 1950 y 1980 fue de 3% anual (y el de la de alimentos superior al 3,5%), en tanto que la tasa mundial alcanzó al 2,4%; la de las economías industrializadas capitalistas, un 2%; la de las socialistas, el 2,6%, y el de la periferia en su conjunto, 2,75% 28/.

El aumento de la superficie explotada y el progreso técnico han estado detrás de la expansión productiva. La superficie cosechada se ha expandido... pasando de 53 millones de hectáreas en 1950/1955 a 96 millones en 1976-1977. (Nota : sube a 106 millones si se incluye la dedicada a forrajes cultivados). Sin embargo, la incorporación de tierra declina desde un máximo de 20 millones de hectáreas (con 3% anual) en los años cincuenta, a 14 millones en los sesenta (2% anual), para enterrar unos 8 millones en los primeros siete años de la década de los años setenta 29/. En ese largo plazo se dilató en resumen, a la tasa no despreciable de 2,4% anual.

Ese desarrollo "extensivo" ha ido de la mano con visibles progresos en la incorporación de progreso técnico por diversas vías. Aunque el "crecimiento de la producción continúa sustentándose principalmente en el aumento del área cosechada.... Durante la década siguiente esa relación cambió significativamente. Tres quintas partes provienen ahora del área ampliada y dos quintas de las mejoras en los rendimientos" 30/.

28/ Véase BIRF, World Development, op.cit., Cuadro 5.1

29/ CEPAL, "América Latina en el umbral...", op.cit. Esta misma fuente señala que la masa de ganado vacuno se acrecentó a una tasa de 2% anual y pasó de casi 160 millones de cabezas en 1950 a alrededor de 270 millones en 1977.

30/ L. López Cordovez, op.cit.

Por otra parte, contribuyeron a esos logros tanto los medios que inciden sobre la productividad de la tierra como aquellos que se traducen en elevar la de la fuerza de trabajo 31/.

Por último conviene recordar que, por lo menos en la década de los años setenta, la relación interna de intercambio fue, en general, ligeramente favorable para los precios de alimentos y que en ello, aparte de otros factores, incidió la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios 32/.

Sin embargo, ese balance se modifica al introducir el aumento de la población y su cadencia en el tiempo. Teniéndolos en cuenta, el incremento per cápita se reduce a 0,1 y 0,6% anual en los decenios de los sesenta y los setenta 33/. Además, habría sido insuficiente "respecto a la demanda potencial de alimentos de la sociedad latinoamericana, que incluye alrededor de 45 millones de desnutridos; (y) ha crecido menos que la demanda efectiva, ya que ésta lo habría hecho al 3,6 por año" 34/. Así y todo, si se aprecia esa evolución desde el ángulo vital de la disponibilidad de alimentos se encuentra que hacia 1975 "la disponibilidad media de calorías por persona era ya un 6% superior a los requerimientos mínimos. Los problemas de malnutrición no derivan, entonces, principal y primariamente de insuficiencia en la producción sino que reflejan las distorsiones existentes en la distribución del ingreso y, por ende, en la capacidad de consumo de los diversos sectores sociales" 35/.

Si la tónica de crisis puede resultar exagerada desde algunos ángulos antes considerados, ella adquiere mayor substancia cuando se atiende a ciertos rasgos de la estructura que han emergido o se han sostenido en el último tiempo.

31/ "La región muestra un aumento explosivo en el uso de abonos en el último cuarto de siglo, período en que más de una docena de países tuvieron incrementos superiores al 15% anual. El promedio regional de fertilización por unidad de tierra cosechada creció a más del 10% anual... En cuanto a la mecanización agrícola, el parque de tractores de América Latina se ha quintuplicado en el último cuarto de siglo -pasó de 147 mil a 750 mil y por lo tanto ha mejorado la relación entre el número de hectáreas cultivadas por cada tractor, la que bajó de 361 a 125- coeficiente que indica un grado de mecanización más elevado que otras regiones en desarrollo, aunque inferior al que prevalece en los países desarrollados". CEPAL, "América Latina en el umbral...", op.cit.

32/ L. López Cordovez, op.cit.

33/ BIRF, op.cit.

34/ L. López Cordovez, op.cit.

35/ Véase, FAO, "La agricultura hacia..." op.cit. p.60

Ellos tienen importancia primordial para la dimensión-equidad en el estilo de desarrollo prevaleciente. Un estudio de la CEPAL ha subrayado tres desajustes principales en la materia: "el que se refiere a la distribución de la tierra entre unidades productivas de tamaños extremos; el desequilibrio demográfico, que se expresa en densidades muy distintas entre las diversas de cada país (con frecuencia las densidades más altas se radican en las tierras más pobres); y el desequilibrio espacial en la actividad económica, que concentra los recursos de inversión, en infraestructura, agroindustrias y otras, sólo en ciertas zonas agrícolas" 36/

Como resultado de estas características, la situación distributiva en materia de ingresos y de tierra era la siguiente hacia mediados de los años setenta: "Unos 85 millones de personas -70% de la población agrícola latinoamericana- vivían en condiciones de subsistencia. De ese total, unos 45 millones eran asalariados agrícolas y unos 40 millones, pequeños propietarios. Estos percibieron alrededor del 35% del ingreso agrícola total, con un ingreso per cápita estimado en 115 dólares de 1970. (Nota: alrededor de 230 dólares de 1980). Los agricultores medianos representaban el 28% de la población agrícola y obtuvieron el 43% de los ingresos del sector. Los grandes propietarios -2% de la población agrícola- capturaron el 22% del ingreso, con una cifra media per cápita de 2.560 dólares de 1970 (5.120 en dólares de 1980); en sus manos estaba el 47% de las tierras bajo cultivo, mientras que los campesinos sólo poseían el 2,5% de ellas". 37/.

8. Relacionamiento externo y transnacionalización

Quien observe los antecedentes sobre las relaciones del sector agrícola con el exterior (y por ende, de su incidencia sobre la dependencia-autonomía del país en el respecto) no dejará de sorprenderse con el juego de continuidad y cambios que ellos revelan en las perspectivas de cierto alcance, partiendo de una realidad de visible autosuficiencia global y regional y de un balance favorable del comercio con el resto del mundo (como puede verificarse en el Cuadro 9), no obstante que las importaciones "incrementaron su participación en la oferta total de 4,7% en 1961-1965 a 5,8% en 1974-1976" 38/. Entretanto, el volumen exportado representó alrededor del 18% de la producción agrícola total en 1970-1980. Junto a esto "La tradicional concentración de los mercados, los productos y los agentes comercializadores se ha mantenido prácticamente intacta" 39/. Unos seis productos básicos han constituido un 80% o algo más de los espectros de exportación e importación desde los años cincuenta 40/.

36/ CEPAL, América Latina en el umbral...., op.cit.

37/ L. López Cordovez, op.cit.

38/ FAO, "La agricultura hacia....", op.cit., p. 10.

39/ Ibíd.

40/ CEPAL, "25 años en", op.cit. Cuadros 15 y 19.

Tras esa relativa constancia (que huelga insistir esconde diferencias nacionales acusadas, particularmente en lo que se refiere a Brasil), las últimas dos o tres décadas fueron escenario de profundas transformaciones en su relacionamiento exterior, particularmente a causa del llamado fenómeno de transnacionalización. La mayor profundidad y extensión del mismo, particularmente en los países de más desarrollo relativo, ha significado una mudanza substancial del escenario agropecuario y de los globales por añadidura 41/.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE AUTOSUFICIENCIA
GLOBAL Y POR GRUPOS DE PRODUCTOS AGRICOLAS

(En porcentajes)

	Coeficiente de autosuficiencia		
	1963	1975	1980
<u>Productos agropecuarios</u>			
<u>Productos agropecuarios</u>	<u>118</u>	<u>114</u>	<u>114</u>
Cereales	102	97	91
Otros cultivos alimenticios	117	121	127
Cultivos no alimenticios	202	166	156
Productos pecuarios	106	101	102

Fuente : División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Bien se sabe que ese fenómeno es de vieja data. Lo nuevo estriba en su carácter multifacético y el fortalecimiento de nexos e incidencias no tradicionales, particularmente en lo que se refiere a los encadenamientos "hacia atrás", y "hacia adelante" (en la terminología de A. Hirschman). Si en el pasado predominaba el control desde fuera -vía comercialización y financiamiento- y la propiedad fundiaria (caso de plantaciones de propiedad extranjera), ahora gravitan con acento especial la tuición sobre una gran variedad de suministros principales (desde pesticidas a maquinarias), la comercialización doméstica y exterior y el procesamiento industrial de las producciones.

41/ Sobre la materia, véase entre otros, FAO, "La agricultura hacia...", op.cit., y L. López Cordovez, op.cit.

Es, la verdad, un capítulo más de la "internalización" de la inversión extranjera discutida en otro lugar 42/.

No es posible sopesar aquí los argumentos esgrimidos en la crítica o valorización de ese fenómeno, que ciertamente no se presta a una reducción simplista. En relación a los temas que nos interesan poca duda cabe de que implica el trasplante de un modelo tecnológico y de relaciones multisectoriales (más que agrícolas) propio de economías considerablemente integradas, homogeneizadas y capitalizadas, que en otro y muy distinto habitat económico-social encierra un peligro vivo de acentuar su heterogeneidad y fraccionamiento. Al examinar más adelante el problema de las opciones tecnológicas volveremos sobre el asunto.

42/ Por ejemplo, en A. Pinto, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia: significados y consecuencias", en Revista de la CEPAL N°9, diciembre de 1979

II. ALGUNAS OPCIONES PARA LA RECONSTITUCION ESTRUCTURAL

Las transformaciones y características estructurales que se han descrito, levantan incógnitas y problemas de gran magnitud y complejidad. Se tratará ahora de explorar algunas opciones que se han planteado para hacerles frente. Partiremos de la base de que una mayor equidad y bienestar depende directa y decisivamente del acceso y colocación de la fuerza de trabajo en la estructura ocupacional y productiva y de la distribución y control de los activos existentes. Tomaremos el primer elemento como hilo conductor del análisis a fin de eslabonarlo con lo observado en las secciones precedentes y también porque constituye el antecedente inmediato del nivel y participación en el ingreso de los medios populares. No obstante, se abarcará el segundo factor cuando sea necesario.

Aquella cuestión primordial debe situarse dentro del marco establecido por las anomalías y deficiencias que se identificaron con anterioridad: la persistencia -cuando no acentuación- de situaciones de "subempleo" o "cesantía disfrazada" en el ámbito rural y en el urbano, la metropolización desmedida y la terciarización espúrea. En definitiva, estas circunstancias entrelazadas alimentan la heterogeneidad estructural, que si tiene su fundamento en los desniveles de productividad, se asocia y refuerza con desproporciones de igual o mayor calado en los planos de las relaciones sociales de producción (incluida la propiedad de activos) y en el político o sistema del poder 43/. A la postre, el reparto del ingreso, en lo principal, resulta determinado por esas circunstancias que a la vez son reproducidas o sostenidas por la propia distribución en un juego de interacciones recíprocas y acumulativas 44/.

Ahora bien, ¿qué posibilidades u opciones se discernen para rectificar ese círculo maligno y autopropulsado y mudarlo por otro de dinámica inversa, esto es que gire en el sentido de una mayor homogeneidad estructural y, por ende, distributiva?

En principio la respuesta es simple, casi perogrullesca: lo anterior dependerá sustancialmente de que los estratos sociales aprisionados en el universo del sector informal, el subempleo o la terciarización ficticia puedan elevar su nivel de productividad absoluta y sobre todo relativa (en comparación con la media del sistema), reduciendo así el grado de heterogeneidad en los rendimientos y de desigualdad en la distribución del ingreso.

43/ Sobre la materia, véase A. Pinto, A. de Filippo, "Nota sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", El Trimestre Económico N°162, abril-junio, 1974 y "Desarrollo y pobreza en la América Latina: un enfoque histórico-estructural", El Trimestre Económico N°183, julio-septiembre, 1979.

44/ Véase, A. Pinto, "Notas sobre estilos", op.cit.

Sin embargo, por otro lado, las transformaciones acaecidas en las últimas décadas han cristalizado una estructura del producto y el empleo que, casi por definición, es difícilmente reversible en plazo breve. Más aún, el incremento de la desocupación abierta en muchos países a raíz del trastorno internacional y de factores internos, ha sumado nuevas dificultades y desafíos. Finalmente, distintas investigaciones sobre las tendencias y cambios probables en el futuro sugieren que los rasgos identificados continuarán pesando, aún con tasas satisfactorias de crecimiento.

Trabajos conjuntos de la División de Desarrollo y el Centro de Proyecciones de la CEPAL, por ejemplo, han planteado lo siguiente: "Tomando como base el estilo de prevaleciente de crecimiento, una tasa bastante dinámica de expansión (7% anual) y antecedentes relativos a una economía a Brasil (y por aproximación al conjunto de la región) se ha tratado de vislumbrar lo que ocurriría hasta fines de siglo en algunos aspectos básicos, entre ellos los del empleo y la distribución del ingreso, que están íntimamente relacionados. En lo que se refiere a empleo, la fuerza de trabajo desocupada o arraigada de los estratos rezagados (el primitivo y la parte inferior del intermedio 45/), bajaría de un 53% a un 45% aproximadamente entre 1970 y fines de siglo, en tanto que su magnitud en esferas absolutas se doblaría. La composición de este grupo se modificaría sensiblemente, haciéndose más urbana que rural. Las diferencias consiguientes de productividad se acentuarían y al término del plazo, el empleo en la agricultura y los servicios tradicionales sólo registrarían un cuarto del promedio nacional. Lo que el modelo revela acerca de la distribución del ingreso deriva directamente de la estructura del empleo y su evolución. Hay algún mejoramiento pero persiste el desequilibrio fundamental." 46/

Teniendo en vista esos condicionamientos cabría entrar al examen de las opciones principales que se han adelantado. En esta primera aproximación tentativa se distinguirían algunas que implican traslaciones "horizontales" entre sectores o ámbitos y otras que miran a desplazamientos verticales dentro de ellos.

1. ¿Mayor absorción en las metrópolis?

Algunos estudios de PREALC, particularmente los precitados de V. Tokman y N. García, arrojan luces al respecto. Así, García, en el trabajo más reciente 47/, examina las posibilidades de generar más empleo en las actividades modernas, radicadas principalmente en los espacios metropolitanos, a fin de absorber el redundante en los sectores tradicionales

45/ Un universo algo mayor que el subempleo y sector informal.

46/ CEPAL, "Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicamente optativas", E/CEN.12/917; y "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Vol. XIX, Números 1 y 2, 1974, Naciones Unidas, S.75.11.9.2.

47/ N. García, "Absorción creciente con ...", op.cit.

y sobre todo en el agrícola. Tal opción podría equipararse a un replanteamiento del paradigma histórico que se recordó en la primera parte, dinamizado en esta versión por flujos de inversión transferidos desde el sector moderno-urbano, que es el que genera o controla la porción capital del excedente actual o potencial de la economía.

La consideración fundamental de aquel análisis es que se trata de un proceso extraordinariamente costoso, tanto en términos absolutos como por "la diferencia entre el mismo y el monto requeridos para crear empleo (se subentiende de productividad razonable) en actividades tradicionales". Las razones que abonan tal hipótesis trascienden "el conocido concepto de diferencias en la inversión por hombre ocupado entre actividades modernas y tradicionales" e implican también "enfrentar los mayores recursos demandados por las diferencias de infraestructura productiva" y "comprometer recursos para satisfacer las diferencias de consumo per cápita entre el nivel asociado a las nuevas ocupaciones en actividades modernas y el prevaleciente en áreas rurales tradicionales". Se trataría, pues, de "reproducir todo un entorno o contexto donde se insertan los establecimientos modernos, sin el cual los aumentos de productividad no podrían concretarse con la misma intensidad". Sobresale, por último, la colocación histórica del problema: la sustancial diferencia de los niveles de productividad en las actividades agrícolas y no agrícolas en comparación a las existentes en las economías centrales en una fase similar de desarrollo. De este modo, la transferencia hacia las actividades modernas-urbanas supone un esfuerzo de acumulación "más intenso y prolongado que el registrado en economías hoy avanzadas durante sus respectivos procesos de cambio en la estructura ocupacional".

Estos y otros condicionantes que no es posible recapitular aquí, demuestran lo improbable de que puedan reanimarse los procesos de traslación rural-agrícola hacia las grandes ciudades con la intensidad y resultados de antaño.

Esta conclusión se refuerza decisivamente si traemos de nuevo a colación que los centros metropolitanos -cual más, cual menos- tienen su propio y serio problema de "indigestión" productiva de la corriente migratoria y de la originada en su propio seno. En general, ella excede por demás la que podría especularse como necesaria desde el ángulo de una reserva "funcional" de fuerza de trabajo, sea en su sentido estricto, sea como condición necesaria para controlar los movimientos de las remuneraciones, esto es, como "ejército de reserva".

2. Recomposición del empleo

Desde otra perspectiva se discierne la opción de un desplazamiento vertical dentro del universo metropolitano, traducida en una circulación ascendente desde las hondonadas del subempleo, la informalidad o la franca cesantía hacia actividades de mayor productividad, dedicadas a la creación de bienes o de servicios más o menos calificados.

En relación al examen anterior, ella tendría la ventaja de que los contingentes susceptibles de ser absorbidos ya están ahí, en el medio metropolitano, sin duda en condiciones extremadamente precarias, pero disponiendo de algún margen de facilidades colectivas (servicios públicos, sistema de comercialización, etc.) que establecen parte, por lo menos, de aquel entorno y contexto ciudadanos que eventualmente facilitaría su acceso a otras ocupaciones más productivas y rentables.

Sin subestimar la voluminosa asignación de recursos que, de todos modos, exigiría esa evolución y la implicancia que ello tiene para la viabilidad de otras opciones, tal disyuntiva encara limitaciones o reparos fácilmente distinguibles. Por de pronto, en el orden más general, que podría significar un reforzamiento de las tendencias centrípetas del sistema, esto es, hacia la metropolización, acentuando por derivación las diferencias con el espacio rural-agrícola y con las urbes menores. En segundo lugar, que consolidaría y quizá acrecentaría la representación de los servicios, mejorando sin duda su contenido, pero sin despejar las objeciones levantadas en la primera parte respecto a ese fenómeno en general. Y por último, que las posibilidades de acudir a la industria como receptor preferente de la fuerza de trabajo actual o potencial también deberían sobrepasar algunas vallas: de un lado, la conformación histórico-estructural de una relativamente baja representación del empleo manufacturero en la ocupación urbana 48/, y que la creciente preocupación con respecto al medio ambiente ha llevado a evaluar negativamente la excesiva concentración de la actividad industrial en las áreas metropolitanas.

3. Potencial de empleo agrícola

Desde otro ángulo, se podría cavilar en torno a las posibilidades de que el propio sector agrícola sea albergue de una parte más o menos apreciable de la eventual corriente migratoria hacia las urbes.

48/ En uno de los más completos estudios sobre la materia, CEPAL, "El proceso de industrialización en América Latina", publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/716/Rev. 1, 1976, pp. 43 y siguientes, se resaltaba que "se observa en la experiencia histórica de las economías más avanzadas dos hechos característicos fundamentales: un nivel relativamente alto de la participación del empleo industrial en el total de la ocupación urbana y el carácter bastante constante de esa relación". En general, ella fluctuó alrededor del 50%, inclinándose a una baja sólo en las últimas décadas por la creciente significación de servicios relativamente calificados, como se vio en la primera parte de este trabajo. En cambio, como indica la investigación precitada, "la experiencia latinoamericana ha sido muy diferente, tanto por lo que se refiere a los niveles de participación del empleo industrial en el total de la ocupación como respecto a la tendencia de largo plazo". En este último punto, sin embargo, la evolución entre 1960-1980, señala un repunte moderado (véase los cuadros 3 y 4).

Entiéndase bien que no se trata de colocar o recolocar allí fracciones de los virtuales "excedentes metropolitanos" -cosa que nos parece utópica y regresiva, sobre todo en una visión de corto plazo-, sino que de comprimir en algún grado el éxodo por medio de la absorción productiva en el sector originario del mismo.

Tal posibilidad podría cuantificarse suponiendo que el empleo agrícola se expandiera por lo menos con el ritmo de la población rural, esto es, alrededor de 1,4% anual 49/.

Para el efecto es útil tener presente los ritmos de crecimiento del empleo y la productividad agrícola en el período 1950-1975, que fueron de 0,8 y 2,8% anual, respectivamente (véase el Cuadro 10).

Aparte del contraste en la evolución de ambas variables, conviene llamar la atención sobre las diferencias entre grupos de países. Así, es sugerente que los que eran en ese tiempo exportadores de petróleo (Venezuela, Bolivia y Ecuador) registran mayor equilibrio en las cadencias y particularmente una tasa de incremento del empleo de 1,8% anual, lo que puede tomarse como referencia de que son posibles dinámicas de ese tipo.

Naturalmente ello debe conciliarse con la necesidad de sostener o acrecentar los estándares de productividad dado el rezago del sector en este aspecto y la incidencia del mismo sobre la heterogeneidad de la economía global y también del propio ámbito agropecuario. Sin la combinación de ambos objetivos, la mayor absorción de fuerza de trabajo en el mundo agrícola agravaría esos problemas. Se volverá sobre este punto más adelante.

Por otra parte, para entrar más a fondo en la alternativa que ahora se baraja, parece indispensable descomponer la estructura global del sector en los dos segmentos principales identificados en el análisis reciente: el de la agricultura capitalista o modernizada y el de la llamada campesina 50/. Soslayando otros temas sustantivos que han aflorado en la discusión sobre el asunto, nos limitaremos a recoger los elementos que interesan para este examen.

El primero tiene que ver con la representación de cada uno de esos espacios en materia de empleo y la evolución experimentada en el pasado de referencia, sin olvidar que ambos encierran configuraciones muy diferentes, sea interpaíses, sea dentro de ellos.

49/ Véase CEPAL, "25 años en la agricultura....." op.cit.

50/ Sobre el asunto, véase, por ejemplo, los trabajos publicados en la Revista de la CEPAL N°16, abril de 1982; A. Schejtman, "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", en Revista de la CEPAL N°11, agosto de 1980; también, FAO, "La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina", Roma, febrero de 1981.

Cuadro 10

CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD AGRICOLA

1950-1975

(Tasas anuales de expansión)

	<u>Empleo</u>	<u>Productividad</u>
1. <u>América Latina</u> (11 países) <u>a/</u>	<u>0,8</u>	<u>2.8</u>
2. Países no exportadores de petróleo	0,7	2,9
Grupo A <u>b/</u>	0,8	2,9
Grupo B <u>c/</u>	0,2	3,1
3. Países exportadores de petróleo <u>d/</u>	1,8	2,1

Fuente : CEPAL, "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Cuadro 4

a/ Argentina, Brasil, México, Colombia, Chile, Panamá, Paraguay, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

b/ Argentina, Brasil y México.

c/ Colombia, Chile, Panamá, Paraguay y Perú.

d/ Bolivia, Ecuador y Venezuela.

De los antecedentes -no siempre coincidentes por la dificultad para obtener y ordenar información comparable en períodos y ámbitos representativos- parecen desprenderse algunos aspectos poco controvertidos. Uno es la elevada representación de la agricultura campesina (individual o con distintas modalidades asociativas) en el empleo del sector agropecuario, que fluctúa entre 52% para toda la región hasta porcentajes que varían entre el 70 y 80% en países determinados (por ejemplo, en Brasil, México, Ecuador y Panamá) 51/. De acuerdo a una estimación reciente de PREALC, para 1980, "alrededor del 35% de la fuerza de trabajo agrícola regional estaría ocupada por la agricultura empresarial -que comprende tanto a los empresarios modernos como a los apegados a formas tradicionales de hacer agricultura- y el 65% restante a la agricultura campesina". Solamente en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay la participación de la órbita empresarial excedería del 50% 52/.

Por otro lado, según PREALC, se habría registrado una tendencia a la disminución de la cuota de los estratos modernos agrícolas en la PEA global (desde el 22 al 12% entre 1950 y 1980), comprensión mayor que la correspondiente a las actividades tradicionales (del 32,5 al 22,6% de la PEA total). Sobre la misma situación, otro trabajo afirma que "la expansión de la actividad capitalista en la agricultura parece haber acelerado el proceso de 'expulsión' de la fuerza de trabajo rural" 53/. Enfocando el asunto, López Cordovez suma otros elementos : "Aunque no se cuenta con una evaluación adecuada al respecto, lo que sí parece claro es que la naturaleza del empleo ha tendido a cambiar con la adopción de tecnologías que hacen uso intensivo de capital, cambio que se tradujo en una disminución del número de trabajadores contratados en forma permanente e incremento de la contratación temporal de mano de obra, la que viene de los minifundios o desde los pueblos vecinos, e incluso migrantes desde las ciudades, para ciertas labores no fácilmente mecanizables 54/.

¿De qué elementos dependería que esa realidad y tendencia se modificaran en el futuro en lugar de perpetuarse, como es razonable anticipar, si continúan vigentes los condicionamientos básicos de la situación?

51/ Véase, E. Ortega, "La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias", en Revista de la CEPAL N°16, abril de 1982, p. 87.

52/ Véase, L. López Cordovez, "Agricultura y Alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina", Revista de la CEPAL N°16, op.cit.

53/ Véase, C.A. Miró y D. Rodríguez, "Capitalismo y población en la agricultura latinoamericana", Revista de la CEPAL N°16, op.cit.

54/ L. López Cordovez, op.cit., p. 64.

4. Tierra y empleo

De la abundante y valiosa literatura especializada se deducen algunas cuestiones claves para una respuesta. En primer lugar -y estrechamente vinculadas- están las relativas a la desconcentración y reorganización del sistema de propiedad de la tierra y a las modalidades del progreso tecnológico.

En lo que se refiere a la primera cuestión, parece claro que una condición generalmente necesaria para elevar la productividad y la retribución del trabajo campesino estriba en el incremento de su dotación de tierra. Si bien hay oportunidades para que ello pueda lograrse a través de la incorporación de recursos no utilizados, el caso más corriente es que ello dependa de transferencias de la agricultura modernizada o tradicional.

Se entra así, inevitablemente, en el antiguo debate sobre la reforma agraria -que ciertamente no intentaremos reproducir-. Es un tema que ha experimentado grandes oscilaciones en el tiempo y en su contenido. Tiempos en que ha asumido un papel protagónico y otros marcados por el reflujo de su presencia.

A la vez, los ensayos emprendidos después de la revolución mexicana (y la propia experiencia posterior en esa cuna latinoamericana del asunto), han dejado una estela de logros y frustraciones, alimento de diversas y encontradas lecturas. Ellas han modificado y enriquecido concepciones pretéritas, activando una variedad de polémicas inconclusas, que se contraponen con la aparente limpidez de las del pasado.

Sea como fuere, todo ello no ha contradicho la perpetuación del problema de la concentración fundiaria y de su enorme trascendencia para las cuestiones que aquí interesan. En definitiva, una redistribución más equitativa del activo básico del sector agropecuario continúa perfilándose como un requisito sinequanon para intensificar su aprovechamiento con una combinación más productiva de los recursos humanos y materiales, mejorar el patrón distributivo y elevar las oportunidades de empleo pleno o regular en el espacio agrícola 55/.

55/ Sobre las relaciones entre las reformas agrarias y la cuestión del empleo, todavía resultan sugerentes y con alto grado de validez las investigaciones realizadas por el CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) a comienzos de los años sesenta. En una obra escrita hace tiempo (A. Pinto, Chile, una economía difícil, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 38-39), se examinaban así aspectos pertinentes de la situación chilena: "Por una parte se realizaba una apreciación del excedente de mano de obra que existe en el agro chileno (calculado como 'la diferencia entre la mano de obra necesaria para lograr la producción actual empleando mecanización simple y la disponible de acuerdo con la población agrícola activa existente'), (continúa en la página siguiente).

De todos modos, esta suposición puede parecer más próxima de una "declaración de principios" que de una fundamentación de la misma, pero creemos que tiene respaldo suficiente en los hechos y en los análisis doctos sobre la materia -siempre, claro está, que se prioricen aquellos objetivos.

Tal juicio, por otra parte, si no olvida ni subestima su contenido político-social (el conflicto que implican tales cambios en la estructura de poder) está asimismo condicionado por un factor menos atendido y también decisivo: que los proyectos de reformas sean capaces de responder a las especificidades de un cuadro agrario tan heterogéneo desde la perspectiva regional, como, a menudo, dentro de cada país. Observando "desde afuera" la polémica alrededor de la materia, uno llega a veces a preguntarse si, a la inversa, no ha tendido a cristalizarse un "modelo" o arquetipo de transformación que sirve de pauta para orientaciones, críticas y conformidades, aunque admita variaciones dentro del marco común -sin duda inspirados a distancia histórica por la experiencia y reflexión europeas-.

(Continuación de la página anterior)

llegándose a conclusiones sorprendentes: alcanzaría al 82% en la categoría subfamiliar; al 66% en la familiar; al 43% en la mediana y al 20% en los grandes predios. En términos globales esto querría decir que dada la actual estructura y en un nivel técnico razonable, la población activa podría reducirse de más de 664.000 personas a 362.000, o sea alrededor del 45%".

Pero esto es sólo una parte del análisis. Dando otro enfoque al problema, se averigua en seguida cuánta fuerza de trabajo podría ocuparse si todos los tipos de predios se explotaran con la misma intensidad que las unidades subfamiliares y sobre la base de una relación media de cuatro hectáreas por persona. En este caso no sólo podría aprovecharse "productivamente" a la población activa registrada (664.000 personas) sino que los requerimientos potenciales llegarían a 981.000 personas.

"En otras palabras, en esa hipótesis, el sector agrario, lejos de 'expulsar' mano de obra o tener en 'desempleo disfrazado' o en subempleo a una fracción sustancial de su contingente humano, estaría en situación de ofrecer trabajo y un ingreso apreciablemente mayor a un número significativo de la reserva de población activa".

Como es obvio, este raciocinio tiene una mera significación ilustrativa del asunto, esto es, no pretende colocar la segunda situación como alternativa específica posible o deseable.

Un trabajo más reciente (PREALC-CIEPLAN, P. Meller y A. Mizala, Una revisión de políticas de empleo para América Latina, diciembre de 1981), agrega lo siguiente sobre la misma cuestión: "En lo que se refiere a la creación de fuentes de trabajo se encuentran ejemplos concretos de aumento del empleo agrícola; en Chile la reforma agraria desarrollada en la segunda mitad de la década del sesenta hizo posible expropiar el 15% del ... (continúa en la página siguiente).

En otras palabras, aún si se conviene en el imperativo de las reformas agrarias, su viabilidad social y política y su propia realización concreta estarán supeditadas a un esfuerzo creativo de imaginación teórica y técnica, capaz de responder en universos tan particulares y diferenciados como los de la América precolombina y el Río de la Plata, el Brasil múltiple y la problemática colombiana o chilena 56/.

5. El factor tecnológico

La naturaleza y efectos del progreso tecnológico, como bien se sabe, están estrechamente asociados a la cuestión anterior, hasta superponerse en algunos aspectos, como ser el de las formas de organización y manejo de las unidades productivas, que no tocaremos aquí.

Desde hace mucho tiempo se han distinguido en esta materia dos opciones principales, que sin constituir una alternativa en el sentido estricto del término, se complementan o combinan con muy distinta representación según los casos. (Véase otra vez el Cuadro 6.) En uno de los trabajos pioneros del Dr. Prebisch para la CEPAL, 57/ se delineaba así la disyuntiva:

(Continuación de la página anterior).

... potencial agropecuario del país y entregar a los campesinos beneficiarios un subsidio que más que cuadruplicó sus ingresos anuales. La reforma permitió incrementar en 10% el número de trabajadores permanentes en las grandes explotaciones y en 40% el número de jornadas laborales al año. La reforma cubana muestra que es posible lograr un aumento rápido e inmediato del empleo agrícola mediante la redistribución de la tierra y un aprovechamiento más intensivo de los recursos no humanos existentes. En Cuba el aumento ha sido especialmente importante en tres sectores : las grandes explotaciones ganaderas que se convirtieron en granjas del estado y las unidades más pequeñas subdivididas y distribuidas a los cultivadores y las zonas de reserva de las plantaciones donde se introdujeron nuevos sistemas de cultivos diversificados".

56/ Para una interesante contrastación de distintas interpretaciones del desarrollo agrario y particularmente la economía campesina, véase K. Heynig, "Principales enfoques sobre la economía campesina", en Revista de la CEPAL N°16, op.cit.

57/ Véase R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, reeditado con motivo del XXV Aniversario de la CEPAL, 1973, pp. 47 y 48.

"Aquella dualidad de metas del progreso tecnológico... se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas, con la particularidad de que en ellas es posible diferenciar en la práctica las inversiones según el fin perseguido. Algunas de esas inversiones se proponen aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra y otras disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto mediante la mecanización del trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de los equipos técnicamente más avanzados".

"...Ambas metas tienen muy distinto significado desde el punto de vista de la economía general, si bien para el empresario agrícola, tanto la economía de mano de obra como el aumento de rendimiento por hectárea son dos maneras de llegar al mismo objetivo de reducir los costos y aumentar los beneficios de explotación".

"En efecto, desde el punto de vista de la economía general el grado en que sea conveniente introducir la mecanización -con independencia de las ventajas individuales del empresario- depende ... no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar gente, sino también del capital disponible para absorber esa gente en la industria y otras actividades. Si se lleva la mecanización más allá de la capacidad de absorción de la gente desplazada por ella, se crea el problema de desocupación tecnológica... Con el agravante de que en la agricultura es más fácil evitarlo, puesto que en ella las inversiones son dividibles y para aumentar la producción no es necesario incurrir en economías contraproducentes de mano de obra".

La ponderación y preferencia respecto a las opciones distinguidas, aunque significativas en lo esencial, no debe pasar por alto otros elementos de la relación entre avance tecnológico o aumento de la productividad y empleo en el mundo agrícola.

Uno de ellos -que ya se mencionó- es la incidencia general y particular del llamado fenómeno de la transnacionalización sobre el sector y particularmente sobre el área "modernizada", que sin duda ha jugado un papel significativo en su declinante contribución en cuanto a absorción de fuerza de trabajo y en otros aspectos primordiales 58/.

Si se admite que tiene prioridad la opción por el incremento de los rendimientos de la tierra y de la fuerza de trabajo (antes que su desalojo), habría razón para pensar que no son despreciables las posibilidades por ese camino.

58/ Entre muchos trabajos sobre la materia, es necesario y justo recordar la contribuciones del economista uruguayo Raúl Vigorito, especialmente "La transnacionalización agrícola en América Latina", en Revista Economía de América Latina, CIDE, N°7, México, segundo semestre de 1981.

Paradójicamente, el rezago del universo agrícola en esos aspectos es uno de los fundamentos de esa presunción. Vale aquí la conocida y provocativa tesis de Trotaky respecto a los "privilegios del subdesarrollo" -en el sentido de que se dispone de un acervo acumulado para intentar quiebres o saltos tecnológicos-. Ello se da la mano con una aguda observación de Celso Furtado hace mucho tiempo: "En muchas regiones del Brasil la mera introducción de la rueda significaría un progreso considerable. La simple apertura de un camino puede determinar un fuerte aumento en la productividad agrícola" 59/. Sobra agregar que ese criterio continúa siendo válido y de gran importancia para buena parte del medio agrícola regional.

Las preguntas antes planteadas también deben relacionarse con otra cuestión de apreciable significación: la existencia de un considerable potencial agropecuario por aprovechar. En un estudio de FAO ya citado 60/ se examina con realismo la situación regional al respecto, destacando de inicio los contrastes en cuanto a países, áreas y tipos de explotación.

Sentando la premisa general de "que la disponibilidad de suelos aptos no constituirá en el futuro próximo un obstáculo principal al incremento de la producción del sector", se recuerda que "los países latinoamericanos han venido utilizando alrededor de la cuarta parte de la superficie cultivable potencial de que disponen 61/. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que "las tres cuartas partes de la disponibilidad potencial aún no incorporada corresponden a zonas problemáticas y a terrenos naturalmente inundados, lo que significa, por un lado, una capacidad significativamente acotada y, por otro, la exigencia de inversiones muy importantes en obras de infraestructura y mayores costos de producción 62/.

Sea como fuere, el balance es más bien favorable, particularmente si se valoriza el potencial ya incorporado y que, según juicio experto muy generalizado, admite una intensificación considerable de su aprovechamiento vía progreso técnico, distribución más equilibrada de la tierra y modalidades más promisoras de propiedad y gestión de ese activo básico.

59/ C. Furtado, "La formación de capital y el desarrollo económico", en El Trimestre Económico N°77, enero-marzo de 1953, p. 92. En este trabajo seminal, Furtado analiza los conceptos sobre el tema que planteó R. Nurkse (ilustre economista de la ex-Liga de las Naciones) en una serie de conferencias en Brasil.

60/ FAO, "La agricultura hacia", op.cit.

61/ Existen distintas estimaciones sobre la materia. Véase al respecto, CEPAL, "25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975", Cuadernos de la CEPAL N°21, 1978, pero hay relativo acuerdo en la situación ventajosa de América Latina frente a otras áreas de la periferia. Estas "disponen de alrededor de 0,68 hectáreas potencialmente cultivables por habitante, frente a un registro de 2,05 en América Latina, FAO, op.cit.

62/ Ibíd.

Todo esto, por cierto, no despeja las incógnitas antes levantadas. Para abordarlas mejor resulta indispensable un replanteamiento de éstas y las otras cuestiones destacadas en una aproximación más global e integrada de las opciones que se han barajado. Es lo que se intentará hacer en las consideraciones finales de esta exploración.

6. Opciones integradas: esquemas y experiencias

No permiten abrigar demasiado optimismo las opciones que se examinaron, tanto más cuanto a las realidades acumuladas en el pasado se han superpuesto las incidencias de la coyuntura presente. Ello conduce a recordar que esta cuestión ha tendido a colocarse en marcos más integrados, sobrepasando los enfoques sectoriales o rural-urbanos. En esta línea sobresalen las viejas y nuevas exploraciones respecto a la distribución espacial de la actividad económica y la población, que envuelve necesariamente los asuntos más relevados.

En relación al asunto que nos interesa -y por encima de controversias, que no faltan- predominan algunos juicios y orientaciones generales que es útil considerar.

En primer lugar está la crítica de la excesiva concentración metropolitana 63/. Desde un ángulo estrictamente económico ella se asienta en un balance de costos y beneficios, suponiendo que hay un punto en que los primeros comienzan a sobrepasar a los segundos. Sin negar la significación del criterio, parece evidente que inciden muchos aspectos que escapan al cálculo económico o son difícilmente cuantificables, sobre todo en perspectivas de largo plazo (integración nacional, relacionamiento externo, consideraciones ambientales, etc.).

Se suma a lo anterior la relativamente escasa irradiación de las concentraciones metropolitanas sobre sus periferias o hinterland, salvo en lo que se refiere a núcleos satélites adyacentes que, a menudo, acrecientan el problema. Se frustra así otro de los eventuales mecanismos de "trickle down" o goteo hacia abajo, alimentándose, a la inversa, otros que transfieren recursos hacia el centro y acentúan la polarización y la heterogeneidad 64/.

63/ Véase al respecto T. Almeida Andrade, Decentralization from large to small and intermediate cities in a critical view, en Small cities and national development, edited by Om Prakash Mathur, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, 1982.

64/ La consideración crítica de la "sobre-metropolización" se repite en economías centrales y periféricas en el último tiempo. Los registros del Cuadro 2, por ejemplo, dan un indicio de las tendencias al respecto en las primeras. En otro extremo, en un trabajo reciente se anotaba lo siguiente sobre las políticas en China, cuyos elementos básicos serían: a) estricto control del tamaño de las grandes ciudades; b) desarrollo racional de los centros urbanos intermedios y c) activa expansión de las ciudades pequeñas", en "The role of small cities in national development re-examined", O.M. Prakash Mathur, en Small cities and national....., op.cit.

El segundo elemento, derivado y complementario del anterior, es el acento en un "sistema nacional urbano", basado en la promoción del desenvolvimiento de ciudades pequeñas e intermedias con el objeto de establecer "subsistemas" específicos, independientemente de las demarcaciones institucionales del territorio 65/. En otras palabras, lejos de pensarse en una "desurbanización", lo que se tiene en vista es otra modalidad de urbanización, más ramificada y menos concentrada.

Por último -y lo más importante para esta revisión- se destaca la vinculación de esos procesos con las actividades productivas que sirven de sostén de los asentamientos urbanos y, a la vez, son apoyados por éstos. Refiriéndose a estos lazos, se ha señalado que: "Es difícil subestimar la importancia que tiene la vitalidad de las pequeñas ciudades para fortalecer un fuerte sector agrícola... Ellas proveen servicios claves de mercadeo y abastecimiento a la agricultura. Muchas de las industrias (especialmente alimenticia o artesanías) y actividades comerciales de esos pueblos están ligadas -vía oferta o demanda con la agricultura" 66/. Como es obvio, las posibilidades son mayores y más diversificadas si se trata de ciudades intermedias o centros regionales.

Este tosco esquema basta para la primera aproximación ya que nos interesa particularmente ilustrarlo con la experiencia de Cuba, sin duda el país latinoamericano donde ha sido aplicado y adaptado con mayor persistencia y comprensividad.

7. La estrategia cubana

Bien se sabe que cualquier referencia al caso cubano tiene una fuerte carga polémica. No obstante, sin desconocer la importancia primordial del contexto político-institucional en que germina y se ejecuta su estrategia, creemos que su diseño es muy valioso para la dilucidación de las cuestiones examinadas, tanto más que ha asimilado creativamente contribuciones y prácticas registradas en países de muy variado sistema político. Por otro lado, sobra recordar que la Cuba pre-revolucionaria se distinguía en la región por el acusado relieve de algunos de los problemas destacados en estas notas y que no es el caso recapitular en este momento (metropolización, desempleo y subempleo, etc.). Ellos, por cierto, se manifiestan con características propias y en su marco histórico-concreto particular, lo cual debe precaver respecto a paralelos simplistas con otras realidades de América Latina.

65/ T. Almeida Andrade, op.cit.

66/ H.W. Richardson, Policies for strengthening small cities in developing countries, en Small cities and national..... op.cit.

Teniendo presente algunos trabajos sobre la materia 67/, podría sostenerse que la estrategia cubana ha apuntado a superar conjuntamente las dicotomías o contradicciones urbano-rurales y agroindustriales. La primera vía la llamada "urbanización del campo"; la segunda, por medio de la industrialización agrícola, entendida, a la vez, como una profundización del progreso técnico en la agricultura y como un desarrollo fabril que se vincula lo más estrechamente posible con la producción del agro.

Roberto Segre 68/ establece las premisas básicas que orientaron el programa, encaminado a la "homogeneización del nivel de vida urbano y rural". Entre ellas sobresale la prioridad otorgada al desarrollo agropecuario en el llamado "decenio de consolidación" (1965-1975). Si bien ella desplazó de su lugar central a la industrialización a ultranza de los primeros años, ambos objetivos se enlazaron en la medida que "las nuevas industrias se basan en el procesamiento de los productos agrícolas y se sitúan dentro de las mismas áreas productivas". La segunda premisa deriva de la anterior en la medida que implica que el territorio "debe ser tratado como una trama y no en términos de polos de desarrollo; ser equipado con una 'armadura' urbana y no con núcleos urbanos aislados... En este proceso, las 100 centrales azucareras distribuidas en todo el país constituyen puntos de articulación de la trama y base esencial de la vinculación agro-industrial" 69/. Por otro lado, la constitución de la armadura urbana "lleva aparejado el fortalecimiento de las ciudades medias, en las que se sustituye la primacía de la función terciaria... por las infraestructuras de servicios a la producción -talleres de maquinarias, industria ligera, de procesamiento, etc.

De otro trabajo precitado 70/ surge con nitidez la traducción concreta de la jerarquía y componente de la trama o armadura urbano-rural, que tiene como contrapartida las bases y relaciones sectoriales. De un modo esquemático se distinguen los siguientes niveles : a) la capital, que ha perdido importancia relativa, contrarrestando una tendencia a su mayor expansión en los primeros años después de la revolución (véase el Cuadro 1); b) las trece capitales provinciales (más Manzanillo y Nipe) "que han servido como puntos de apoyo para el tremendo esfuerzo inversionista dirigido hacia el interior del país".

67/ Véase Roberto Segre, Las estructuras ambientales de América Latina, Siglo XXI, ed., 1977; C. Pupo, S. Weinstein y X. Franco, "La urbanización del campo. Su efecto sobre el crecimiento urbano en Cuba", trabajo incluido en el libro Conflicto entre ciudad y campo en América Latina, coordinado por Iván Restrepo, Ed. Nueva Imagen, Centro de Ecodesarrollo.

68/ Ibíd.

69/ Este papel de los centros azucareros constituye un rasgo particular de la experiencia cubana, como también lo es su utilización en función tan diferente que en el pasado.

70/ "La urbanización del campo", op.cit.

En ellas ha sido localizada "una parte considerable de las inversiones industriales... han venido tomando cuerpo esas nuevas entidades territoriales, desconocidas a la etapa pre-revolucionaria, que son las zonas industriales"; c) las ciudades intermedias, unas doce ciudades mayores de 20 mil habitantes. Junto a otros núcleos que están en desarrollo o programados, ellas deben "servir de fuente para la introducción progresiva de la industrialización en el campo"; d) los pueblos de base, "asentamientos directamente vinculados a actividades especializadas... esencialmente primarias; y e) las comunidades rurales y cooperativas agropecuarias, formas destinadas a facilitar la concentración y especialización de la producción agrícola y pecuaria en un alto nivel técnico y organizativo de tipo industrial -en el primer caso- o a la integración de pequeños agricultores, en el segundo.

No es posible intentar aquí una evaluación de la estrategia puesta en marcha en Cuba. Como se anticipó, el objetivo tenido en vista era presentar su ambicioso y coherente diseño que, pese a todas las diferencias de contexto político-institucional y estructura material, puede servir de útil referencia para abordar los problemas relevados.

Como fuere, esa experiencia, igual que otras en este campo, afortunadas o frustradas, reitera una condición elemental para su viabilidad: la transferencia de excedentes, desde actividades y espacios de alta productividad relativa -el llamado sector moderno- hacia aquéllos que han quedado relegados o que se deseen fortalecer. Todas las opciones pertinentes descansan sobre la posibilidad de lograr esa reasignación de recursos, elección que sobrepasa la alternativa genérica inversión-consumo e incluso las disyuntivas convencionales en materia de redistribución del ingreso. Lo que está en juego es una reconstitución de las estructuras de producción, empleo y localización, que tienda a la homogeneidad y no a profundizar la heterogeneidad, en múltiples dimensiones -grupos sociales, actividades productivas, relaciones urbano-rurales, distribución espacial, oportunidades de trabajo, etc..

Dentro de ese marco, el sector agropecuario y, en general, el mundo rural, se presenta, a la vez, como un componente clave de la situación global de heterogeneidad y padeciendo el mismo fenómeno en su propio ámbito (convivencia de una economía campesina y de un "sector urbano" agrícola). Esta diferenciación interna podría, quizá, atenuarse modificando las relaciones entre los dos segmentos (v.gr., redistribuyendo el activo tierra), pero -salvo excepciones conocidas- es difícil imaginar que podría ser superada en su contexto global sin transferencias importantes desde el sector moderno no agrícola o metropolitano. Se plantea así una realidad diferente a la que prevalecía en el pasado, al menos en las economías agroexportadoras; y ella encierra conflictos meridianos dadas las presiones de todo tipo para que los centros urbanos retengan los excedentes que generan o controlan.

Sin embargo, también podría argumentarse que -a cierto plazo- ese desarrollo resultaría beneficioso para el universo metropolitano, tanto por las potencialidades de un intercambio más activo o una mayor especialización de actividades como por su incidencia sobre corrientes migratorias que no es capaz de absorber productivamente y que implican demandas asistenciales crecientes.

De la naturaleza de las tendencias concretas en la materia dependerá en medida decisiva el cariz futuro de las cuestiones exploradas.

APENDICE

LOS ESTILOS DE DESARROLLO: ESQUEMA CONCEPTUAL

Estas notas se proponen exponer la naturaleza y finalidades del concepto de estilos de desarrollo según se ha expuesto en varios documentos de la CEPAL o de autores vinculados a ella.

La difusión del términos en años recientes podría entenderse como otro episodio en la búsqueda de categorías más apropiadas para dar cuenta de la naturaleza y complejidad de los procesos de cambio económico-social. No han faltado quienes -a veces con razón- han criticado la sucesión de términos en boga como mero artificio verbal para vaciar vino viejo en odres nuevos. Sin embargo, sería difícil restar importancia, por ejemplo, a la relegación del otrora dominante "crecimiento" en aras del más sustantivo "desarrollo", si bien este último también haya sufrido su correspondiente desgaste, como para transformar el "desarrollismo" en algo poco respetable. Así y todo, ni siquiera estas categorías han perdido por completo sus dosis significativas de validez. Han permanecido, pero como ingredientes subordinados dentro de contextos que se suponen más comprensivos y valederos. Uno de éstos es el de Estilos.

¿Qué es lo que hay detrás de esa búsqueda cuando ella rebalsa lo puramente formal? Evidentemente, un empeño por integrar más (u otras) dimensiones en el examen de la mutante realidad social, moderado por la cautela respecto a una excesiva abertura del abanico, tanta que resulte muy difícil o imposible deducir juicios interpretativos y/o normativos respecto a los fenómenos socio-económicos que interesan.

En la evolución del enfoque sobre estilos de desarrollo en América Latina (y conviene subrayar este locus) se han privilegiado y conjugado tres dimensiones -y en este caso el orden de los elementos ciertamente es primordial para la naturaleza del producto.

La escala jerárquica está encabezada por la cuestión de la equidad y más específicamente por el grado en que se satisfacen las necesidades básicas de la mayoría de la población. En otras palabras, lo que interesa primordialmente es definir para quiénes se produce, lo cual por derivación, envuelve una opción respecto a qué se produce. Se volverá sobre el asunto más adelante, pero cabe anticipar que esta preferencia -aparte de sus razones éticas- se ha decantado a la luz del tipo de crecimiento relativamente rápido, pero claramente desigual y -más que eso- "marginalizador" que ha caracterizado a América Latina.

El segundo elemento se vincula al necesario potenciamiento de las fuerzas productivas, entendido no solamente en el sentido convencional y cuantitativo del crecimiento strictu sensu sino principalmente por el cualitativo de un proceso que implica transformaciones promovidas por la difusión generalizada del progreso técnico y de los cambios correlativos

en la estructura de la producción y del empleo 1/.

De similar calibre es el tercer aspecto que se subraya, que se identifica con el logro de un máximo de autonomía o poder de decisión nacional dentro de la inevitable y necesaria interdependencia mundial. Ello subentiende tanto el pleno aprovechamiento de las posibilidades endógenas de desarrollo -incluida la creación y adaptación tecnológica- como la búsqueda de modalidades de inserción externa que superen el "esquema pretérito" (pero todavía vigente en lo principal) de división internacional del trabajo.

En resumen, cuando se habla de estilo de desarrollo se tiene en mente - como primera y fundamental aproximación - el grado y modo en que una economía determinada satisface las necesidades básicas de la población, expande su potencial productivo para ese efecto y establece un margen de autonomía nacional que le permita cumplir aquel propósito.

Cabe reiterar que esas prioridades definitorias corresponden a las de un escenario específico: la región latinoamericana. Ciertamente sería distinta su traducción, por ejemplo, en una economía industrializada, de alto ingreso y relativamente homogeneizada, como lo demuestran, por lo demás, las discusiones sobre el asunto en tales casos, cuyo énfasis principal recae sobre distintos aspectos de la "calidad de la vida". Por otro lado, bien se conoce la relatividad (absoluta y dinámica) del concepto de "necesidades básicas".

Las instancias del ejercicio

Conviene completar lo relativo a su núcleo de preocupaciones con un bosquejo de las principales instancias que envuelve esta perspectiva de análisis. De un modo esquemático podrían distinguirse las siguientes.

En primer lugar, la elaboración de un diagnóstico y una prognosis sobre un determinado estado de cosas y la reflexión crítica sobre ellos, y teniendo en consideración, como es obvio, las dimensiones privilegiadas. Dicho de otro modo, caracterizan el estilo prevaleciente, su curso a futuro y particularmente sus carencias y deformidades desde ese ángulo.

En segundo término se perfila un diseño de escenario o estilo alternativo. Fiel a los objetivos-fines, él deberá conjugar lo deseable y lo posible, esto es, asentarse en un juicio realista de su viabilidad dentro de cierto marco temporal, condicionado por circunstancias estructurales y

1/ En algunas aproximaciones preliminares (v.g. en el Estudio Económico de América Latina, 1970, Segunda Parte) se asocian los objetivos de crecimiento dinámico y estabilidad. Con posterioridad, sin embargo, se prescindió del segundo en la categorización por considerársele una condición o medio favorable o necesario respecto al primero y no como un fin en sí mismo. Evidentemente, este criterio contrasta con ciertas posiciones ortodoxas que consideran la estabilidad como requisito suficiente para asegurar el dinamismo productivo.

políticas sobre las que volverá más adelante, aparte, claro está, las de orden coyuntural, que si bien pueden ser decisivas en determinados momentos (v.g., recesión internacional) no cabe tratarlas en esta discusión introductoria.

El diseño de políticas encaminadas a establecer un nuevo estilo constituye la tercera instancia del proceso. Esta se relaciona básicamente con el cómo, esto es, con los objetivos-medios y su desdoblamiento hasta el nivel de instrumentos. Parece obvio que ella sólo puede plantearse debidamente en escenarios "histórico-concretos". Sin embargo, conviene anotar que es el más propicio para confundir el significado del concepto que se examina. En efecto, cuestiones como el privilegio de la industrialización, la importancia y nexos entre sectores productivos, la mayor o menor apertura al exterior y sus modalidades, el carácter e instrumentos de las políticas distributivas, etc., a veces son escogidos para identificar o juzgar un estilo de circunstancias que debería apreciárseles como modalidades o arbitrios para alcanzar sus objetivos-fines antes destacados y que son realmente los que lo definen.

Por último se distingue la evaluación periódica -y a la vez constante- de los cambios perseguidos o, dicho de otra manera, del tránsito del estilo prevaleciente a la realidad deseada. Sobra esclarecer que se trata de un ejercicio dinámico y permanente, en el que no cesan de modificarse los puntos de partida y llegada.

Esta secuencia, como es fácil percibir, constituye una reproducción de la seguida en los ejercicios de planificación. La diferencia estriba en que ella está inserta -y al servicio- de un proyecto de estilo de desarrollo, que trasciende y da sentido integral a las metas que se proponen. Ha sido, precisamente, la ausencia de ese marco de referencia una de las causas sobresalientes de las limitaciones y fracasos en la experiencia sobre la materia.

Dicho de otro modo, el enfoque sobre estilos intenta proveer los criterios u objetivos-fines guadores del diagnóstico y la crítica del escenario existente, la definición de uno alternativo y la evaluación de los avances y deficiencias que se registran en la marcha. En otro plano, seguramente más técnico que valorativo, debería ayudar a seleccionar políticas y arbitrios instrumentales y, sobre todo, a conjugarlos para que sean compatibles y eficaces vis a vis los propósitos rectores.

Los contextos de la viabilidad

Se anotó antes que el enfoque sobre estilos de desarrollo apunta a diseñar proyectos alternativos deseables y posibles, lo cual obliga, de inicio, a definir las circunstancias o contextos que configuran su viabilidad.

Para Oscar Varsavsky -pionero, sin duda, en el análisis latinoamericano del asunto, 2/ resaltan tres cuestiones:

a) la física ("si los recursos naturales, humanos, tecnológicos y de capital instalado alcanzan para producir los bienes y servicios requeridos");

b) la social ("si la actitud y tradiciones de los grupos sociales -su grado de conciencia, expectativas, motivaciones, movilización- y la organización institucional no ponen obstáculos demasiado fuertes al proyecto nacional") y

c) la política, inclusive lo ideológico y militar ("si las fuerzas que se oponen tienen poder suficiente para detenerlo o hacerle cambios de rumbo, comparadas con las que lo apoyan, en cada etapa").

En abordamientos posteriores emprendidos dentro de la CEPAL, esos elementos han sido agrupados en dos contextos generales, referido uno al sistema político-institucional y el otro a la estructura económico-social.

Respecto al primero conviene distinguir dos planos. En el más general se disciernen las formas principales de organización política que conviven y lidian en la realidad contemporánea: la capitalista y la socialista. Poco importa para esta distinción que las llamadas de una u otra manera no correspondan a sus arquetipos puros. Pero se trata, en verdad, de los capitalismo y socialismos "realmente existentes", como se diría en el lenguaje actual. Las diferencias entre ellos son lo bastante substanciales y notorias como para que el hombre corriente tenga una noción cristalizada respecto a su identidad y contrastes, sin perjuicio de percibir las variantes dentro de ambas familias.

Desde otro ángulo, más concreto y referido a casi toda la región latinoamericana, cabe atender a las modalidades político-institucionales de las sociedades capitalistas vigentes. Como es patente, un elemento cardinal en el asunto es la estructura de poder y particularmente su mayor o menor permeabilidad o flexibilidad frente a las presiones y necesidades de los grupos que persiguen transformaciones del statu-quo. En otras palabras, cualquier estilo de desarrollo alternativo deberá calibrar las posibilidades de cambio -radical o moderado, acelerado o gradual- tomando en consideración esa realidad y el grado de adecuación que ellas exigen.

El segundo marco condicionante está representado por el conjunto de elementos materiales y sociales que constituyen el "esqueleto" o estructura básica de una comunidad y que se caracterizan por su considerable rigidez en el tiempo o su virtual inmutabilidad.

2/ Véase del autor, Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975.

Aquí sobresale en primer lugar todo lo concerniente al medio físico, cuya jerarquía se ha elevado dramáticamente en tiempos recientes, sea como acervo para la dinámica y modalidad de desarrollo, sea como factor que restringe y selecciona opciones que pueden afectarlo, negativa o positivamente. En segundo término puede destacarse lo relativo a la población. Sus tendencias de crecimiento, migraciones y radicación interna, la composición por edades, los niveles de calificación, la distribución por actividades -para mencionar sólo algunos aspectos- son cuestiones insoslayables para el análisis. Vinculada estrechamente con lo anterior resalta la estructura social, expresada en la estratificación de clases y estamentos, las organizaciones corporativas, la distribución existente de la propiedad y el ingreso, las pautas culturales arraigadas, etc.. La organización productiva por sectores de actividad, la heterogeneidad de estratos tecnológicos, la distribución espacial del quehacer económico, los grados de concentración, la capacidad aprovechada potencial de producción, etc., también son componentes de esta otra dimensión.

Finalmente -y en un lugar particular por sus nexos con uno de los objetivos-fines del estilo de desarrollo- habría que relevar lo que concierne al patrón de relacionamiento externo, caracterizado por los nexos de diverso carácter que enlazan las unidades nacionales con el resto del mundo (sobre todo con las economías centrales), estableciendo esquemas diversos respecto a la división internacional del trabajo y situaciones de dependencia, subordinación o autonomía.

No está de más recordar las manifiestas inter-relaciones entre estas categorías principales (estilo, sistema, estructura), que en muchos casos se superponen y que siempre deben entenderse con una perspectiva dinámica y de activas influencias recíprocas. Teniendo en consideración este hecho es posible intentar a estas alturas una definición más comprensiva del propio concepto de estilo, entendiéndolo ahora como "la modalidad concreta y dinámica de desarrollo de una comunidad, en un momento histórico determinado, dentro del contexto establecido por el sistema político y la estructura material y social existente y que corresponde a los intereses y presiones de las fuerzas sociales predominantes" 3/.

Desde un atalaya más elevado, el profesor José Medina Echavarría resumió algunas cuestiones matrices de este examen de un modo que conviene recordar:

Los estilos de desarrollo, escribió 4/, "no son construcciones abstractas puestas un buen día en movimiento sino configuraciones concretas del proceso histórico, que se encuentran ahí visibles y operantes con imperiosa presencia...."

3/ Recoge ideas de Jorge Graciarena, "Poder y Estilos de Desarrollo" Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1971.

4/ José Medina Echavarría, "América Latina en los escenarios de la distensión, Revista de la CEPAL, N° 2, 1976.

Fragmentos de la realidad histórica que los encarna, ofrecen opciones limitadas en determinados momentos, difícilmente superables con la construcción analítica de lo que parece posible... nuestras posibles preferencias por un determinado estilo de desarrollo -efectivamente existente o teóricamente construido- tropiezan siempre con el hecho de que cualquiera de ellos depende para su realización del marco de facilidades y dificultades que en una situación y momento dados se encuentran como forzosas condiciones de coyuntura para un país o grupo de países determinados. Los recursos materiales y humanos existentes, los rumbos que derivan de inserciones de carácter geográfico o político y de persistentes tradiciones culturales en los usos y actitudes de viejo arraigo que las constituyen, el nivel de organización de que se parte, son entre otras más las condiciones efectivas y las tendencias en curso con las que se impone contar en forma ineludible".

