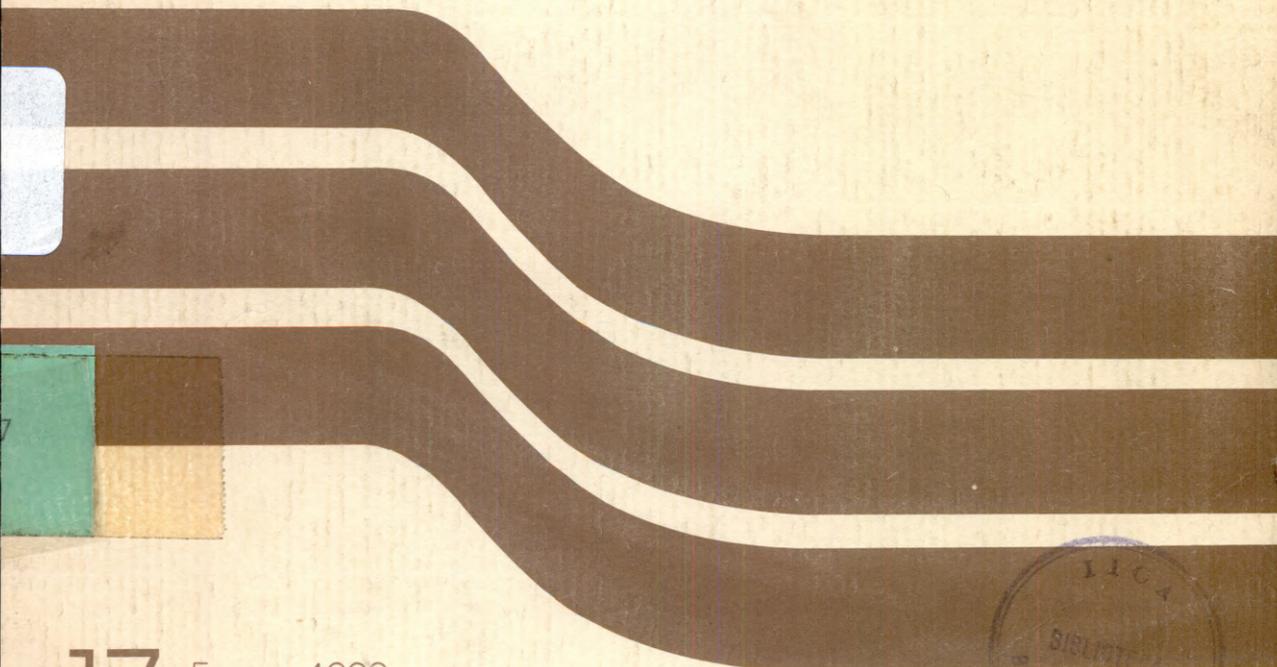




AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA RURAL PERSISTENTE



17

Enero, 1990
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS



¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.



AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA RURAL PERSISTENTE

17

Enero, 1990

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente a sus autores.

Levantado de texto: Depto. de Composición de Texto, IICA
Montaje de texto: Hugo Calderón
Diseño de cubierta: Mario Loaiza
Producción: Marcelle Banuett B.
Editora de la obra: Danielle Trottier
Editor de la Serie: Michael J. Snarskis

IICA
SDP-17 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José (Costa Rica). Programa III.

América Latina y el Caribe : pobreza rural persistente. – San José, C.R. ; IICA. 1990.

122 p. ; 25 cm. – (Serie Documentos de Programas/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, ISSN 1011-7741 ; no. 17).

1. Pobreza – América Latina. 2. Condiciones sociales – América Latina. 3. Política de desarrollo – América Latina. I. Título. II. Serie.

AGRIS
E14

DEWEY
307.72

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 17
ISSN 1011-7741

IICA
SDP-17

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	5
RESUMEN	7
1. CARACTERIZACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA RURAL	13
Acerca del concepto de pobreza	13
Evolución y situación actual de la pobreza rural en América Latina y el Caribe	14
Evolución de la pobreza	15
Situación actual	19
Zonificación de la pobreza rural	21
El origen de la pobreza rural y su proyección urbana	24
Introducción	24
Los modelos de desarrollo y su impacto en la pobreza rural	24
El impacto de la desigual distribución de la tierra en la pobreza rural	28
La estructura productiva y el impacto de la pobreza rural	31
La concentración de la pobreza rural en ecosistemas frágiles	31
Otros factores que explican la pobreza rural	32
Características generales de los pobres rurales	32
Características demográficas de los hogares pobres rurales	33
Características sociales y de calidad de vida de los pobres rurales	36
Empleo e ingresos de los pobres rurales	41
Heterogeneidad y especificidad de los diferentes grupos de pobres rurales	45
El pequeño agricultor campesino y su contribución al proceso de desarrollo latinoamericano	45
Campesinos sin tierra	54
Población indígena	58
Mujeres	60
Jóvenes	62
2. CAMBIOS ESTRUCTURALES, RESTRICCIONES EXTERNAS Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS DECOMBATE A LA POBREZA RURAL	64
Examen de los principales programas para superar la pobreza rural	64

La reforma agraria	64
Los programas de desarrollo rural integrado	70
Procesos y políticas de modernización y su impacto sobre los pobres rurales	73
Los procesos de modernización	74
Las políticas de modernización	80
La crisis económica, los programas de ajuste estructural y sus efectos en la pobreza rural	84
Introducción	84
Efectos de la crisis y el proceso de ajuste en la agricultura	85
Impacto de la crisis en la pobreza rural	86
3. CONCEPTOS BASICOS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL	91
El carácter político del combate a la pobreza rural	91
Marco macroeconómico de las políticas de alivio a la pobreza rural	92
Consideraciones generales	92
Políticas de amplitud macroeconómica para superar la pobreza rural	94
Lineamientos para mitigar la pobreza rural	97
Campesinos con tierra	97
Campesinos sin tierra	100
Grupos étnicos	103
Mujeres	103
Jóvenes	104
Los soportes básicos de la participación campesina: la organización, la descentralización y la capacitación	105
Algunas ideas en torno a la participación campesina	105
La organización de los pobres rurales	106
La descentralización de los sistemas de administración pública para el desarrollo rural	109
La capacitación campesina y el personal técnico para el desarrollo rural	111
La participación de las organizaciones no gubernamentales en los programas de desarrollo rural	112
BIBLIOGRAFIA	114

PRESENTACION

En América Latina y el Caribe (ALC) la elaboración de las políticas macroeconómicas y sectoriales persisten con un sesgo caracterizado por el tratamiento indiferenciado de los estratos de productores del sector agropecuario. Las políticas sectoriales han marginado a un amplio sector de pequeños productores y el modelo predominante de modernización capitalista ha privilegiado el uso intensivo del capital con bienes de producción, en su mayoría importados; estas orientaciones excluyen de los beneficios de las políticas al conjunto de pequeños productores.

Sin embargo, los pequeños productores ofrecen un significativo volumen de alimentos, materias primas básicas y productos exportables. Contribuyen a la consecución de divisas al disminuir la demanda externa de alimentos básicos y productos exportables. Por otra parte, también ofrecen ocupación y empleo a la población rural.

El modelo de desarrollo predominante ha privilegiado un proceso concentrador y urbano que afecta fundamentalmente a los pequeños productores, campesinos minifundistas, asalariados agrícolas y al desarrollo rural en general.

La pobreza rural persiste a pesar de los empeños aritméticos de los gobiernos para superarla y es bien sabido también que la persistencia es una causa permanente del malestar socioeconómico y sus secuelas en ALC que, como en América Central, ha sumido a esta subregión en guerras intestinas.

Es indudable que el sobredimensionamiento del aparato burocrático en los países, la producción de la coca, su procesamiento y mercadeo conjuntamente con la crisis económica y la consecuencia de la deuda externa son los elementos que, durante la década de los años 80, han contribuido a profundizar los problemas. Por ello, obligan a plantear propuestas para ir despejando las dificultades y alcanzar un nuevo horizonte que facilite el desarrollo en beneficio de toda la población.

El relevante desarrollo urbano se va transformando en un fenómeno inmanejable. Es agresivo en varias metrópolis y ciudades de la región, es devastador de su ecosistema; sus efectos inciden en otros ámbitos de los cuales se extraen los energéticos, los minerales, los bosques y van alterando cuencas hidrográficas, volviendo estériles a suelos que fueron fértiles. El desarrollo urbano atrae a la población rural y va contribuyendo a la descomposición familiar; de esta forma, la agricultura se ve amenazada y afectada día a día, más y más.

Pobreza rural persistente es un análisis que facilita el conocimiento sistemático de uno de los temas básicos para comprender la estructura social y económica de América Latina y el Caribe.

Los políticos, programadores, proyectistas, universitarios, profesionales de todas las disciplinas y estudiosos dispondrán con este documento de una base de conocimientos para que tengan en cuenta la importancia de considerar a las áreas rurales en el conjunto de las propuestas, y en consecuencia el rol de los pequeños productores, campesinos minifundistas y asalariados agrícolas en el escenario político, social y económico de ALC, destacando su diferenciación para no seguir ingenuamente alentando propuestas intrascendentes que no superan el papel de administrar la pobreza.

Los responsables del diseño de políticas, programas y proyectos se verán entonces obligados a ser originales y creativos al considerar la importancia de autosustentar en los países de la región la seguridad alimentaria, la generación de valor agregado local para los productos agrícolas y no agrícolas de consumo interno y de exportación, y al procurar que la tecnología se diseñe también con base en modelos que tengan en cuenta las características de los pequeños productores.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural (Programa III), solicitó este documento sobre *pobreza rural persistente* como uno de los insumos para el Seminario Internacional sobre "El papel de la economía campesina en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario" celebrado en setiembre de 1988. Como resultado del Seminario se ha publicado: *Economía Campesina, Crisis, Reactivación y Desarrollo*.

Este documento fue elaborado por el consultor Gonzalo Ibáñez a solicitud del Programa III. El documento original se denominó "La marginalidad rural: un desafío al desarrollo latinoamericano".

El propósito de los seminarios que organiza el Programa III es someter los trabajos que el IICA promueve a foros de especialistas para que mediante sus deliberaciones contribuyan a generar conocimientos que faciliten el diseño de políticas, programas y proyectos en beneficio de las sociedades nacionales de ALC, atinentes a la resolución de los Ministros de Agricultura al aprobar en octubre de 1989 el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC).

Fausto Jordán B.
Director del Programa de Organización
y Administración para el Desarrollo Rural

RESUMEN

Los estudios de medición de pobreza efectuados por la CEPAL han estimado –sobre la base de algunas investigaciones empíricas– que en las zonas rurales de la región el costo de satisfacer las necesidades básicas extra-alimentarias representa el 75% del costo de una canasta básica alimentaria. De tal forma, se ha logrado definir una línea de indigencia que corresponde al costo de la canasta básica y una línea de pobreza que equivale a un 75% por sobre la línea de indigencia (Urzúa 1989).

Estudios realizados en la década de los años 80 han dado cuenta que los pobres rurales en América Latina y el Caribe alcanzaban un número cercano a los 82 millones de personas, dentro de las cuales más de la mitad (42 millones) pertenecían a la categoría de indigentes. Ello significa que el 69% de la población rural de la región no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas y el 37% vive en condiciones de indigencia, es decir, no logran siquiera cubrir sus necesidades alimentarias. Estas cifras no advierten las grandes diferencias que existen en los niveles de pobreza rural de los diferentes países de la región.

Una de las principales causas que explica el origen de la pobreza rural y su extensión hacia las zonas urbanas se puede encontrar en los estilos de desarrollo discriminatorios y excluyentes que sistemáticamente han sido implementados en la región.

El modelo primario exportador consolidó una estructura agraria dualista en la que unos pocos agricultores concentraban gran parte de las mejores tierras, mientras un número creciente de indígenas y pequeños agricultores mantenían el control de una exigua superficie.

A partir de la crisis de los años 30, la región cambia drásticamente su estrategia de desarrollo, emprendiendo una creciente escala de sustitución de importaciones; para ello, el Estado implementó políticas económicas con un fuerte sesgo urbano-industrial.

De lo anotado se concluye que los modelos de desarrollo adoptados en la región, en un marco de profundas desigualdades estructurales, explican en gran medida la concentración de la marginalidad en las zonas rurales y la débil absorción de la pobreza que ha manifestado el crecimiento económico latinoamericano.

En la región se observa una evolución de la tenencia de la tierra caracterizada por un fuerte incremento de las pequeñas explotaciones, sin variar mayormente la superficie que ellas controlan; una dinámica expansión de las unidades agrícolas de superficie mediana; y una reducción de los latifundios –transformados en propiedades agrícolas empresariales– sin que ello haya significado perder el control de la mayor parte de la superficie (Campillo 1987).

El dinámico crecimiento experimentado por la producción agrícola en la región en los últimos treinta años, ha contado con un comportamiento diferenciado entre los distintos productos, advirtiéndose un gran dinamismo en cultivos agroindustriales, pecuarios y algunas frutas de exportación, en tanto que la producción de alimentos básicos para el consumo interno ha manifestado un débil desarrollo.

La evolución diferenciada de la producción agropecuaria tiene su origen en el deterioro progresivo de los rendimientos de aquellos cultivos asociados al productor campesino, en tanto el empresario mediante la incorporación intensiva de capital y tecnología ha podido incrementar notablemente los rendimientos de aquellos productos agropecuarios de mayor rentabilidad.

Por otra parte, se observa un fuerte cambio en los hábitos de consumo alimentario, ya que se ha incrementado el consumo de pecuarios y alimentos de origen agroindustrial que han desplazado en forma importante a la demanda de alimentos tradicionales, especialmente a aquellos que tiene el pequeño productor campesino como principal fuente de abastecimiento.

Dos son los efectos más importantes sobre la pobreza rural que se han derivado de esta creciente diferenciación productiva. En primer lugar, la modernización empresarial ha desplazado enormes contingentes de mano de obra que ha operado en virtud de la incorporación intensiva de capital y tecnología; del mismo modo el cambio a relaciones contractuales de trabajo de tipo monetario y la marcada estacionalidad en los requerimientos de mano de obra de las fincas empresariales especializadas, han llevado a un continuo cambio de trabajadores permanentes por temporales, situación que agrava la inestabilidad de los ingresos y disminuye la capacidad organizativa de los asalariados para negociar sus condiciones de trabajo. En segundo lugar, el deterioro de los rendimientos y de la demanda de aquellos productos cuyo origen es marcadamente campesino tiene un impacto regresivo en los ingresos de estos pequeños agricultores, circunstancia que es agravada por la exacción de excedentes por parte de los intermediarios y la discriminación de las políticas de precios y comercio exterior destinadas a favorecer un sector urbano más organizado.

Los pobres rurales cuentan con escaso poder para negociar su inserción en la sociedad. Gran parte de esta incapacidad está dada por la carencia o debilidad de estructuras organizativas que les permitirían presionar a la autoridad o encarar con mayor poder a otros grupos contrarios a sus intereses. Asimismo, la falta de organización del campesinado dificulta la expresión orgánica de sus demandas y muchas veces constituye un serio obstáculo para implementar programas y proyectos que van en su beneficio.

Ligado a lo anterior, existen dos elementos que limitan el potencial del campesino para participar en el desarrollo de los países. El primero es la excesiva acumulación de poderes en la autoridad central lo cual deja sin expresión a las instancias locales que pudieran permitir una mejor representación del campesinado. El segundo elemento tiene relación con la competencia del campesino para enfrentar un mundo de complejas relaciones, culturalmente diferente y con valores contrapuestos a aquellos que históricamente le han permitido vivir en condiciones de extrema adversidad.

A pesar de que los pobres rurales constituyen un grupo bastante heterogéneo, es fácil observar ciertos rasgos comunes que los identifican y que a la vez conforman los factores determinantes de su condición de pobreza: la fecundidad es notablemente más alta en las zonas rurales, en tanto la mortalidad infantil en las zonas rurales de los distintos países de la región era entre un 30% y 60% superior a la de las áreas urbanas.

Entre 1960 y 1987 la población urbana ha pasado del 50% al 68%, siendo las grandes migraciones una de las principales causas que explican esta rápida transformación. Se estima que de los 176 millones de personas adicionales que se han incorporado a las zonas urbanas, a lo menos 80 millones han tenido su origen en las migraciones rural-urbanas (Trivelli e Ibáñez 1987; Schejtman 1980).

La cesantía y el subempleo es una característica común entre los pobres rurales. Se ha estimado que cerca de 20 millones de personas en la región trabajan explotaciones agrícolas menores de tres hectáreas, cuyos requerimientos de mano de obra son a lo más siete millones de personas, lo cual significa un subempleo del orden del 65% (Trivelli e Ibáñez 1987).

Este proceso, tomando en cuenta los persistentes problemas de empleo en el sector agrícola y urbano, sugiere que la población seguirá relocalizándose en puestos de trabajo no agrícolas en las zonas rurales, situación que puede revertir la estructura de la pobreza rural concentrándola mayoritariamente en el sector rural no agrícola.

Los asalariados que trabajan en la agricultura tienen como fuente principal de ingresos el pago monetario por sus servicios y como ingresos secundarios el pago en especies, la producción que obtiene de su huerta familiar, la cría de animales y otras tareas que normalmente son asumidas por las mujeres.

Estudios realizados en 1983 dieron cuenta de que en los últimos 15 años los salarios agrícolas han tendido a acercarse a los de los sectores más bajos de las zonas urbanas. A pesar de ello, los ingresos de la gran mayoría de los países, a fines de la década pasada, eran

inferiores en 40% a los recibidos por los obreros urbanos (CEPAL/FAO. División Agrícola Conjunta 1983).

La mayor fuente de ingreso extrapredial la constituye la venta de fuerza de trabajo estacional en fincas empresariales. De esta manera, el fuerte contingente de mano de obra de origen minifundista determina una mantención deprimida de los salarios y de las condiciones de trabajo del campesino. Esto favorece la exacción de excedente a la agricultura campesina, incrementando la diferencia entre las pequeñas y grandes explotaciones y afectando directamente el nivel de ingresos percibidos por los asalariados.

La modalidad de la penetración capitalista en el agro ha originado una caída drástica en el número de contratados permanentes. En efecto, la empresa agrícola moderna muestra un alto grado de capitalización y tecnología que tiene un claro papel sustitutivo de mano de obra, lo cual se traduce en mantener un mínimo de personal permanente, contratando personal suplementario sólo en las épocas de mayor demanda de mano de obra.

No obstante las exiguas superficies que poseen las fincas campesinas, la participación que tienen en la producción agrícola nacional es considerable, especialmente en aquellos productos básicos de alimentación de la población.

La tradicional visión de una economía campesina básicamente de autoconsumo ya no tiene asidero en la realidad, pues es notable la contribución del pequeño agricultor campesino a los mercados. Sin embargo, el gran número de pequeñas explotaciones con una producción diversificada presenta una oferta atomizada de pequeños volúmenes de productos, heterogéneos en calidad y a menudo altamente perecederos, lo cual hace difícil tener algún grado de poder de negociación frente a un intermediario concentrado. Por otra parte, a menudo las políticas de gobierno discriminan en contra de los alimentos, dada su importancia en la determinación de los salarios reales urbanos.

La presencia de población indígena tiene una gran significación en América Latina. Concentrada mayoritariamente en las áreas rurales, la actual población aborigen se ha estimado en cerca de 30 millones de personas. Los grupos indígenas constituyen el grupo social donde la pobreza alcanza su más dramática representación. No obstante, son común de ellos ciertos rasgos de comportamiento social que, además de diferenciarlos de otros grupos de pobres rurales, les han permitido llevar en mejor forma su subsistencia.

Se estima que la mujer campesina representa cerca del 19% de la población económicamente activa que trabaja en la agricultura de la región y aporta más del 20% del

ingreso familiar. Cifras recientes indican que más del 15% de los hogares rurales han sido capaces de salir del estado de indigencia gracias al ingreso generado por la mujer.

La pobreza rural tiene un especial impacto en la mujer, dada la importancia que ella adquiere en la generación de ingresos, especialmente en situaciones en extremo adversas. La mujer campesina por su doble rol –doméstico y productivo– es muy vulnerable en su condición física, agravada por su mala alimentación. Es evidente la discriminación que sufre la mujer campesina, no sólo en la sociedad en su conjunto, sino también en el seno de su propia familia.

La juventud rural latinoamericana representa un porcentaje significativo del total de la población rural. De la población económicamente activa (PEA) rural de la región, 38 millones son jóvenes entre 10 y 24 años, lo cual representa más de un tercio de la PEA rural total.

En la actualidad, el contingente de jóvenes rurales enfrenta un grave problema de identidad. Los procesos de modernización capitalista en la agricultura y la intromisión de modelos culturales urbanos están actuando como factores de descomposición de la familia campesina. En efecto, la migración de los jóvenes hacia las ciudades en busca de mejores expectativas y el alejamiento del hogar en busca de trabajos temporales e inestables, desintegran la familia campesina a temprana edad.

El joven rural carece de instancias que le permitan su desarrollo integral, en donde pueda volcar sus inquietudes intelectuales y expresar su creatividad; en estas condiciones, el joven campesino encuentra serias dificultades para insertarse en su propio medio y desarrollarse como persona.

La debilidad de los gobiernos y sus instituciones para hacer frente a los grupos contrarios a las aspiraciones de los pobres; la falta de voluntad política para llevar a cabo grandes transformaciones; y la formulación de políticas y estrategias basadas más en la percepción de intelectuales que en las necesidades sentidas de la población; son algunos de los factores que explican las insuficientes realizaciones de las estrategias de desarrollo rural en América Latina (Ibáñez 1988).

Las políticas implementadas en muchos casos han carecido de la especificidad que requieren para atender el segmento de agricultores campesinos. Asimismo, la dualidad presente en el sector agrícola ha tenido su contraparte en el aparato institucional, donde ha coexistido aquellas instituciones orientadas al desarrollo agrícola con aquellas ocupadas del desarrollo rural, cuya principal orientación pareciera ser la administración de la pobreza y no una decidida promoción del desarrollo.

Durante mucho tiempo las políticas públicas se caracterizaron por promover la industrialización protegida en desmedro de la actividad agrícola. Estrategias de desarrollo industrial, apoyadas por restricciones tarifarias y sobrevaloración de las monedas nacionales, fueron complementadas por fijación de precios internos de los alimentos. Esto derivó en un desincentivo de la producción agrícola orientada a los mercados internos que generó un déficit del abastecimiento que debió ser cubierto por importaciones, a menudo con graves repercusiones en los precios internos que desestimulan la producción nacional.

La crisis, y el consecuente ajuste estructural, trajo consigo modificaciones sustanciales del marco en que se venía desarrollando la actividad agrícola, dado que se han reducido en forma drástica, cuando no eliminado, las medidas compensatorias hacia el sector, quedando éste sujeto principalmente a las medidas macroeconómicas que requería el ajuste. La restricción de la oferta monetaria y la disminución del gasto fiscal fueron las causas determinantes de la contracción de la demanda agregada de los países de la región.

La fuerte heterogeneidad que existe al interior del sector agrícola vuelve insuficiente el análisis del comportamiento económico del conjunto de la agricultura para inferir el beneficio o deterioro que pueden haber experimentado los grupos rurales marginales. Por ello se hace necesario contar adicionalmente con una serie de variables que permitan un marco más amplio y diversificado a fin de facilitar su examen.

El impacto que ha tenido la crisis en el incremento de la población económicamente activa de la agricultura es considerable. Estimaciones preliminares señalan que la tasa de incremento anual de la PEA agrícola entre 1981 y 1985 fue de 4.1% en tanto entre 1970 y 1980 fue de sólo 0.36%. Esto ha tenido un doble efecto sobre los pobres rurales. El primero es el deterioro de los salarios de los trabajadores agrícolas, los que en un lapso de cinco años cayeron en 15%. El segundo es el incremento de la densidad de trabajadores en fincas minifundistas, lo cual genera un fuerte subempleo que se expresa en una considerable caída de la productividad del empleo y por ende de los salarios implícitos de las familias campesinas.

En cuanto a la inversión pública en agricultura, la información disponible, aunque parcial, señala que a partir de 1983 se produce una contracción del gasto público en agricultura, especialmente en inversiones e infraestructura, servicios de apoyo a la producción y los servicios sociales dirigidos a las áreas rurales, todo lo cual ha acentuado la tendencia negativa que venían experimentando muchos países en la región desde fines de la década del setenta (CEPAL/FAO 1987).

Actualmente, las políticas sociales orientadas a los pobres rurales son de una debilidad absoluta, lo que ha hecho perder todos los esfuerzos acumulados anteriormente para llevar a cabo programas que requerirían un apoyo permanente y un período de larga maduración.

CARACTERIZACION DE LA PROBLEMATICA DE LA POBREZA RURAL

Acerca del concepto de pobreza

El economista norteamericano J.K. Galbraith escribía, hacia 1964, acerca de la pobreza: “La gente se ve golpeada por la pobreza cuando su ingreso, aunque sea adecuado para la sobrevivencia, se encuentra marcadamente por debajo de la comunidad. Entonces, no pueden tener lo que la comunidad considera como el mínimo necesario para llevar una vida digna y no pueden escapar, por lo tanto, al juicio de la comunidad respecto a su marginalidad” (Galbraith 1964).

El Banco Mundial ha definido un parámetro de fácil utilización para cuantificar la pobreza al recurrir para ello a su acepción relativa; señala que pueden considerarse pobres todas aquellas personas que tienen un ingreso inferior al 30% del ingreso medio nacional. Bajo este prisma la pobreza siempre estará relacionada con la sociedad en la cual esté inserta y con las relaciones que se den en ella, criterio que no permite advertir la real situación de los grupos de más bajos ingresos. Es así como en un país la distribución del ingreso puede ser bastante equitativa; sin embargo, la satisfacción de necesidades básicas puede ser difícilmente alcanzada por gran parte de la población.

Si bien es cierto que existe una estrecha relación entre la pobreza relativa y la objetiva, es necesario definir un concepto operativo de la pobreza, de forma tal que se pueda saber en forma fehaciente el porcentaje de la población que tiene serias dificultades para vivir en condiciones dignas.

No es nada fácil determinar criterios totalmente objetivos para definir la pobreza, dado que su significado está relacionado con concepciones valorativas que definen y determinan la estructura de necesidades básicas que deben satisfacerse. A pesar de la dificultad existente para identificar y cuantificar aquellos parámetros, se ha llegado a cierto consenso respecto a las variables más importantes para determinar el espectro de necesidades básicas mínimas que debe satisfacer cada individuo, independientemente de la posición relativa que ocupe éste en la sociedad.

Altimir ha diseñado una metodología para medir la pobreza absoluta, sustentada en la definición de un conjunto de necesidades consideradas como básicas para el desarrollo normal de los individuos, entre las cuales se consignan: la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, el vestuario y el acceso a otros servicios sociales específicos (Altimir 1981). Para este efecto, se ha estimado los requerimientos mínimos de calorías y proteínas que debe tener la alimentación de un individuo para su desarrollo normal, y que han sido recomendados por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A partir de lo

anterior se ha evaluado el costo de una canasta de alimentos que tome en consideración aspectos específicos de precios, hábitos de consumo y producción, y que pueda satisfacer a mínimo costo los requerimientos señalados.

Los estudios de medición de pobreza efectuados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han estimado –sobre la base de algunas investigaciones empíricas– que en las zonas rurales de la región el costo de satisfacer otras necesidades básicas representa el 75% del costo de una canasta básica alimentaria. De esta forma se ha logrado definir una línea de indigencia que corresponde al costo de la canasta básica y una línea de pobreza que equivale a un 75% por sobre la línea de indigencia (Urzúa 1989:22).

Con el objeto de cuantificar la pobreza se ha recurrido a las encuestas de ingresos y gastos familiares, por medio de lo cual se obtuvo el ingreso per cápita disponible. Este último, al ser comparado con las líneas anteriormente definidas, logra estimar el número de personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia.

A pesar de la aparente sencillez de esta metodología, ella debe hacer frente a una serie de dificultades prácticas que se acentúan en las zonas rurales. Gran parte de estas limitaciones está explicada por la carencia de información estadística, la cual se relaciona tanto con la dificultad de recoger información en áreas fuertemente dispersas, como también por la tradicional falta de atención que ha sido objeto el sector rural.

Por otra parte, existe una serie de críticas que apuntan a la definición operativa de pobreza absoluta al tomar como criterio básico el ingreso familiar. Una de ellas cuestiona el hecho de que una familia con un ingreso capaz de satisfacer sus necesidades básicas no necesariamente hará un uso óptimo de él, pudiendo incluso no estar satisfaciendo sus necesidades mínimas de alimentación (FAO 1987:5). Asimismo, otro número importante de observaciones hacen referencia a deficiencias en la medición del ingreso disponible de las familias campesinas, ya sea subestimando el valor del autoconsumo u omitiendo los ingresos extraprediales. Con todo lo discutible que pueda ser dicha metodología, pareciera que la definición de líneas de pobreza y el uso del ingreso familiar para determinar la población pobre, dadas las dificultades existentes para utilizar otros instrumentos de medición, es la forma más práctica en la obtención de indicadores de pobreza para la mayor parte de los países de la región.

Un último alcance, que será de gran utilidad al analizar los diferentes grupos de pobres rurales, tiene relación con el carácter permanente o transitorio de la pobreza. Al respecto, una persona puede ser pobre durante toda su vida (pobreza crónica), durante ciertas etapas de su vida, relacionada normalmente con su edad (pobreza cíclica) o durante ciertos meses del año (pobreza temporal). Evidentemente, esta clasificación se torna fundamental cuando se quiere diseñar estrategias que pretenden revertir la situación de los diferentes grupos de pobres rurales.

Evolución y situación actual de la pobreza rural en América Latina y el Caribe

A continuación se entrega un panorama general de los niveles de pobreza rural observados en la región, advirtiendo su evolución según estimaciones hacia fines del presente siglo, e identificando los principales focos de concentración de la pobreza rural latinoamericana.

Evolución de la pobreza

A nivel latinoamericano se ha verificado un incremento de la población en situación de pobreza. Esta tendencia tiene un comportamiento diferenciado según se trate de población rural o población asentada en zonas urbanas.

Evolución de la pobreza total en América Latina

Como se observa en el Cuadro 1, en 1970, 112 millones de latinoamericanos vivían en condiciones de pobreza, los que en 1980 aumentan a 130 millones, estimándose que para el año 2000 el número de pobres en la región llegaría a 170 millones. Por su parte, en todos y cada uno de los países latinoamericanos se ha incrementado la población pobre.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza total 1970 – 2000

Países	1970		1980		2000	
	Millones de personas	% ^a	Millones de personas	% ^a	Millones de personas	% ^a
Argentina	1.9	8	2.2	8	2.3	7
Chile	1.6	17	1.8	16	2.1	14
Costa Rica	0.4	24	0.5	22	0.7	19
Venezuela	2.8	25	3.7	24	6.3	23
México	17.4	34	20.2	29	24.3	21
Panamá	0.6	39	0.7	37	0.9	32
Colombia	9.4	45	11.1	43	15.6	41
Brasil	46.7	49	52.6	43	65.6	35
Perú	6.7	50	8.6	49	14.7	48
Honduras	1.7	65	2.4	64	4.5	64
Total América Latina	112.0	40	130.0	35	170.0	30

a Referido a la población total.

Fuente: CEPAL 1985.

Sin embargo, si estas cifras de pobreza son examinadas en un contexto relativo entregan una visión más optimista, esto es: la pobreza estaría creciendo a tasas menores al aumento poblacional. En efecto, en todos los países se observa que los porcentajes de sus poblaciones en situación de marginalidad es decreciente. A nivel regional se evaluó en 40% la población pobre hacia 1970, porcentaje que se ha reducido a 35% para el año 1980, estimándose que hacia el año 2000 sólo el 30% del total de la población vivirá en condiciones de pobreza absoluta.

Frente a estas tendencias contrapuestas –crecimiento en valores absolutos y disminución en términos relativos– cabe preguntarse si efectivamente la pobreza rural está disminuyendo o por el contrario existen tendencias diferenciadas entre los ámbitos urbano y rural. Una manera de responder a esta interrogante es examinar la evolución de la pobreza tanto en su contexto urbano como rural.

Evolución de la pobreza urbana y rural

Sobre la base del Cuadro 2 se pueden extraer algunas conclusiones de interés. Se estima que el número de pobres urbanos entre 1970 y el 2000 más que se duplicará; en cambio, el de pobres rurales se mantendrá casi invariable. En efecto, se estima que los 47 millones de pobres del sector urbano en 1970 aumentarán a 102 millones hacia el año 2000 y la pobreza rural se incrementará en sólo tres millones de personas para igual lapso.

Grosso modo, en América Latina la población urbana marginal crecería a tasas acumulativas anuales de 2.6% y la rural al 0.2% anual, tendencias que para cada uno de los países de la región se reproducen con similares características. Como consecuencia de estas tasas diferenciadas de crecimiento de la pobreza, la pobreza rural que en 1972 representaba el 58% de la pobreza total disminuiría su relevancia al 51% en 1980 y al 40% en el año 2000.

El cambio en la importancia relativa de la pobreza rural respecto de la urbana y viceversa –esto es el aumento consecuente de la pobreza urbana–, se debe entender como consecuencia de fenómenos migratorios rural-urbanos y no como indicios de un mejoramiento real en las condiciones de vida rural ni debido a una pauperización generalizada de la población urbana.

En realidad la pobreza rural y la urbana, analizadas dentro de sus propios ámbitos, presentan comportamientos radicalmente opuestos. La primera no sólo muestra una alta incidencia dentro del medio rural, sino que se ha incrementado entre 1970 y 1980, aun cuando en valores absolutos revela un débil aumento. Por su parte, la población urbana marginal presenta el comportamiento inverso, esto es, un importante aumento en su número pero disminución en términos relativos. Ambas situaciones y sus respectivas tendencias se pueden corroborar al analizar el Cuadro 3, en donde se muestran las pobrezas urbana y rural, ambas referidas a sus propios contextos.

En efecto, si se analiza la sobretasa de pobreza rural –índice que advierte la mayor incidencia de la pobreza rural sobre la pobreza urbana– en 1970 América Latina presenta en el ámbito rural una incidencia de pobreza que es el doble de la urbana, relación que a nivel de países muestra diferencias notables. Así, por ejemplo, en Argentina y Costa Rica la tasa de pobreza rural es 360% y 300% mayor que la urbana; en Chile, México, Panamá y Venezuela fluctúa entre 191% (Panamá) y 93% (Chile). Ahora bien, similar análisis para el año 1980 muestra que en general las sobretasas de pobreza rural se incrementan con la sola excepción de Colombia y Costa Rica. A nivel regional, la sobretasa de pobreza rural ha aumentado de 100%, en 1970, a 119% en 1980.

Adicionalmente, entre 1970 y 1980, la población urbana marginal de la región se incrementa en 17 millones (36%); no obstante, el porcentaje de pobres urbanos respecto a la población urbana disminuyó de 28% a 26%. Esta disminución relativa se observa en cada uno de los países considerados, a excepción de Costa Rica donde se incrementa la pobreza urbana en 3% en dicho período.

Por su parte, la pobreza rural presenta porcentajes de incidencia crecientes entre 1970 y 1980, en casi todos los países. Solo México y Colombia se apartan del comportamiento general, países que además influyen significativamente en los valores que se observan a nivel regional para 1970 y 1980.

Cuadro 2. Evolución de la pobreza urbana y rural 1970-2000

Países	1970				1980				2000			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	Millones de personas	% a										
Argentina	1.0	54	0.9	46	1.3	57	0.9	43	1.4	59	0.9	41
Chile	1.0	62	0.6	38	1.2	67	0.6	33	1.6	76	0.5	24
Costa Rica	0.1	26	0.3	74	0.2	31	0.3	69	0.3	38	0.4	62
Venezuela	1.6	57	1.2	43	2.3	61	1.4	39	4.4	70	1.9	30
México	6.8	39	10.6	61	0.3	46	10.9	54	14.8	61	9.5	39
Panamá	0.2	36	0.4	64	0.3	44	0.4	56	0.7	75	0.2	25
Colombia	5.0	53	4.4	47	6.7	60	4.4	40	11.2	72	4.4	28
Brasil	19.1	41	27.6	59	25.2	48	27.4	52	40.0	61	25.6	39
Perú	2.5	37	4.2	63	3.4	40	5.2	60	6.3	43	8.4	57
Honduras	0.4	22	1.3	78	0.6	27	1.8	73	1.5	33	3.0	67
Total												
América Latina	47.0	42	65.0	58	64.0	49	66.0	51	102.0	60	68.0	40

a Referido a la población pobre total.

Fuente: CEPAL 1985.

Cuadro 3. Pobreza urbana y rural 1970-1980

Países	Año	Pobreza rural total						Sobretasa de pobreza rural respecto de la urbana (%) ^d
		Pobreza urbana total		Pobres		Indigentes		
		Millones de personas	% ^a	Millones de personas	% ^b	Millones de personas	% ^c	
Argentina	1970	1.0	5	0.9	23	0.04	4	360
	1980	1.3	5	0.9	24	0.05	6	380
Brasil	1970	19.1	36	27.6	64	15.6	57	78
	1980	25.2	30	27.4	73	16.9	62	143
Colombia	1970	5.0	40	4.4	54	2.0	45	35
	1980	6.7	39	4.4	50	2.1	48	28
Costa Rica	1970	0.1	10	0.3	40	0.07	23	300
	1980	0.2	13	0.3	42	0.2	67	223
Chile	1970	1.0	14	0.6	47	0.35	58	93
	1980	1.2	13	0.6	32	0.2	33	146
Honduras	1970	0.4	45	1.3	74	1.05	81	64
	1980	0.6	43	1.8	78	1.7	94	81
México	1970	6.8	24	10.6	47	4.1	39	96
	1980	9.3	21	10.9	43	6.1	56	105
Panamá	1970	0.2	22	0.4	64	s/i	—	191
	1980	0.3	22	0.4	65	s/i	—	195
Perú	1970	2.5	37	4.2	65	2.6	62	76
	1980	3.4	34	5.2	71	2.2	42	109
Venezuela	1970	1.6	20	1.2	45	0.6	50	125
	1980	2.3	18	1.4	61	0.2	14	239
América Latina	1970	47.0	28	65.0	56	s/i	—	100
	1980	64.0	26	66.0	57	s/i	—	119

a Porcentaje respecto de la población urbana.

b Porcentaje respecto de la población rural.

c Porcentaje respecto de la pobreza rural.

d $[(2)/(1) - 1] \times 100$.

Fuente: CEPAL 1985.

FAO 1987. Cuadros por país. Datos básicos sobre el sector agrícola. Departamento de Política Económica y Social.

Chateauneuf *et al.* 1983.

Peek 1985.

FAO 1984.

FAO 1986.

A nivel regional, el porcentaje de población pobre en las zonas rurales se incrementa de 56% a 57% entre 1970 y 1980; si no se consideran aquellos países que disminuyeron la pobreza relativa en las áreas rurales –Colombia y México–, la evolución sería del 48% al 52% entre ambos años.

El somero análisis realizado tiene por objeto de señalar dos aspectos de importancia respecto de la pobreza rural. En primer lugar, la población rural presenta una situación de marginalidad generalizada, lo que se demuestra por el alto porcentaje de dicha población en situación de pobreza. A nivel regional y en la mayoría de los países la pobreza engloba a más de la mitad de la población rural. En segundo lugar, el porcentaje de población rural pobre muestra incrementos sustantivos a nivel de países y a nivel regional (con la salvedad de Colombia y México), lo cual refleja una agudización de las ya precarias condiciones de vida de los pobladores rurales. No tiene otra explicación el hecho de que la indigencia rural aumente con más celeridad que la pobreza misma.

Es así como entre 1970 y 1980 los indigentes rurales se incrementan de 26 millones a 30 millones, es decir, aumentan en 15%, en tanto la pobreza rural aumenta sólo en 3.5%. De esta forma, en 1970 el 51% de los pobres rurales caía en la categoría de indigentes, y en 1980 la proporción aumenta al 56%. A nivel de países se puede observar que en la década 1970-1980 el porcentaje de indigentes rurales ha disminuido tan sólo en tres países (Chile, Perú y Venezuela), aun cuando en los tres la pobreza rural total muestra incrementos de importancia. Asimismo, si bien Colombia y México han disminuido el impacto relativo de la pobreza rural, no ha sucedido lo mismo con los indigentes, los cuales se han incrementado (Cuadro 3).

Situación actual

Aun cuando CEPAL estima para 1980 en 66 millones el número de pobres rurales en América Latina, varios estudios sobre el tema hacen pensar que su número es bastante mayor. Desde este punto de vista, se ha optado por considerar las estimaciones de CEPAL en el contexto de la evolución de la pobreza rural –por las ventajas que ellas tienen al pertenecer a una serie de estimaciones que abarcan el período 1970-2000– y por presentar la actual incidencia de la pobreza rural sobre la base de algunos estudios específicos que ofrecen información más precisa y actualizada.

Dichos estudios, realizados en la primera mitad de la actual década, han dado cuenta que los pobres rurales en América Latina y el Caribe alcanzaban en 1980 un número cercano a los 82 millones de personas, dentro de las cuales más de la mitad (42 millones) pertenecían a la categoría de indigentes. En términos globales, las cifras anteriores significan que el 69% de la población rural de la región no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas y el 37% vive en condiciones de indigencia, es decir, no logran siquiera cubrir sus necesidades alimentarias.

Estos valores, si bien son representativos de la región, ocultan sin embargo las profundas diferencias que a nivel de países se observan dentro de las respectivas poblaciones rurales. El Cuadro 4 es ilustrativo en este aspecto; en éste se han ordenado los diferentes países de acuerdo con cuatro niveles de pobreza rural.

En el primer nivel –que reagrupa aquéllos cuyo porcentaje de población rural pobre no supera el 25%– aparecen sólo tres países: Uruguay, Argentina y Grenada. En conjunto poseen el 5% de la población rural regional y concentran sólo el 0.5% de la población rural

pobre de la región. No obstante su baja incidencia regional, es importante señalar que los indigentes rurales en Uruguay y Grenada representan respectivamente el 40% y el 35% de la población rural pobre de estos países.

En el segundo estrato –con población rural pobre entre 25% y 50% de la población rural total– se incluyen sólo dos países, Costa Rica y Trinidad y Tobago. Entre ambos tienen el 1%

Caudro 4. Estimaciones de pobreza rural en América Latina y el Caribe. 1980

Países/ incidencia	Población rural miles	Pobreza rural miles	%	Indigencia rural miles	%	Indigencia/pobreza %
25%						
Uruguay	470	47	10 ^a	19	4 ^a	40
Argentina	4 890	489	10 ^a	49	1 ^a	10
Grenada	104	26	25 ^c	9	9	35
25% 50%						
Costa Rica	1 231	419	34 ^b	234	19 ^b	56
Trinidad y Tobago	940 2 171	410 829	40 ^a 38	s/i	s/i	
50% 75%						
Jamaica	1 090	556	51 ^c	s/i	s/i	
Chile	2 106	1 179	56 ^c	232	11 ^a	20
Paraguay	1 847	1 164	63 ^c	536	29 ^a	46
Venezuela	2 451	1 569	64 ^c	221	9 ^a	14
Ecuador	4 279	2 781	65 ^d	856	20 ^a	31
Colombia	9 226	6 181	67 ^c	2 122	23 ^a	34
Panamá	967	648	67 ^b	367	38 ^b	57
Perú	5 720	3 890	68 ^d	2 231	39 ^a	57
México	23 348	15 877	68 ^a	6 070	26 ^a	38
Brasil	39 398	28 761	73 ^c	16 941	43 ^a	59
República Dominicana	2 751	2 063	75 ^a	s/i	s/i	
75%						
El Salvador	2 913	2 213	76 ^b	1 602	55 ^b	72
Nicaragua	1 291	1 033	80 ^b	646	50 ^b	63
Honduras	2 359	1 887	80 ^b	1 651	70 ^b	87
Guatemala	4 253	3 537	84 ^b	2 212	52 ^b	63
Bolivia	3 102	2 668	86 ^c	2 295	74 ^a	86
Haití	4 381	4 162	95 ^a	3 768	86 ^a	91
Total	119 117	81 596	69	42 091	37^e	52

Fuente: a Chateaufeuf *et al.* 1983.

b Peek 1985.

c Urzúa 1984.

d FAO 1987.

e Información proveniente de los países.

del total de pobres rurales de la región, aun cuando no alcanzan a representar al 2% de la población rural de América Latina y el Caribe. Cabe señalar, sin embargo, que Costa Rica presenta una alta incidencia de indigencia a nivel rural. En efecto, de los 419 mil pobres rurales, 234 mil (56%) viven en la indigencia.

El tercer conjunto de países –con incidencia de pobreza rural entre 50% y 75%– incluye a la gran mayoría de los países latinoamericanos y a dos del Caribe, y la situación que en conjunto muestran se considera representativa para América Latina. En efecto, en este tramo se concentra el 78% de la población rural, el 79% de los pobres rurales y el 70% de los indigentes, porcentajes todos referidos al total regional. En valores absolutos, significa que este conjunto de países posee 93 millones de pobladores rurales, de los cuales 65 millones (69%) viven en condiciones de pobreza y 30 millones (32%) viven en la indigencia.

En este grupo se incluyen México y Brasil, países de mayor relevancia, ya que ambos poseen más de la mitad de la población rural de América Latina y el Caribe, así como de los pobres e indigentes de la región. La incidencia que posee la pobreza rural en ambos países es la mayor de este grupo, tan sólo superada por República Dominicana. En efecto, el 68% de la población rural mexicana está catalogada como pobre, porcentaje que es de 73% para Brasil. Adicionalmente, Brasil es el país que ostenta el mayor nivel de indigencia de este grupo, que representa el 43% de la población rural y el 59% de la pobreza rural.

En el cuarto y último estrato –con población rural en situación de pobreza superior al 75%– se incluyen cuatro países de Centroamérica, uno del Caribe y uno del Area Andina (Bolivia). Los porcentajes de incidencia de pobreza rural son todos de magnitudes extraordinariamente altos, lo cual refleja condiciones de pobreza rural prácticamente generalizadas. A modo de ejemplo, se considera que el porcentaje modal de población rural pobre supera el 80% y que de éstos cerca del 80% son indigentes. Bolivia y Haití son los dos países que presentan mayor incidencia de pobreza rural con porcentajes que abarcan respectivamente al 86% y 95% de la población rural.

Estos seis países, a pesar de contar con el 15% de la población rural regional, concentran el 19% de los pobres rurales y el 29% de los indigentes rurales.

Zonificación de la pobreza rural

De acuerdo con la magnitud de las concentraciones de pobreza rural, es posible distinguir las siguientes áreas:

Brasil

En 1980 Brasil poseía casi 29 millones de pobres rurales, esto es algo más de un tercio del total estimado para América Latina y el Caribe. De acuerdo con la información disponible, es posible determinar que las mayores concentraciones de pobreza rural se encuentran en la región Nordeste del país, la cual aporta el 57% de los pobres del país. El siguiente es el orden de las regiones según incidencia de la pobreza, de mayor a menor: Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Surdeste y Sur (Sampaio 1984). La desagregación de la información por entidades federativas muestra la misma tendencia: las mayores proporciones de pobres rurales se encuentran en los estados de Piauí, Paraíba y Ceará, todos del Nordeste (Sampaio 1984).

Adicionalmente, cabe señalar que el Nordeste brasileño presenta las mayores brechas en el acceso a servicios esenciales. Esta situación se refleja en: las tasas de analfabetismo que en 1970 alcanzaban el 75% en contraste con el 25% y 59% de los sectores urbano y rural del país (CEPAL 1981); la tasa de mortalidad infantil que en 1975 era de 224% (UNICEF 1982) en contraste con el 89% nacional (Banco Mundial 1986:Cuadro 27, Anexo); y, por último, en la esperanza de vida, la cual alcanza sólo 48 años, en circunstancias que para las ciudades es de 66 años (CEPAL 1981).

México

México es el segundo país con mayor número de pobres rurales. En efecto, en 1980 tenía 16 millones de pobres rurales, lo cual significa que posee casi la quinta parte de toda la pobreza rural de la región.

Las regiones que ostentan los mayores grados de marginación se ubican en la zona sur del país y especialmente en las zonas rurales. En este aspecto el estudio realizado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) es ilustrativo, pues sobre la base de definir la marginalidad por medio de 19 variables de relevancia (nivel de ingreso, desempleo, ruralidad, deficiencia en comunicaciones y vías de acceso, niveles de desnutrición, analfabetismo, morbilidad, etc.) elaboró un índice de marginalidad relativa. En orden decreciente los estados de la unidad federativa con mayor incidencia de pobreza fueron Oaxaca, Chiapa, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro y Puebla.

El clima en las zonas de mayor pobreza varía ampliamente, desde el tropical semihúmedo hasta el fuertemente árido. En las regiones áridas y semiáridas, en donde los recursos naturales son escasos y/o de baja calidad, es posible encontrar las mayores concentraciones de pobreza, las que con frecuencia sobrepasan el 80% de la población rural.

Los indicadores de bienestar son decisivos para señalar las diferencias existentes entre las zonas urbanas y rurales pobres. La esperanza de vida al nacer en zonas urbanas llega a 69 años y en áreas de pobreza rural sólo a 60. El analfabetismo de la población mayor de 15 años en las ciudades cabeceras de municipios alcanza el 12%, mientras que en zonas de alta ruralidad se encuentran con frecuencia porcentajes superiores al 50% (COPLAMAR).

Altiplano Sur Andino

Geográficamente, la zona abarca el altiplano andino de Ecuador, Bolivia y Perú, además de pequeños territorios de Colombia por el norte y el altiplano chileno por el sur.

Las condiciones geográficas y ecológicas hacen que esta zona posea características que la diferencian notoriamente del resto. En efecto, el clima a medida que se gana en altura varía desde cálido y lluvioso hasta frío y árido. Las precipitaciones son de 200-500 mm distribuidos en dos o tres meses en el año. En estas condiciones, los recursos naturales –sobre todo en los pisos ecológicos superiores– son escasos, de baja calidad y de muy fácil degradación. En esta zona viven cerca de 10 millones de pobres rurales pertenecientes en su mayoría a Bolivia y Perú.

Esta región posee los niveles más bajos de ingreso del sector rural latinoamericano. Algunos estudios de caso señalan ingresos familiares de US\$49 per cápita/año en 1976 en el altiplano norte de Bolivia (Figueroa 1979). En 1972 en la sierra del altiplano sur de Perú, el ingreso medio per cápita era de US\$60 al año.

Los porcentajes de la población analfabeta en el altiplano son entre 4 y 10 veces mayores que los que presentan las zonas urbanas. En efecto, en Ecuador el analfabetismo urbano y del altiplano alcanza respectivamente el 14% y 59%; en Perú las tasas llegan a 5% y 56%; y en Bolivia muestran en cada caso un 14% y 85% de analfabetismo.

Por último, en lo que respecta a la esperanza de vida al nacer, el altiplano boliviano muestra una diferencia negativa de cinco años respecto del promedio nacional, diferencial que en el ecuatoriano llega a 10 años.

Centroamérica

Los seis países centroamericanos reunían en 1980 aproximadamente cinco millones de pobres rurales, lo cual significa que casi la mitad de la población rural (46%) caía bajo esta clasificación (PREALC 1986). En orden decreciente y de acuerdo con el porcentaje de población rural en situación de pobreza, los países se ordenan como sigue: Guatemala (84%), Honduras (80%), Nicaragua (80%), El Salvador (76%), Panamá (67%) y Costa Rica (34%).

El factor ecológico asociado a la pobreza rural, como en todas las zonas de pobreza de la región, tiene relación con áreas de altura, suelos degradados y sectores áridos.

Las diferencias en el acceso a los servicios básicos de los sectores urbano y rural se manifiestan en indicadores tales como las tasas de analfabetismo, las que a nivel de países son en general tres veces mayores en las zonas rurales que en las urbanas (CEPAL/FAO 1983).

El Caribe

Esta zona presenta un importante porcentaje de su población rural en situación de pobreza y que para el caso de Haití llega al 95%. Dicho país, por lo tanto, presenta la mayor generalización de pobreza en el medio rural y los índices de calidad de vida más bajos.

El recurso natural en el Caribe ha estado sometido a una intensa presión debido a la tardía urbanización que presentan los países y las tasas de natalidad que en general son las mayores de la región. Como consecuencia del sobre uso del suelo, la degradación, con sus diversos grados de erosión, ha afectado en algunos países a más de la mitad del recurso tierra.

Diversos ejemplos de indicadores se pueden señalar con el fin de corroborar la afirmación inicial acerca de las bajas condiciones de vida en esta zona. En efecto, en República Dominicana las tasas de mortalidad infantil rural y urbana en 1970 eran de 175% y 103%, respectivamente (UNICEF 1982).

La calidad de vida en Haití no ha mejorado entre 1965 y 1978, y en República Dominicana entre los mismos años el índice mixto de calidad de vida creció sólo de 58 a 63 (UNICEF 1982).

El origen de la pobreza rural y su proyección urbana

Introducción

A pesar de que la gran mayoría de los países latinoamericanos están en la categoría de ingresos medios a nivel mundial, tienen una característica peculiar que distorsiona seriamente su *status* de clase media: presentan una distribución del ingreso con fuerte desigualdad y que ninguna región en el mundo ostenta. Así, mientras los países crecen y en los mercados se difunden ampliamente bienes modernos, la estructura social y las instituciones que las mantienen permanecen inflexibles, profundizando el carácter estructural de la misma y creando un sector de la sociedad que se desarrolla y yuxtapone a ese vasto mundo de marginalidad (Ibañez 1988:4).

La mayor parte de los países latinoamericanos presentan actualmente una distribución del ingreso que no tiene precedentes en la historia de los países desarrollados, a lo menos en el período histórico del cual se dispone información confiable (Figura 1 y 2). Así mismo, se constata que al menos seis países de distintas regiones y con diferentes sistemas políticos y económicos –Corea del Sur, Hungría, Israel, España, Yugoslavia y Portugal– que son comparables en niveles de ingreso a los países latinoamericanos, poseen una estructura social mucho más igualitaria, lo cual refuta la aseveración que se hace normalmente de que para mejorar la distribución del ingreso es necesario alcanzar mayores niveles de crecimiento económico (Fajnzylver 1989:160-163).

Argentina y Uruguay son los países de la región que presentan una mejor distribución de sus ingresos y a la vez poseen la menor diferencia de productividad tanto al interior del sector agrícola como a nivel intersectorial. Esta relación es mucho más fuerte en los países desarrollados y de industrialización tardía, lo que permite formular la hipótesis de que la transformación de las estructuras agrarias facilita el mejoramiento de la distribución del ingreso (Fajnzylver 1989:58).

En los puntos siguientes de este capítulo se abordarán algunos de los muchos elementos que explican la extrema polarización económica de la sociedad rural que ha dado origen a esa vasta población campesina que vive en condiciones de pobreza extrema.

Los modelos de desarrollo y su impacto en la pobreza rural

Una de las principales causas que explica el origen de la pobreza rural y su extensión hacia las zonas urbanas se puede encontrar en los estilos de desarrollo discriminatorios y excluyentes que sistemáticamente han sido implementados en la región.

El modelo primario exportador, desarrollado entre el siglo XVIII y principios del presente siglo, requirió importantes contingentes de mano de obra que fue necesario cubrir con grandes migraciones intercontinentales de origen africano o, en otros casos, por fuerza de trabajo indígena establecida en zonas de agricultura de subsistencia, que constituyeron el origen de la radicación de mano de obra de las zonas rurales. Fue así como se logró establecer millones de personas en el campo latinoamericano, quienes desde un principio debieron enfrentar los rigores de un sistema de exiguas remuneraciones, extensas jornadas de trabajo, una dura disciplina laboral y normalmente en regiones –como el trópico húmedo y las zonas desérticas– de difíciles condiciones para la vida humana. Los medios utilizados para

% del total de ingreso

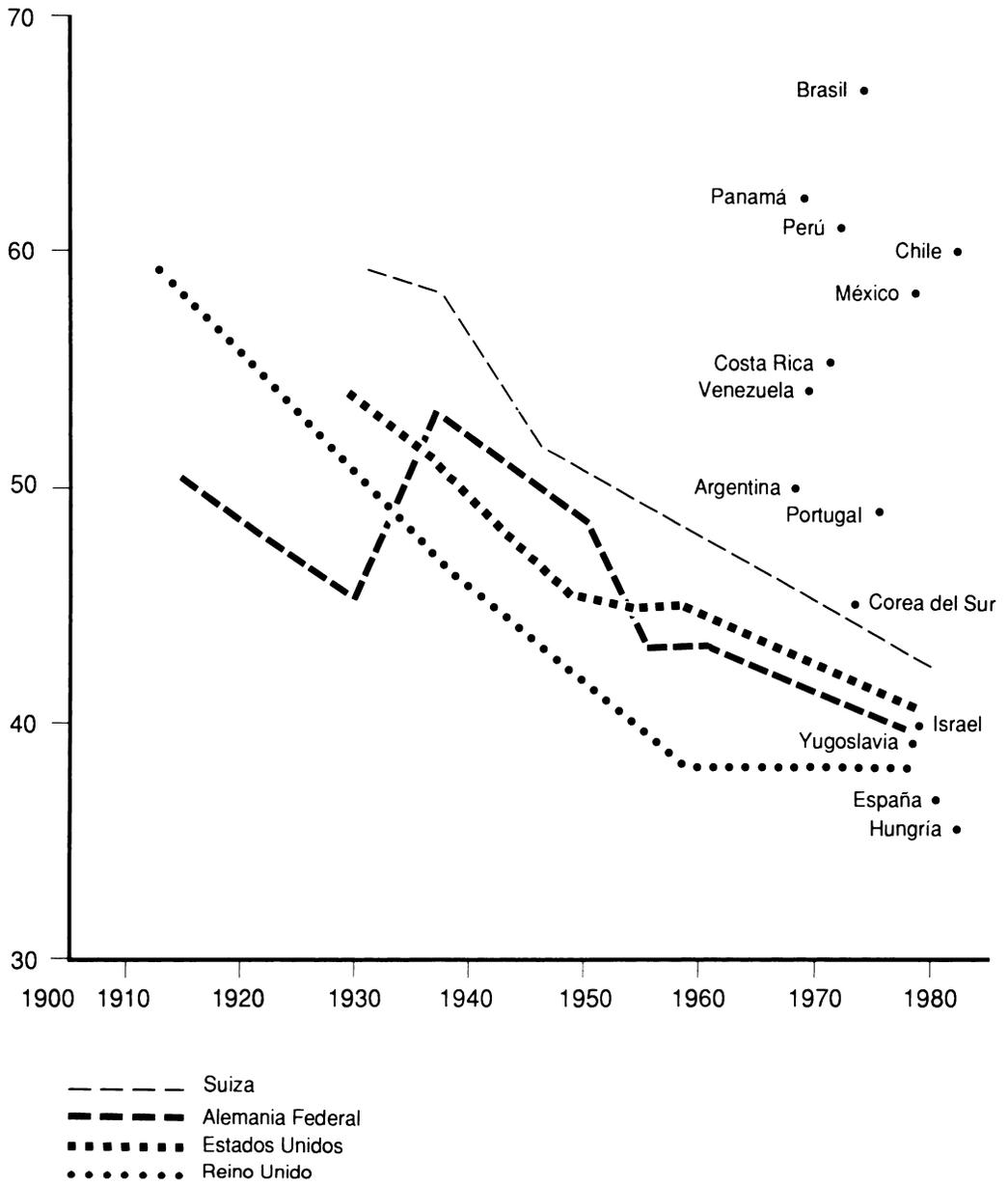


Fig. 1. Porcentaje del ingreso recibido por el 20% de la población de más altos ingresos.

Fuente: Elaboración a partir de Kuznetz 1966; Banco Mundial 1986 (metodología sugerida por Fernando Fajnzylver); para Chile, P. Meller y A. Aninat con base en la información del Banco Mundial e ILADES.

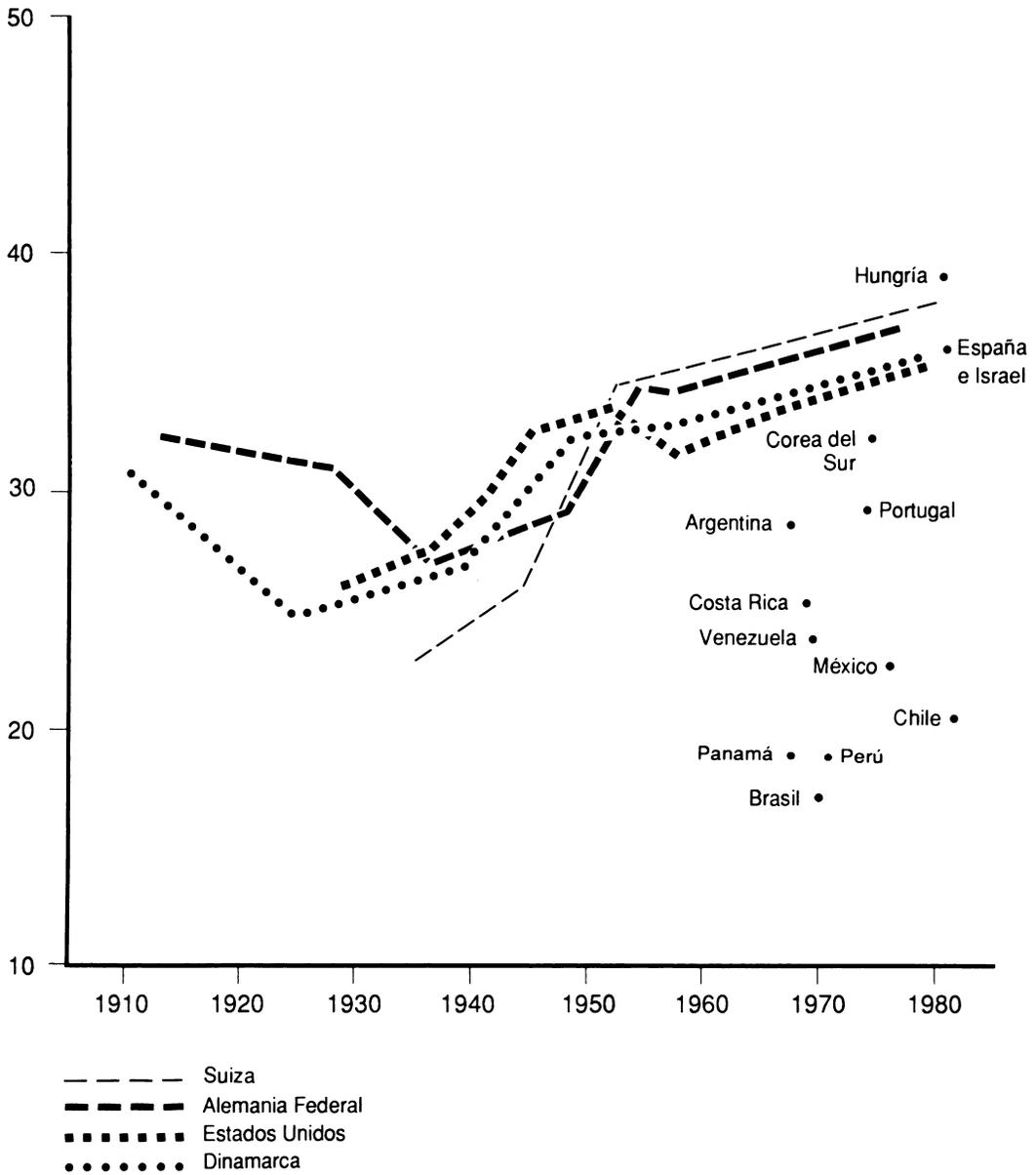


Fig. 2. Porcentaje del ingreso recibido por el 60% de la población de más bajos ingresos.

Fuente: Elaboración a partir de Kuznetz 1966; Banco Mundial 1986 (metodología sugerida por Fernando Fajnzylver); para Chile, P. Meller y A. Aninat con base en la información del Banco Mundial e ILADES.

garantizar la permanencia de esta población en las zonas rurales fueron: la esclavitud, las migraciones internacionales con cláusulas de dependencia laboral por largos años, retenciones por endeudamiento y, en algunos casos, la imposición por parte del Estado de realizar determinados trabajos a los pequeños agricultores independientes. En resumen, el arraigo de la población en las zonas agroexportadoras fue posible gracias a serias limitaciones a la libre movilidad de los trabajadores (CEPAL 1979).

Lentamente se fueron generando movimientos de trabajadores que presionaron para revertir sus lesivas condiciones de trabajo y que, paralelamente a cambios hacia formas contractuales salariales, lograron posiciones más favorables, aun cuando su situación seguía siendo fuertemente marginal. Sin embargo, los empresarios no cedieron en mantener un férreo control sobre la tierra, lo cual tuvo como respuesta un creciente proceso de colonización espontánea y algunos movimientos sociales de acceso a la tierra. En todo caso, el resultado final fue la consolidación de una estructura agraria dualista, en la que unos pocos empresarios concentraban gran parte de las mejores tierras, destinándolas principalmente a la ganadería y cultivos de exportación; y un número creciente de indígenas y pequeños agricultores mantenían el control de una exigua superficie, la mayor de las veces con serias limitaciones ecológicas, produciendo alimentos para el autoconsumo y para el mercado interno.

En el período en que primó el modelo primario exportador no hubo grandes migraciones de trabajadores agrícolas a las ciudades. Esta situación puede ser explicada, principalmente, por las escasas oportunidades laborales en las ciudades, como así también por el temor de aquellos trabajadores, sometidos o endeudados que huían de su condición de dominación, a un mayor control de las autoridades de las zonas urbanas.

A partir de la crisis de los años 30 la región cambia drásticamente su estrategia de desarrollo, emprendiendo una creciente escala de sustitución de importaciones para iniciar un proceso de industrialización. Para ello, el Estado implementó políticas económicas con un fuerte sesgo urbano-industrial, penalizando seriamente la agricultura y las áreas rurales.

El rol asignado a la agricultura fue el de sustentar el proceso industrializador vía transferencia de excedentes productivos, de capital y de mano de obra. Así la agricultura financiaría las primeras etapas de industrialización para que luego el sector industrial pudiera impulsar el desarrollo agrícola mediante la demanda de productos agropecuarios, generación de empleos y oferta de insumos tecnológicos. Luego de unas cuantas décadas de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, los resultados fueron una magra industrialización y una patológica inserción de la agricultura en el resto de la economía, consolidando dos sectores de desarrollo contrapuestos: uno que logró retener el excedente generado, capitalizarse y disputar su inserción con el resto de los sectores económicos, y otro que careció de todo poder de negociación, sufriendo todo el rigor de la exacción de excedente con el consecuente resultado de descapitalización y empobrecimiento.

El crecimiento demográfico de las zonas rurales, el deterioro económico y social de su población y las expectativas de mejorar la calidad de vida, producen un fuerte proceso de migración rural-urbana. En una primera fase el sector industrial fue capaz de dar empleo productivo a ingentes masas de emigrantes, pero luego, a partir de mediados de los años 50, la incapacidad de la industria de absorber la mano de obra de una población urbana que crecía a una tasa promedio anual de cerca de 5%, llevó al desarrollo de un sector terciario de escaso aporte al valor agregado y de exiguos ingresos con la consecuente expansión de amplios cordones de miseria que hoy constituyen el paisaje típico de las metrópolis latinoamericanas.

Las políticas diseñadas por los gobiernos de la región para contrarrestar el sesgo urbano, derivado del modelo de sustitución de importaciones, no lograron corregir la tendencia al empobrecimiento de las zonas rurales y, por el contrario, reforzaron la dualística estructura agraria. Numerosos estudios dan cuenta de ello, al dejar en evidencia que los mayores beneficiarios de las inversiones del sector público en la agricultura ha sido el sector agroexportador. Asimismo, los subsidios al crédito y a los insumos tecnológicos, la tributación, las políticas de precios, entre otros, han tenido como receptores principalmente al segmento agrícola empresarial.

El renacimiento del modelo económico neoclásico aplicado en varios países de la región, primero en forma espontánea y luego bajo el influjo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ha restablecido en las zonas rurales la característica estructural del modelo primario exportador.

La estructura productiva mundial tiene un marco de división internacional del trabajo bastante peculiar, en donde los países latinoamericanos orientan su producción hacia aquellos rubros de exportación que satisfacen la demanda de los países desarrollados y estos últimos toman el control de la producción de alimentos básicos, utilizando diferentes estrategias para ganar posiciones en el comercio mundial de estos productos. El abandono de que ha sido objeto la agricultura orientada al consumo interno ha afectado particularmente al campesino latinoamericano quien es un importante productor de dichos alimentos, agravando con ello su condición de marginalidad y pobreza. Por su parte, la modernización de los sectores más dinámicos de la agricultura ha tenido efectos depresivos en la demanda por mano de obra, acentuando aún más los problemas de la pequeña agricultura campesina que debe soportar un creciente contingente de trabajadores en sus ya densamente pobladas explotaciones.

Todo lo anterior lleva a concluir que los modelos de desarrollo adoptados en la región, en un marco de profundas desigualdades estructurales, explican en gran medida la concentración de la marginalidad en las zonas rurales y la débil absorción de la pobreza que ha generado el crecimiento económico latinoamericano.

El impacto de la desigual distribución de la tierra en la pobreza rural

El período de la conquista marcó el inicio de la apropiación individual de la tierra, sistema utilizado por la Corona española para retribuir a quienes participaban en el proceso de colonización de América Latina. A pesar de que fueron asignadas enormes superficies de tierra a los primeros conquistadores, eso no significó la penetración inmediata del latifundio en la sociedad colonial, pues el interés comercial se centraba en la minería, y la agricultura era practicada sólo por los indios, quienes abastecían de alimentos al resto de la población. En una etapa posterior, se asignó a ciertos conquistadores grupos de indígenas con la finalidad de protegerlos y educarlos, cuya evolución posterior derivó en un instrumento de usurpación y esclavitud. Esta era la llamada encomienda, la cual dominará los primeros siglos de la colonia y cuyo rasgo principal era el trabajo de los indios en determinadas extensiones de tierra, pagando al encomendero con trabajo y tributos su protección formal (Trivelli e Ibáñez 1987:1).

El desplazamiento de la actividad económica desde la minería a la agricultura, en el siglo XVII, genera una mayor presión por el recurso tierra, situación que da origen a la configuración formal de una nueva estructura de explotación, en donde los encomenderos y

aquéllos que habían sido favorecidos con mercedes de tierra pasan a constituirse en grandes propietarios con amplios derechos sobre la propiedad. Hacia mediados del siglo XVIII, bajo el influjo del modelo agroexportador, se incrementa la demanda por mano de obra y la presión por la tierra, lo que lleva al despojo de la población indígena de las tierras que ocupaban, concentrándola en un número reducido de reservas indígenas. El fraccionamiento de las unidades pequeñas y medianas fue un rasgo característico del siglo XVIII, de tal forma que hacia el siglo XIX se consolida el complejo latifundio-minifundio cuyos rasgos principales eran la coexistencia de grandes haciendas con una gran cantidad de pequeñas explotaciones, como así también la presencia de formas precarias de tenencia al interior de las grandes explotaciones; situación que se hizo persistente durante gran parte del presente siglo.

A partir de la década de los sesenta comienzan a experimentarse procesos que, bajo la iniciativa de los gobiernos, pretendían alterar la desigual estructura de tenencia. Asimismo, se desarrolla una dinámica modernización que transforma las tradicionales haciendas en sistemas agrícolas más eficientes e integrados. Pese a ambos procesos, la agricultura latinoamericana manifiesta en la actualidad un marcado y persistente dualismo que si bien cualitativamente es diferente del antiguo complejo latifundio-minifundio guarda una notable analogía con el actual sistema empresa agrícola-economía campesina.

De esta forma, se observa una evolución de la tenencia de la tierra caracterizada por un fuerte incremento de las pequeñas explotaciones, sin variar mayormente la superficie que ellas controlan; una dinámica expansión de las unidades agrícolas de superficie mediana; y una reducción de los latifundios –transformados en propiedades agrícolas empresariales– sin que ello haya significado perder el control de la mayor parte de la superficie (Campillo 1987:3).

La expansión de la frontera agrícola latinoamericana entre 1950 y 1980 fue cercana a los 200 millones de hectáreas. Importante función le correspondió al campesinado en la incorporación de nuevas áreas a la producción agrícola, pues la persistente presión por la tierra lo llevó a buscar fórmulas de colonización espontánea, incrementando con ello la superficie agrícola disponible con tareas como desmonte y limpieza para realizar allí producciones de subsistencia. La evolución posterior señala que la gran empresa capitalista agrícola con su expansión concentradora expulsó a este estrato de pequeños agricultores, favoreciéndose ampliamente con la expansión de la frontera agrícola. Un ejemplo que avala esta situación es el caso de Brasil, país que entre 1970 y 1980 incrementó su superficie agrícola en 75 millones de hectáreas, y las explotaciones con superficie superior a 1 000 hectáreas aumentaron su superficie en 53 millones de hectáreas, es decir el 70% de la ampliación del área agrícola (Urzúa 1984:Cuadro 1).

Indudablemente, la extrema concentración de la tierra es una de las mayores características que presenta la región, peculiaridad que sobresale al compararla con los niveles de concentración de la tierra de otros países en desarrollo (Cuadro 5). En efecto, todos los países latinoamericanos muestran coeficientes de Gini superiores o cercanos a 0,8, ya que existen sólo cuatro países –Argelia, Kenya, Madagascar y Arabia Saudita– con niveles de concentración similares a los países de la región.

Pese a que Latinoamérica tiene un nivel de ingreso per cápita mayor del que ostentan los países asiáticos, presenta una mayor proporción de pobres en las zonas rurales, situación que es particularmente preocupante si se considera que América Latina tiene una superficie arable por habitante agrícola superior en cuatro veces al de Asia y más de nueve veces si se

considera el total de la superficie silvoagropecuaria. Lo anterior no persigue otra finalidad que la de llamar la atención sobre la factibilidad de encarar la pobreza rural en la región si existiera una distribución más justa y equitativa de la tierra.

Cuadro 5. Índice de concentración de la tierra para algunos países en desarrollo.

País	Año	Coefficiente de Gini
Perú	1961	0,947
México	1970	0,94
Paraguay	1981	0,935
Venezuela	1971	0,920
Argentina	1970	0,873
Colombia	1970-71	0,860
Brasil	1980	0,859
Guatemala	1979	0,852
Panamá	1981	0,844
Fiji	1978	0,841
Uruguay	1980	0,840
Costa Rica	1973	0,830
Arabia Saudita	1981	0,825
Jamaica	1979	0,815
El Salvador	1971	0,810
Madagascar	1984	0,804
República Dominicana	1971	0,790
Honduras	1974	0,780
Kenya	1981	0,765
Kuwait	1970	0,760
Liberia	1971	0,730
Argelia	1973	0,720
Grenada	1981	0,693
Jordania	1983	0,685
Iraq	1971	0,650
Reunión	1981	0,649
Yemen	1982	0,643
Sri Lanka	1982	0,624
Irán	1960	0,624
India	1977	0,621
Indonesia	1973	0,620
Chipre	1977	0,606
Nepal	1982	0,602
Turquía	1980	0,577
Mauritania	1985	0,575
Paquistán	1980	0,539

Fuente: Datos del Banco Mundial.

La estructura productiva y el impacto de la pobreza rural

El dinámico crecimiento experimentado por la producción agrícola en la región en los últimos 30 años, ha contado con un comportamiento diferenciado entre los distintos productos, advirtiéndose un gran dinamismo en cultivos agroindustriales, pecuarios y algunas frutas de exportación; en tanto que la producción de alimentos básicos para el consumo interno ha manifestado un débil desarrollo. Estimaciones de la evolución del sector agrícola en la década de los setenta muestran crecimiento promedio anual de: 14% para oleaginosas, 3.5% para frutas, 3.3% para productos cárnicos y 2.5% para bebidas y tabaco; mientras que las raíces y tubérculos tuvieron un crecimiento de -0.7%, las leguminosas secas 0.7% y el maíz 1.3% (López Cordovez 1982:Cuadro 2).

Esta evolución diferenciada de la producción agropecuaria tiene su origen en el deterioro progresivo de los rendimientos de aquellos cultivos asociados al productor campesino, en tanto el empresario mediante la incorporación intensiva de capital y tecnología ha podido incrementar notablemente los rendimientos de aquellos productos agropecuarios de mayor rentabilidad. Entre 1969-71 y 1978-80 los rendimientos de raíces y tubérculos sufrieron una caída del 9% y los de frijol un 8%; en tanto los productos pecuarios, en el mismo período, incrementaron su rendimiento en 25%, las oleaginosas en 28%, el banano en 12% y el café en 9% (López Cordovez 1982:Cuadro 2).

Por otra parte, se observa un fuerte cambio en los hábitos de consumo alimentario, incrementándose el consumo de pecuarios y alimentos de origen agroindustrial, los cuales han desplazado en forma importante a la demanda de alimentos tradicionales, especialmente a aquéllos que tiene el pequeño productor campesino como principal fuente de abastecimiento. De esta manera se ha estimado que entre 1967-71 y 1979-81 el consumo de calorías/per cápita/día, en la región, aportado por las leguminosas ha descendido de 203 a 126 y de 161 a 154 para tubérculos y raíces, mientras el consumo de calorías de origen animal ha aumentado de 338 a 369 calorías/per cápita/día en igual período (Trivelli e Ibáñez 1987:28).

Dos son los efectos más importantes sobre la pobreza rural que se han derivado de esta creciente diferenciación productiva. En primer lugar, la modernización empresarial ha desplazado enormes contingentes de mano de obra que han operado en virtud de la incorporación intensiva de capital y tecnología; del mismo modo el cambio a relaciones contractuales de trabajo de tipo monetario y la marcada estacionalidad en los requerimientos de mano de obra de las fincas empresariales especializadas, han desembocado en un continuo cambio de trabajadores permanentes por temporales, situación que acentúa la inestabilidad de los ingresos y disminuye la capacidad organizativa de los asalariados para negociar sus condiciones de trabajo. En segundo lugar, el deterioro de los rendimientos y de la demanda de aquellos productos cuyo origen es marcadamente campesino, tiene un impacto regresivo en los ingresos de estos pequeños agricultores, circunstancia que es agravada por la exacción de excedente por parte de los intermediarios y la discriminación de las políticas de precios y comercio exterior destinadas a favorecer un sector urbano más organizado (Trivelli e Ibáñez 1987:28).

La concentración de la pobreza rural en ecosistemas frágiles

Como ya se ha señalado, desde la época colonial se empieza a configurar una estructura agraria excluyente, que no sólo concentró gran parte de la tierra en unas pocas manos sino

que relegó al grueso de la población indígena hacia aquellas zonas menos aptas y más frágiles para practicar la agricultura. Más tarde, la percepción de la tierra como mecanismo de concentración del poder y la posterior intromisión del capitalismo en la agricultura consolidó esta situación. De tal forma que los bajos niveles de productividad de la agricultura campesina, en gran parte tienen su origen en el escaso potencial productivo del territorio que ella ocupa, caracterizado por ser zonas áridas, con fuertes pendientes y malas condiciones de drenaje, y de irregular pluviometría; áreas que además de concentrar gran parte de la agricultura campesina constituyen los mayores bolsones de pobreza en la región.

Algunos ejemplos que avalan esta situación es el Nordeste brasileño, el altiplano sur andino y vastas zonas de Centroamérica, el Caribe y México.

La fuerte presión demográfica sobre estos frágiles ecosistemas lleva a un progresivo deterioro de los recursos con pérdida de fertilidad, desertificación, deforestación y erosión física, haciendo irreversible el potencial de sustentación para las futuras generaciones y progresiva la declinación y marginalidad de la población que allí vive.

Otros factores que explican la pobreza rural

Los pobres rurales cuentan con escaso poder para negociar su inserción en la sociedad. Gran parte de esta incapacidad está dada por la carencia o debilidad de estructuras organizativas que les permitan presionar a la autoridad o encarar con mayor poder a otros grupos contrarios a sus intereses. Asimismo, la falta de organización del campesinado dificulta la expresión orgánica de sus demandas y muchas veces constituye un serio obstáculo para implementar programas y proyectos que van en su beneficio.

Ligado a lo anterior, existen dos elementos que limitan el potencial del campesino para participar en el desarrollo de los países. El primero es la excesiva acumulación de poderes en la autoridad central, lo cual deja sin expresión las instancias locales que pudieran favorecer una mejor representación del campesinado. El segundo elemento tiene relación con la competencia del campesinado para enfrentar un mundo de complejas relaciones, culturalmente diferente y con valores contrapuestos a aquéllos que históricamente le han permitido vivir en condiciones de extrema adversidad.

Características generales de los pobres rurales

A pesar de que los pobres rurales constituyen un grupo bastante heterogéneo, es fácil observar ciertos rasgos comunes que los identifican y que a la vez conforman los factores determinantes de su condición de pobreza. Lo que se presenta a continuación es un esbozo de las principales características demográficas, económicas y sociales de los pobres rurales, advirtiendo algunas diferencias entre los distintos segmentos que existen en su interior cuando ha sido posible contar con esta información.

Características demográficas de los hogares pobres rurales

Fecundidad

Existen numerosos antecedentes que señalan una fecundidad notablemente más alta en las zonas rurales, situación todavía más marcada en los grupos de mayor marginalidad (Cuadro 6). En efecto, la gran mayoría de los estudios referidos a los estratos más bajos de la población rural coinciden en señalar la existencia de altas tasas de fecundidad, frecuentemente las más importantes de todos los grupos sociales.

Cuadro 6. Tasa global de fecundidad en algunos países de América Latina

País	Urbana	Rural
Colombia	4.2	7.2
Costa Rica	3.3	4.8
República Dominicana	5.0	7.6
Guyana	4.1	5.1
Jamaica	4.1	5.4
México	5.7	7.7
Panamá	3.9	5.9
Perú	5.8	7.6

Fuente: Encuesta mundial de fecundidad 1974-78, en Errázuriz 1985.

Diversas son las interpretaciones que han tratado de explicar este comportamiento. Algunas de ellas pretenden asociar esta elevada fecundidad con la necesidad de las pequeñas explotaciones campesinas de usar fuerza de trabajo familiar que pueda compensar la insuficiencia del recurso tierra. Esta misma lógica postula que una mayor integración a los mercados de trabajo genera mayores aspiraciones de consumo y acrecienta el valor de la educación como elemento de ascensión social, lo cual determina una tendencia a la disminución del tamaño familiar. Dicha hipótesis aplicada al segmento asalariado y al pequeño productor supondría una mayor fecundidad en este último, sin embargo los diversos estudios no han podido establecer tal diferencia (Errázuriz 1985:106).

Al respecto, una investigación realizada hacia 1974 en cuatro países de la región –Costa Rica, Colombia, México y Perú– concluye que el número de hijos nacidos vivos, de diversos segmentos de pequeños agricultores, es mucho más alto que el observado a nivel nacional, sin encontrar mayores diferencias entre los grupos considerados (Errázuriz 1985:106). Otro estudio efectuado en Bolivia da cuenta de esta mayor fecundidad en las áreas rurales, las cuales llegan a ser, en promedio, de dos hijos adicionales en las zonas de frontera agrícola. Esta investigación, además, destaca que no existen mayores diferencias de fecundidad entre campesinos y asalariados agrícolas. En Panamá, también se constató que los estratos más bajos que trabajaban en la agricultura presentaban altos índices de fecundidad, independientemente se tratara de asalariados o pequeños agricultores (Errázuriz 1985:107).

En resumen, todos los estudios recientes convienen en destacar el gran tamaño familiar de los pobres rurales, el cual se asocia a un sinnúmero de variables difíciles de precisar y no sólo al carácter de productor o asalariado del campesino.

Mortalidad

Los indicadores, hacia principios de la década del setenta, destacaban que la mortalidad infantil en las zonas rurales de los distintos países de la región eran entre 30% y 60% superior a la de las áreas urbanas. Esta diferencia se acrecienta en la medida que se presentan mayores condiciones de aislamiento geográfico. En Bolivia, la mortalidad infantil para el primer año de vida fue en 1976 de 167.5 por mil a nivel nacional, en tanto esta cifra se incrementaba a 210 por mil en las zonas rurales y continúa aumentando en el altiplano (223 por mil) y valles (252 por mil) (Urioste 1986:74). En Ecuador, las tasas de mortalidad infantil eran más elevadas en cuatro provincias de la Sierra donde se ubica un alto porcentaje de la población indígena minifundista del país (Jordán 1986:49).

Esta mayor mortalidad infantil en las áreas rurales está relacionada directamente con carencias nutricionales, condiciones sanitarias deficientes, escasa educación y la dificultad de la población rural para acceder a los servicios de salud pública.

En cuanto al comportamiento de la mortalidad infantil en los distintos grupos de pobres rurales, todos los estudios coinciden en señalar que la población indígena es la más afectada. Por otra parte, al comparar los agricultores campesinos con los trabajadores agrícolas asalariados, no obstante los escasos antecedentes disponibles, se advierte cierta tendencia a una mayor mortalidad en el estrato campesino. Es así como en Guatemala se estimó que dicho segmento, en 1976, tenía tasas de mortalidad infantil de 153 por mil, y sólo de 139 por mil para los obreros agrícolas (Sandoval 1986:146). En Bolivia, para ese mismo año, los asalariados agrícolas soportaban tasas de mortalidad de 210 mil y los minifundistas de 270 por mil (Errázuriz 1985:Cuadro 11).

Migraciones

El proceso de urbanización en América Latina ha sido de gran intensidad, cambiando la característica ruralidad que tenía la región hace algunas décadas por una fuerte concentración de la población en grandes metrópolis. Entre 1960 y 1987 la población urbana ha pasado del 49.6 al 68%, siendo las grandes migraciones una de las principales causas que explican esta rápida transformación. En efecto, en ese período la población rural creció de 102 millones de personas a 130 millones, es decir un 27%; por su parte, la población urbana se incrementó en 176 millones de personas, lo que equivale a un incremento del 283%¹. Se estima que de los 176 millones de personas adicionales que se han incorporado a las zonas urbanas, por lo menos 80 millones han tenido su origen en las migraciones rural-urbanas².

Las principales causas de este dinámico proceso migratorio radican en la incapacidad del sector agrícola de dar trabajo productivo y estable a la población que se origina en las zonas rurales. Además, la modernización capitalista de la agricultura que desplaza a grandes contingentes de mano de obra, unida a la fuerte descomposición de las pequeñas propiedades campesinas –que absorben gran parte del empleo agrícola– son causas directas de que la población rural vea en las migraciones la única alternativa posible de mejorar sus niveles de vida.

1 Estimación del autor.

2 Estimación del autor con base en antecedentes proporcionados por R. Chateaneuf 1983.

Dos son los rasgos estructurales de mayor importancia que tiene la migración rural-urbana. El primero de ellos es que quienes migran son principalmente jóvenes, lo cual está ligado al menor arraigo y responsabilidad que tienen con su comunidad y a los mayores niveles educacionales que les dan una ventaja relativa respecto a sus mayores para enfrentar el mundo urbano. La segunda característica es la mayor proporción de mujeres migrantes, explicada por la falta de oportunidades de trabajo remunerado para la mujer campesina y la creciente expansión del mercado de servicios domésticos en las zonas urbanas, que al menos le garantizan la vivienda y la alimentación (Trivelli e Ibáñez 1987:39).

Algunos estudios señalan que aparentemente el mayor contingente de migrantes tiene su origen en los sectores proletarizados de trabajadores sin tierra, situación que es explicada por la disminución de la demanda de fuerza de trabajo agrícola y por la gran capacidad de absorción de mano de obra de las pequeñas explotaciones que sólo en condiciones extremas expulsan los miembros de la familia a las ciudades (Trivelli e Ibáñez 1987:39).

Otro tipo de migración es la de tipo estacional. Esta proviene de los pequeños agricultores minifundistas que buscan fuentes alternativas de ingreso y migran varios meses del año en busca de trabajos de temporada. De particular importancia es este tipo de migración en los minifundios de ecosistemas de altura ubicados en los países andinos y en Centroamérica. Una de las consecuencias que se ha derivado de las migraciones estacionales, es el rol cada vez más significativo que desempeña la mujer en la actividad productiva agrícola, quien debe asumir la responsabilidad de las pequeñas explotaciones mientras el jefe de hogar está ausente.

Un tipo de migración estacional que ha ido extendiéndose en forma importante en la región es el que se ha dado en llamar "boias frias" por haber sido detectado en Brasil. Este corresponde a nativos rurales que han migrado a las ciudades y que desde allí viajan diariamente a las zonas rurales en las épocas de mayor aumento de la demanda de mano de obra (Urzúa 1984:753).

La estructura familiar

Una característica común de los hogares pobres es la presencia de una familia numerosa, condición que se acentúa en las familias indigentes. El análisis de la estructura por edades de las familias pobres muestra una concentración de los hijos entre los cero y cuatro años, situación que se expresa en altos índices de dependencia, muy superiores a los ostentados por las familias no pobres. En Guatemala se ha estimado que las familias no pobres de las zonas rurales tienen un promedio de 4.1 hijos, incrementándose a 5.3 para los pobres rurales y a 6.2 para los indigentes rurales (PREALC 1985). En Colombia el 56% de los indigentes rurales tiene 7 hijos o más, porcentaje que disminuye al 28% si se consideran todos los hogares que están bajo la línea de pobreza (Bejarano 1983).

No existen suficientes antecedentes acerca de la estructura familiar que presentan los hogares pobres rurales. Durante algún tiempo existió la convicción de que dichos hogares tenían estructuras familiares extendidas y que las familias de tipo nuclear emergían como expresión de la modernización. En la actualidad existen serias dudas de que la familia extensa sea un patrón normal de los campesinos pobres, más bien se cree que puede ser un elemento de adaptación a su proceso de empobrecimiento para así evitar su desaparición como campesino (Urzúa 1984:42).

Por último, se advierte que en los hogares pobres rurales prevalecen las uniones matrimoniales de tipo consensuales por sobre las legales. Este antecedente tiene importancia, pues refleja cierta desventaja de las mujeres, en quienes suele recaer la responsabilidad de alimentar y cuidar de sus hijos (Urzúa 1984:44).

Características sociales y de calidad de vida de los pobres rurales

Nutrición

La desnutrición es un indicador más de la pobreza, pues es justamente a partir del valor de una canasta básica de alimentos que se establece la línea de pobreza extrema o indigencia.

En América Latina, el problema de la carencia nutricional es bastante grave. Si se compara el consumo calórico de la región con el correspondiente al continente asiático, se encuentra que 10 países de la región tienen un consumo per cápita/día de calorías inferior al promedio de Asia. Aún más, existen cuatro países –Bolivia, El Salvador, Haití y Perú– con consumos promedio de calorías por habitante menores a la de la región del sub-Sahara en Africa. El número aproximado de habitantes subnutridos en la región se calcula en 37 millones, de los cuales un gran porcentaje se concentra en las zonas rurales (FAO 1987).

Muchas pueden ser las causas que originan los problemas de desnutrición. Entre ellas se pueden mencionar el déficit de producción interna de alimentos, malos hábitos alimentarios, desigual distribución de los alimentos al interior de la familia y la incapacidad de la familia para adquirir los alimentos necesarios para su desarrollo normal.

Sin duda que uno de los factores más importantes asociados a la desnutrición es la pobreza; por esta misma razón se explica, entonces, que la malnutrición afecte con especial énfasis a la población rural. En Panamá, el año 1975, el 66% de la población infantil menor de cinco años tenía algún grado de desnutrición, llegando al 75% en las zonas rurales más apartadas (PREALC 1983). En Ecuador, mientras la desnutrición infantil era de 35% en las áreas urbanas, en las zonas rurales era el 47% (Jordán 1986:59). En México, hacia 1979, 19 millones de personas presentaban un grave déficit de consumo de calorías y proteínas, de los cuales 13 millones habitaban en zonas rurales (Montes de Oca 1986:54). En Guatemala, el 75% de los niños menores de cinco años tenían carencias nutricionales, proporción que alcanzaba al 85% en las áreas rurales (Sandoval 1986:123).

Ligado a los deficientes hábitos alimentarios como causa de la desnutrición, está el grado de instrucción de la población. En Guatemala se encontró que los índices de desnutrición de los analfabetos rurales alcanzaban al 58%, mientras que aquéllos que presentaban un año de instrucción bajaban esta tasa al 50%, y si la escolaridad subía a seis años la desnutrición observada era de solo 27% (Sandoval 1986:Cuadro 52).

El origen étnico de la población también está asociado a la desnutrición, con altos índices en la población indígena. En Guatemala, mientras el 35% de la población rural tenía deficiencias nutricionales, el 64.1% de la población indígena presentaba diferentes grados de desnutrición (Sandoval 1986:129).

La población más afectada por problemas nutricionales en las zonas rurales son los niños y las mujeres. En Ecuador, el 67.5% de los desnutridos rurales correspondía a niños entre uno y

cinco años, el 17.5% a mujeres embarazadas y lactantes, y el 15% a niños menores de un año de edad (Jordán 1986:59). En México, el 46% de la población rural desnutrida correspondía a niños menores de 14 años (Montes de Oca 1986:54).

En cuanto a la relación entre desnutrición y tipo de actividad que desempeña la población rural, existen evidencias que señalan que los más afectados son los minifundistas y los trabajadores agrícolas, aunque sea difícil de precisar diferencias sistemáticas entre ambos grupos. Así, en Panamá, la desnutrición aguda o crónica afecta al 30% de los pequeños agricultores diversificados, en tanto este índice baja al 21% para los trabajadores agrícolas (Franklin 1985). En Guatemala, la desnutrición de niños menores de cinco años cuyos padres trabajan explotaciones menores de dos manzanas llega al 57%, para aquellos hijos de trabajadores de la caña y el café es del 54% y para aquéllos que trabajan fincas de dos a cinco manzanas es de 52% (Hintermeister 1984). En El Salvador no existen mayores diferencias en el estado nutricional de los hijos de pequeños agricultores campesinos y los correspondientes a los trabajadores de plantaciones de café (Kanbur 1986). En Costa Rica, quienes exhiben mayores niveles de desnutrición crónica son los trabajadores de la fruta, granos básicos y café (Kanbur 1986).

Todos los estudios coinciden en señalar una relación indirecta entre el estado nutricional y la cantidad de tierra de los agricultores campesinos. En Guatemala, las explotaciones de 0.35 a 0.7 hectáreas corresponden a un nivel de desnutrición de 59%; en las explotaciones de 0.7 a 3.5 hectáreas es de 53%; y en las de 3.5 a 7 hectáreas es de sólo 35% (Sandoval 1986).

La salud

Las pésimas condiciones de salud de la población rural es otro de los indicadores que guarda estrecha relación con la concentración de la pobreza en estas áreas. Esta característica de los pobres rurales afecta aún más su condición, pues reduce las capacidades productivas afectando directamente sus oportunidades de generar ingreso.

Muchos son los factores que justifican estas condiciones en que se ve envuelto el segmento de pobres rurales, entre los cuales cabe consignar la gran dispersión de la población, que hace difícil su acceso a los servicios de salud; las adversas condiciones ambientales; el rechazo cultural a la medicina moderna; y, por supuesto, la mala alimentación que deriva en escasas defensas contra las enfermedades.

En cuanto al acceso a los servicios de salud, este desamparo se explica tanto por la tradicional marginación de que ha sido objeto el sector rural, como así también por la gran dispersión de su población que encarece y hace difícil la extensión de los servicios de salud hacia estas zonas. En Bolivia existe un médico por cada 1.156 habitantes a nivel nacional, entretanto en las zonas rurales la población cuenta con un médico por cada 20.772 h; y en el Altiplano, donde se concentra la pobreza rural, hay un médico por cada 39.807 personas (Urioste 1986:75).

En Ecuador, se ha estimado que las 15 provincias que concentran la mayor proporción de pobres rurales cuentan con tres veces menos médicos por habitante que a nivel nacional (Trivelli e Ibáñez 1987:93).

Igualmente, se ha encontrado una estrecha relación entre los niveles de salud y la etnia. En Bolivia, los índices de mortalidad infantil de la población monolingüe quechua es dos veces la

de la población de habla española, ya que mueren cuatro de cada diez niños antes de cumplir los cinco años (Trivelli e Ibáñez 1987:44). Esta población indígena, normalmente, rechaza la medicina moderna prefiriendo las prácticas curativas ancestrales que ejercen curanderos locales, quienes, no obstante una notable labor en bien de la salud de los indígenas, carecen de la instrucción y los medios adecuados para practicar en forma eficiente sus habilidades.

Asimismo, la carencia de educación sanitaria, servicios higiénicos y de vivienda adecuada explica en gran medida los problemas de salud de la población rural.

Entre las principales afecciones que padecen los pobres rurales se encuentran las enfermedades respiratorias e infecciones gástricas, las cuales están más bien ligadas a la nutrición y educación (Trivelli e Ibáñez 1987:44). Ello sugiere que la extensión de los servicios de salud deben acompañarse de una atención integral a los pobres rurales para solucionar esta compleja gama de condiciones desfavorables que interactúan entre sí.

La educación

El análisis de la pobreza en su relación con la educación se enfrenta a la dificultad metodológica de contar con parámetros adecuados que den cuenta de la real situación educacional.

La alta tasa de deserción escolar de los niños pobres de las zonas rurales invalida el gasto público o la matrícula escolar como instrumento de medición, razón por la cual se tiende a utilizar el analfabetismo y los niveles de educación para representar la situación educacional (FAO 1987:39).

El analfabetismo y los niveles de educación tienen una estrecha relación con la pobreza. Es así como a medida que se incrementan las necesidades básicas insatisfechas de la población, disminuyen los niveles de instrucción.

Las zonas rurales de los distintos países latinoamericanos mantienen un gran porcentaje de su población analfabeta. Es más, para aquellos países en que se pudo obtener información, se observa que en las zonas rurales de mayor pobreza el analfabetismo llega a niveles alarmantes (Cuadro 7). Dentro de los hogares pobres rurales es mayoritario el analfabetismo en la mujer, lo cual se explica por la fuerte cultura machista del campesino que ha considerado, tradicionalmente, innecesaria la educación de la mujer. Sin embargo, esta situación ha tenido un cierto cambio en las nuevas generaciones, donde esta diferencia no es tan marcada.

Respecto a la instrucción primaria y secundaria, la diferenciación entre zonas urbanas y rurales es aún mayor, con reducidos niveles de educación formal en las áreas rurales. En Guatemala el 90% de la población urbana entre 7 y 14 años es estudiante y sólo el 50% lo es en el área rural (Sandoval 1986:35). En México el porcentaje de la población que llega a terminar la secundaria apenas alcanza el 51.3 a nivel nacional –en 1983– mientras que para el área rural era de 32.3% y en las zonas indígenas sólo 20.2% (Montes de Oca 1986:58).

La baja escolaridad de las zonas rurales tiene dos componentes: por un lado, existe una baja cobertura de los servicios educacionales y por otro, la demanda por estos servicios no es tan dinámica como lo es en las zonas urbanas. La débil cobertura de los servicios educacionales

Cuadro 7. Analfabetismo en América Latina hacia 1980 (%)

País	Urbano	Rural	Áreas rurales pobres	
Bolivia	13.7	46.7	85	(Altiplano)
Brasil	22.0	42.1	75	(Nordeste)
Colombia	9.7	31.8	34.3	(Belén)
Chile	8.1	24.2	34.0	(IV Región)
Ecuador	6.0	24.0	—	
Guatemala	20.8	60.0	—	
Honduras	15.0	43.2	—	
México	7.5	10.0	—	
Nicaragua	3.2	9.9	—	
Panamá	8.9	30.3	—	
Perú	5.1	47.3	55.6	(Altiplano)
República Dominicana	21.6	42.0	85.0	(Suroeste árido)
El Salvador	16.8	46.1	—	
Venezuela	12.7	44.6	58.3	(Mérida, Trujillo)

Fuente: FAO 1987; Urzúa 1984; FAO 1988.

es explicada por la fuerte dispersión de la población rural y las deficientes vías de acceso. La menor demanda por educación se explica por la condición de miseria de las familias, lo cual obliga a generar ingresos a sus integrantes a partir de temprana edad. Esto último es reforzado por los inadecuados programas educativos que se contraponen tanto en forma como en contenido a la cultura del campesino (Trivelli e Ibáñez 1987:45).

La vivienda campesina

Sobre la base de su propio esfuerzo y haciendo uso de los elementos que da la naturaleza, el campesino levanta la vivienda para cobijar su familia. A pesar de que la gran mayoría del campesinado asegura de esta forma su vivienda, sus características están muy lejos de reunir las condiciones básicas de habitabilidad.

Normalmente, los materiales utilizados para la construcción de la vivienda campesina son el adobe, la caña, piedras y algo de madera para los muros; la paja y palma para el techo; y la tierra para el piso (Trivelli e Ibáñez 1987:46).

Otra de las características de las viviendas rurales es su reducido tamaño, donde se concentran a menudo el dormitorio, el comedor y la cocina en un solo cuarto, lo que unido a la condición de familia numerosa da dimensiones inauditas al hacinamiento. En México el 50% de las viviendas rurales se compone de un solo cuarto que cumple las funciones de dormitorio, comedor, bodega y lugar de trabajo; un 38% de los hogares no tiene más de dos habitaciones; y en el 23% de las viviendas la cocina es usada como dormitorio (Montes de Oca 1986:55-56). En Guatemala el 78% de las viviendas rurales tiene un máximo de dos cuartos (Sandoval 1986:144). En Bolivia la gran mayoría de los hogares rurales cuenta con una sola habitación, generalmente sin mesas ni camas y con la cocina en un rincón (Urioste 1986:75-76).

Por otra parte, la vivienda campesina carece en un gran porcentaje de energía eléctrica, servicios de eliminación de excretas y agua potable, recurriendo normalmente a pozos y ríos como fuente de abastecimiento de agua. En México el 59% de las viviendas carecen de iluminación y ventilación adecuadas, sólo el 34% disponía –en 1970– de agua potable y el 85% no contaban con sistema de drenaje (Montes de Oca 1986:56). En Guatemala el 97% de las viviendas rurales carece de agua potable, el 99% no tiene servicios de drenaje, el 97% carece de luz eléctrica y el 80% no cuenta con servicios de eliminación de excretas (Sandoval 1986:144). En Ecuador el 68.4% de las viviendas rurales carece de servicio eléctrico, el 84.5% no cuenta con servicios de eliminación de excretas y el 48.2 no tiene servicio de agua de red pública (Jordán 1986:64-65).

Sin duda que la carencia de servicios higiénicos básicos está muy relacionada con los problemas de salud detectados en las zonas rurales, especialmente la mortalidad infantil. Las malas condiciones de la vivienda campesina y de los servicios públicos asociados a sus condiciones higiénicas, no sólo tiene su origen en la falta de preocupación de los gobiernos, sino también en la fuerte dispersión espacial de la población campesina, situación que dificulta y encarece el acceso a los servicios públicos.

La etnicidad

En la mayoría de los países de la región, la población indígena constituye el segmento de mayor marginalidad, concentrada en zonas rurales con serias restricciones físicas y frágiles ecosistemas, y practicando allí la pequeña agricultura.

Todos los indicadores de pobreza disponibles en la región coinciden en señalar que este grupo posee los mayores niveles de desnutrición, las menores esperanzas de vida, las mayores tasas de analfabetismo y en fin todas aquellas características que tipifican la extrema pobreza.

La población indígena es de gran dimensión en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú; intermedia en México; y reducida en Argentina, Chile, Panamá y Uruguay.

Hacia 1980 la población campesina indígena de Ecuador representaba más de dos millones de personas, distribuida en 22 grupos étnicos y constituyendo casi el 60% de la población minifundista de este país (Jordán 1986:42). En Bolivia más de tres millones de personas viven en zonas andinas, trabajando como pequeño agricultor –casi la totalidad de ellos indígenas (Urioste 1986:73). En Guatemala existen aproximadamente 3.5 millones de indígenas, la mayoría de los cuales son pequeños agricultores minifundistas (Sandoval 1986:Cuadro 26). En Perú, en 1972, se estimó que el 77% de su población rural, vale decir 3.5 millones de personas, era indígena y se identificaba como tal³.

Todas las limitaciones que tradicionalmente ha tenido para su desarrollo la población indígena se han ido incrementando en las últimas décadas, producto de la penetración y descomposición de su cultura y el deterioro progresivo de sus recursos.

3 Tomado del censo demográfico de Perú de 1972.

Empleo e ingresos de los pobres rurales

Empleo y pobreza rural

El Cuadro 8 muestra la situación de pobreza de acuerdo con la categoría ocupacional de los dos grupos más importantes de pobres rurales: los asalariados y los pequeños agricultores campesinos.

El primer hecho que resalta es que, a excepción de Costa Rica, el segmento de pequeños agricultores constituye el mayor porcentaje de la población rural. Esta misma situación, a excepción de Brasil, hace que el grueso de los pobres rurales se concentre en el estrato campesino. Por su parte, y a pesar de la escasa información disponible, se tiene la certeza de que los agricultores minifundistas son mayoritarios en Centroamérica, el Caribe y los países andinos. Así, por ejemplo, en Bolivia –hacia 1976– existían 488 mil campesinos independientes y sólo 103 mil asalariados (Urioste 1986:Cuadro 1); en el istmo centroamericano la proporción era en 1980 de 59% de campesinos y 41% de asalariados (PREALC 1986). Esto induce a pensar que a nivel regional la gran mayoría de los pobres rurales se encuentra en el segmento campesino.

Sin embargo, a la luz de la información disponible, se observa que el impacto relativo de la pobreza por estrato ocupacional tiene un comportamiento irregular. De esta forma, mientras en Colombia y Venezuela la pobreza golpea con mayor fuerza al campesino agricultor, en Chile, Costa Rica y Brasil son los asalariados agrícolas quienes, proporcionalmente, tienen un mayor número de pobres (Cuadro 8).

El análisis de la extrema pobreza (indigencia) tampoco es concluyente. En Colombia, a pesar de que la pobreza afecta con mayor vehemencia a los agricultores, son los asalariados los que sufren más intensamente la indigencia. En Costa Rica, esta situación es inversa, pues mientras los asalariados padecen con mayor rigor la pobreza, la indigencia toca en forma más aguda el estrato campesino. En Venezuela, en tanto, los minifundistas son en términos absolutos y relativos los más pobres e indigentes (Cuadro 8).

Los problemas derivados de la incapacidad de las pequeñas explotaciones campesinas de seguir absorbiendo en forma creciente mano de obra familiar; la disminución de la demanda por trabajo de las fincas empresariales; la saturación de los mercados laborales de las zonas urbanas; todo ello unido a la penetración de la modernidad en las zonas rurales, ha originado una ampliación de las ocupaciones rurales no agrícolas.

Asimismo, otro proceso paralelo, del que ya se ha hecho mención, es el creciente número de fuerza de trabajo de origen urbano que participa en actividades agrícolas.

El Cuadro 9 es elocuente: el porcentaje de la población rural que trabaja en actividades no agrícolas –comercio, servicios, agroindustrias, obras públicas, etc.– ha ido en creciente aumento, llegando a constituir parte importante de la población rural. Este proceso, dados los persistentes problemas de empleo en el sector agrícola y urbano, sugiere que la población seguirá relocalizándose en puestos de trabajo no agrícolas en las zonas rurales, situación que puede revertir la estructura de la pobreza rural al concentrarla mayoritariamente en el sector rural no agrícola.

En cuanto a los trabajadores agrícolas de origen urbano la tendencia general ha sido ascendente y bien podría tratarse de nativos rurales que han emigrado a las ciudades y que

Cuadro 8. Pobreza e indigencia entre los asalariados y agricultores independientes en algunos países seleccionados hacia 1980

País	Categoría ocupacional	Porcentaje de la población agrícola	Porcentaje de indigencia en el grupo	Porcentaje de pobreza en el grupo	Porcentaje de indigencia sobre el total rural	Porcentaje de pobreza sobre el total rural
Colombia	Asalariado	37.1	29.6	43.3	46.2	32.1
	Agricultor	62.9	20.5	53.9	53.8	67.8
Chile	Asalariado	31.0	---	46.5	---	45.0
	Agricultor	69.0	---	25.2	---	54.5
Costa Rica	Asalariado	88.9	26.3	43.1	83.7	91.2
	Agricultor	11.1	40.3	31.7	16.0	8.4
Venezuela	Asalariado	36.3	7.0	55.9	29.1	33.3
	Agricultor	63.7	9.7	63.8	70.8	66.7
Perú	Asalariado	---	---	---	---	20.0
	Agricultor	---	---	---	---	80.0
Brasil	Asalariado	46.0	---	82.6	---	52.1
	Agricultor	54.0	---	64.8	---	47.9

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de información de Urzúa 1984.

Cuadro 9. Estructura del empleo en la agricultura y el sector rural

País	Año	Porcentaje de la población económicamente activa de origen urbano	Porcentaje de la población económicamente activa rural que trabaja en actividades no agrícolas
Brasil	1970	12.3	15.2
	1980	17.7	23.4
Costa Rica	1963	5.4	29.1
	1973	6.2	41.2
Ecuador	1962	6.5	19.3
	1974	6.8	26.4
México	1970	23.8	23.1
	1980	26.0	42.4
Nicaragua	1963	11.0	12.8
	1971	11.7	20.0
Perú	1961	18.3	20.1
	1972	23.7	18.8
Puerto Rico	1960	6.5	56.1
	1970	11.8	80.8

Fuente: Alain de Janvry *et al.* 1986.

ante las escasas expectativas laborales urbanas mantienen allí su residencia pero se ocupan en actividades agrícolas en épocas de mayor aumento de la demanda por mano de obra.

Otra de las características que está relacionada con la pobreza rural es el alto índice de cesantía y subempleo. Respecto a este último, se ha estimado que alrededor de 20 millones de personas trabajan, en la región, explotaciones agrícolas menores de tres hectáreas cuyos requerimientos de mano de obra son a lo más siete millones de personas, es decir un subempleo del orden del 65% (Trivelli e Ibáñez 1987:59-60).

La naturaleza de los ingresos de los pobres rurales

Los asalariados que trabajan en la agricultura tienen como fuente principal de sus ingresos el pago monetario por sus servicios, y como ingresos secundarios el pago en especie, la

producción que obtiene de su huerta familiar, la cría de animales y otras tareas menores que normalmente son asumidas por las mujeres.

Un estudio realizado en 1983 dio cuenta de que en los últimos 15 años los salarios agrícolas han tendido a acercarse a los de los sectores más bajos de las zonas urbanas. A pesar de ello, los ingresos en el agro en la gran mayoría de los países, a fines de la década pasada, eran inferiores en 40% a los recibidos por los obreros urbanos (CEPAL/FAO 1983).

El proceso de cambio de trabajadores permanentes por temporales, además de crear desempleo y subempleo en las zonas rurales, ha significado términos contractuales que no consideran la seguridad social, con el consecuente desamparo de los trabajadores temporales y sus familias.

En el caso de los agricultores minifundistas, las fuentes de ingresos han venido incrementándose persistentemente, producto de la incapacidad de la pequeña explotación para generar los ingresos que permitan la subsistencia familiar. Indudablemente, existe una directa relación entre la cantidad de tierra de la explotación y el aporte de ésta al total de ingresos de la familia. En Guatemala, las unidades menores de 1.4 hectáreas generan el 24% del ingreso familiar, mientras que en aquellas explotaciones de entre 1.4 y 3.5 hectáreas este porcentaje aumenta al 47% (Trivelli e Ibáñez 1987:47). En Honduras el 27% del ingreso es generado fuera de la explotación en fincas menores de 7 hectáreas, en tanto esta proporción disminuye a 5% para explotaciones de una superficie entre 7 y 35 hectáreas (Trivelli e Ibáñez 1987:47).

La mayor fuente de ingreso extrapredial la constituye la venta de fuerza de trabajo estacional en fincas empresariales. De esta manera, el fuerte contingente de mano de obra de origen minifundista determina una mantención deprimida de los salarios y de las condiciones de trabajo del campesino. Esto favorece la exacción de excedente a la agricultura campesina, incrementando la diferencia entre las pequeñas y grandes explotaciones, y afectando directamente el nivel de ingresos percibidos por los asalariados, cualquiera sea su origen.

Los niveles de ingresos alcanzados por los pequeños agricultores minifundistas son en extremo exigüos, muy por debajo de los promedios nacionales y directamente relacionados con el tamaño de la explotación. En Perú, el año 1984, las familias minifundistas obtenían en promedio 2.123 intis anuales, ingreso que representaba sólo un tercio de lo percibido por las familias que contaban con una superficie de 10 a 20 hectáreas (Maestre 1986:38). En Panamá, el año 1975, los minifundistas percibían un ingreso per cápita anual de 144 balboas, siendo este promedio de más de 2.500 balboas en Ciudad de Panamá (Espino 1986:123). En Guatemala, en donde más del 60% de la población rural se compone de pequeños agricultores campesinos, los ingresos familiares del sector rural eran sólo el 23% de los ingresos de las familias del sector urbano central (Sandoval 1986:116-118). En Ecuador, el 68% de los hogares rurales más pobres en 1974 recibió el 20% del ingreso generado en este sector, en tanto el 1.5% de los receptores de más altos ingresos recibió el 25.3% del ingreso total (Jordán 1986:19-22). En Bolivia, un estudio realizado en 1977 para las localidades de Chuquisaca, Tarija y Potosí reveló que el ingreso per cápita fue ocho veces menor que el promedio nacional (Urioste 1986:Cuadro 33).

Heterogeneidad y especificidad de los diferentes grupos de pobres rurales

Esta sección intenta ahondar en las principales características de los dos grupos más importantes de pobres rurales: los pequeños agricultores campesinos y los asalariados. Adicionalmente, se consideran diversos aspectos de interés relativos a la población indígena, la mujer y los jóvenes campesinos, los cuales de alguna forma están relacionados con los dos segmentos que se han señalado.

Los diferentes aspectos que se tocan en el análisis de cada uno de los grupos de pobres rurales no son tratados como compartimentos estancos, pues existe una fuerte interrelación entre ellos; así, por ejemplo, en las familias minifundistas por lo general coexisten simultáneamente proletarios, semiproletarios, indígenas, jóvenes y mujeres.

El pequeño agricultor campesino y su contribución al proceso de desarrollo latinoamericano

El campesino puede ser definido en términos generales como aquel pequeño agricultor asentado en explotaciones, sea como propietario, aparcerero, colono, ocupante precario o asignatario de la reforma agraria, y que además cuenta con características económicas, sociales y culturales específicas.

Algunos autores han identificado estos rasgos específicos en: a) el carácter de unidad de producción y consumo de la explotación; b) el compromiso con la fuerza de trabajo familiar; c) la baja intensidad de capital y el uso intensivo de la mano de obra familiar; d) la producción parcialmente mercantil con rangos variables de autoconsumo; y e) la identidad cultural, basada en ciertos valores que han sido transmitidos por generaciones (CEPAL 1982:65-77).

Sobre la base de la capacidad de la unidad productiva para satisfacer las necesidades básicas de la familia y de la reproducción de la explotación, *grosso modo* se pueden identificar los siguientes segmentos de fincas campesinas: a) aquellas que mediante el proceso productivo no logran satisfacer los requerimientos mínimos de alimentación de la familia, obteniendo parte importante del ingreso familiar fuera de la explotación; b) aquellas que logran satisfacer las necesidades alimentarias, pero no así las demás necesidades básicas de la familia; c) aquellas explotaciones que satisfacen las necesidades básicas de la familia, pero no logran la capitalización de la unidad productiva; y d) aquellas fincas que han iniciado un proceso de acumulación de capital (Trivelli e Ibáñez 1987:3-4).

Evidentemente, es en los dos primeros tipos de explotación donde se concentran los campesinos pobres. Estas unidades productivas pertenecen a las explotaciones que el Comité Internacional de Desarrollo Agropecuario (CIDA) ha denominado explotaciones subfamiliares y que corresponden a lo que tradicionalmente se ha conocido como minifundios.

De esta forma, el minifundio puede ser definido como “aquella unidad de producción agrícola fundada en el trabajo familiar e insuficientemente dotada de factores de producción, en especial, una superficie pequeña de tierra directamente productiva, que no logra satisfacer los requerimientos básicos de la familia campesina. No existe ampliación sostenida de capital, teniendo como racionalidad básica la sobrevivencia, la cual, normalmente, se alcanza con la venta de mano de obra fuera de la explotación (Trivelli e Ibáñez 1987:3).

Dimensiones

Se estima que hacia principios de la presente década el número de explotaciones campesinas llegaba a 16 millones, con una población aproximada de 75 millones de personas, lo cual representaba casi los dos tercios de la población rural latinoamericana (Ortega 1986:14).

En relación con la superficie total que controlaría la agricultura campesina, cabe señalar que a principios de 1980 ella alcanzaba a 159 millones de hectáreas, es decir cerca de un quinto del total de tierras incorporadas a la agricultura regional. Si se considera la superficie cultivable que a nivel regional era de 165.5 millones de hectáreas a principios del 80, la agricultura campesina controlaría 60.5 millones, esto es el 38% del total (Ortega 1986:14).

De las cifras anteriores puede inferirse que el tamaño medio de la explotación campesina alcanzaría cerca de 10 hectáreas, lo que da un promedio de dos hectáreas por persona, cifra que contrasta con las 16 hectáreas por activo agrícola de que dispone la región.

Estas dimensiones del sector campesino, sin embargo, incluyen desde las explotaciones familiares, cuya explotación genera excedentes netos, hasta aquéllas de tipo subfamiliar. Es precisamente en estas últimas donde es posible encontrar los mayores grados de marginación rural asociados al estrato de productores agrícolas.

Cabe por lo tanto saber la relevancia de este estrato de productores minifundistas dentro del sector campesino. Al respecto, se ha podido establecer que, hacia mediados de los años 70, las explotaciones subfamiliares cuya superficie promedio era menor de dos hectáreas representaban el 39% del total de explotaciones campesinas (Ortega 1986:15). Las últimas estimaciones señalan que hacia mediados de la presente década, en el universo de América Latina y el Caribe, habrían no menos de 10 a 11 millones de minifundios con una población cercana a los 55 millones de personas asentadas en una superficie de alrededor de 20 millones de hectáreas; es decir, la disponibilidad de tierra agrícola sería algo menor de dos hectáreas por familia, un cuarto de hectárea por persona y sólo 0.7 hectárea por activo (Trivelli e Ibáñez 1987:6-7). Estas cifras advierten la verdadera magnitud de las limitaciones que enfrentan los minifundistas, pues más de la mitad de las explotaciones agrícolas tienen el carácter de subfamiliar y en tan sólo el 3% de la superficie agrícola disponible se hacina el 42% de la población rural (Trivelli e Ibáñez 1987:7).

La situación comentada –que es reflejo de la concentración en la propiedad de la tierra que existe en América Latina y el Caribe– se observa en casi todos los países de la región, con el agravante de existir en un alto porcentaje de minifundios que no cuentan con título de dominio sobre esas tierras. Es así como en Perú el 62% de los minifundios está en tenencia precaria, condición que presenta el 70% de dichas explotaciones en Panamá. Este carácter precario de la tenencia de la tierra en las unidades minifundistas, tiene nefastas consecuencias, pues dificulta aún más el acceso al crédito, crea conflictos de ocupación, genera desincentivo a invertir o hacer mejoras, y tiene efectos fuertemente depresivos en el valor comercial de estas explotaciones (Trivelli e Ibáñez 1987:21-22).

Producción

En la década del 50, diversos estudios realizados por el CIDA advierten que la participación campesina en la producción agrícola nacional era considerable, no obstante que dicha contribución se asociaba a superficies reducidas (Cuadro 10).

Cuadro 10. Contribución relativa de los diversos tipos de explotación a la producción agrícola en seis países seleccionados de América Latina^a

País y tipo de explotación	Porcentaje de tierra en cada tipo de explotación	Porcentaje de la producción agrícola que suministra
Argentina (1960)		
Agricultura campesina ^b	48	59
Agricultura empresarial ^c	52	41
Brasil (1960)		
Agricultura campesina	7	21
Agricultura empresarial	93	79
Colombia (1960)		
Agricultura campesina	30	66
Agricultura empresarial	70	34
Chile (1955)		
Agricultura campesina	7	20
Agricultura empresarial	93	80
Ecuador (1955)		
Agricultura campesina	36	59
Agricultura empresarial	64	41
Guatemala (1950)		
Agricultura campesina	27	43
Agricultura empresarial	73	57

a No se incluyen ni la tierra de los campesinos recibida en regímenes de subtenencia por parte de las haciendas, como tampoco la producción generada por ellos mismos en dichas tierras.

b Agricultura campesina: explotaciones subfamiliares y familiares.

c Agricultura empresarial: explotaciones multifamiliares medianas y grandes.

Fuente: Comité Internacional de Desarrollo Agropecuario CIDA 1965 y 1966.

Posteriormente, estimaciones realizadas a principios de la década del 70 confirman la importancia de la producción campesina, especialmente en el rubro alimentario. El Cuadro 11 es elocuente a este respecto, pues señala que el 41% de los productos agrícolas que se destinan al mercado interno y el 32% de los que se exportan tienen su origen en pequeñas unidades de producción agrícola. Esta participación de la producción campesina es notable en los cultivos que son básicos en la dieta familiar como son el maíz (51%), fréjol (77%), papas (61%) y arroz (32%). En cuanto a las existencias pecuarias, se observa que los pequeños agricultores campesinos poseen casi la cuarta parte del ganado bovino y el 78% del porcino.

A pesar de la escasa información actualizada ha sido posible elaborar el Cuadro 12, donde queda de manifiesto la actual importancia de las explotaciones campesinas en la producción

Cuadro 11. América Latina: estimación provisional sobre dimensiones de la agricultura empresarial y la del pequeño productor a comienzos de los años setenta (porcentaje)

Indice	Agricultura empresarial	Pequeño productor
Producción para consumo interno	59	41
Producción para exportación	68	32
Producción de cultivos permanentes	59	41
Producción de cultivos de ciclo corto	47	53
Producción de maíz	49	51
Producción de frijol	23	77
Producción de papas	39	61
Producción de arroz	68	32
Producción de ajo	59	41
Producción de caña de azúcar	79	21
Existencia ganado bovino	76	24
Existencia ganado porcino	22	78

Fuente: López Cordovez 1982.

de diferentes cultivos. En efecto, en un alto porcentaje –variable según el país y cultivo– los principales alimentos provienen de pequeñas explotaciones agrícolas. Es aún más sorprendente que sea el sector minifundista el que genere el más alto porcentaje de dicha producción.

Es así como en Ecuador, en 1974, las explotaciones minifundistas producían el 87% del maíz, el 59% del trigo, el 62% del arroz, el 69% de la cebada y el 41% de las papas. En Bolivia, en 1980, el sector minifundista produjo el 70% del maíz, el 85% del arroz, el 80% del trigo y la totalidad de la cebada, papa, yuca y quinua. En Honduras, se puede observar una situación semejante, tanto así que en 1974 los minifundistas produjeron el 49% del maíz y el 59% del frijol. En Guatemala, las fincas subfamiliares en 1979 generaron el 75% del trigo, el 78% de las papas, el 45% de la yuca y más del 80% de las hortalizas (Cuadro 12).

Respecto a los productos cuyo destino es principalmente la exportación, la participación de las microfincas en la producción nacional tiene también en algunos casos cierta relevancia. Algunas cifras que avalan esta importancia indican que los pequeños productores campesinos producen el 39% del café en Brasil, el 49% en Ecuador, el 70% en Honduras y el 75% en Bolivia. Asimismo, los minifundios producen el 36% del cacao en Ecuador y el 43% del tabaco en Guatemala (Cuadro 12).

Adicionalmente, es preciso señalar que el aporte de las fincas de subsistencia a la producción pecuaria, si bien no alcanza las magnitudes que registran los cultivos básicos, no deja de ser importante. En efecto, en Ecuador el 33% del valor de los activos pecuarios pertenece a los minifundistas; y en México el 37% de la producción pecuaria, en 1970, se originaba en las pequeñas fincas campesinas (Trivelli e Ibáñez 1987:27-28).

Cuadro 12. Participación de la pequeña agricultura en la producción de los principales cultivos (porcentaje)

Cultivo	Colombia 1976	Guatemala 1979	Brasil 1980	Bolivia 1980	Costa Rica 1973	Chile 1980	Ecuador 1974	Panamá 1984	Venezuela 1971	Honduras 1974	Perú 1972
Trigo	70	75	30	80		27	59				51
Maíz	68	46	52	70	60	44	87	80	44	49	36
Frijol	89	60	63		54	77			15	59	30
Papas	46	78		100	55	73	41		6		47
Lentejas						47					
Arroz		20	23	85	10	55	62	37	72		16
Cebada				100			64				73
Oca							7				
Yuca	90	45	68	100			58				
Plátano	80						40				
Caña			9		28				15		
Soja			31								
Cacao			39	75			36				
Café							49			70	

Fuente:

Colombia: Departamento Nacional de Planeación 1976.

Guatemala: Dirección General Estadística 1979.

Brasil: Censo Agropecuario de 1980.

Bolivia: Urioste 1986.

Costa Rica: Buzzetti *et al.* 1985.

Chile: Ortega 1986.

Ecuador: Jordán 1986 (corresponde a explotaciones menores de 20 ha).

Panamá: Dirección de Estadísticas y Censos 1986. Año agrícola 1984-85.

Venezuela: Soto 1978.

Honduras: PREALC 1983.

Perú: Maestre 1986 (corresponde a fincas mayores de 5 ha).

La fuente de los ingresos de la economía campesina

En términos generales, es posible señalar que el ingreso de las familias campesinas se origina tanto al interior de la explotación agrícola como en actividades extraprediales, ya que existe una estrecha relación entre el tamaño de la explotación agrícola y sus fuentes de ingreso.

En Chile, del total del ingreso familiar en fincas entre 5 y 10 hectáreas, el 79% era originado en la explotación, porcentaje que en las explotaciones menores de una hectárea sólo llegaba al 27% (Monardez 1972). En Guatemala –departamentos noroccidentales– el ingreso familiar proveniente de la explotación agrícola representa entre el 40% y el 45% del total en las fincas con superficies de entre 1 y 10 hectáreas, el que baja a 18%-19% en fincas menores de una hectárea (IIESO/USAC 1982). En Perú, región de Cajamarca, la actividad agropecuaria genera el 16% del ingreso familiar en predios menores de 3.5 hectáreas, participación que crece al 47% si se consideran explotaciones con superficie hasta 11 hectáreas (Perú: Ministerio de Agricultura 1975). En el caso de Paraguay, las explotaciones menores de 5 hectáreas generan el 62% del ingreso familiar, y si se trata de fincas de una hectárea, el porcentaje baja a 45% (Pérez 1970). En El Salvador el producto de la actividad agrícola en parcelas de una a dos hectáreas es insuficiente para reproducir la unidad familiar, motivo por el cual se ven obligadas a dejar las parcelas con el fin de complementar ingresos en la cosecha del café (Misión Interagencial del Sistema de N.U. para el examen y análisis de las políticas y estrategias de desarrollo rural en El Salvador 1986).

En Ecuador, en la zona de la Sierra, la explotación agrícola en predios de hasta una hectárea genera el 19% del ingreso familiar, el que se incrementa al 75% en explotaciones con superficie entre 20 y 50 hectáreas; en la región de la Costa –mucho más mercantil que la Sierra– las explotaciones agrícolas con menos de una hectárea producen el 32% del ingreso familiar y casi el 80% si el tamaño predial es entre 20 y 50 hectáreas (Ecuador: Ministerio de Agricultura y Ganadería 1978).

Sobre la base de la visión que entregan las cifras anteriores, no es difícil concluir que la proletarianización de la mano de obra familiar es una de las estrategias de sobrevivencia del minifundista. En efecto, el trabajo remunerado extrapredial representa –respecto del ingreso familiar minifundista– el 66% en Guatemala (Sandoval 1986:110) y 59% en Ecuador (Jordán 1986:Cuadros 2-9).

Mercado de los productos

La tradicional visión de una economía campesina básicamente de autoconsumo ya no tiene asidero en la realidad, pues la contribución del pequeño agricultor campesino a los mercados es notable.

El mejoramiento de las vías de acceso, la creación de mercados, la información más expedita y en general el proceso de modernización de la economía han tenido el efecto de establecer una relación más estrecha entre los campesinos y los mercados de sus productos.

Algunos ejemplos que avalan esta situación son los siguientes:

En Honduras, las explotaciones menores de 5 hectáreas venden el 40% de su producción; en Paraguay, las fincas menores de 5 hectáreas venden el 50% de su producción; y en Brasil,

hacia 1972, el 30% de la producción agrícola vendida en los mercados tenía su origen en unidades campesinas (Trivelli e Ibáñez 1987:54).

Sin embargo, el gran número de pequeñas explotaciones con una producción diversificada presenta una oferta atomizada de pequeños volúmenes de productos, heterogéneos en calidad y a menudo con carácter altamente perecedero, lo cual hace difícil tener algún grado de poder de negociación frente a un intermediario concentrador.

Por otra parte, a menudo las políticas de gobierno discriminan en contra de los alimentos, dada su importancia en la determinación de los salarios reales urbanos.

Mercados de insumos

Los mercados de insumos también muestran una serie de desventajas para el sector campesino. En relación con los mercados de insumos tecnológicos (productos químicos, semillas, maquinarias), ellos están orientados a la atención de las necesidades que tienen los procesos productivos de las grandes explotaciones.

Por un lado, la mecanización, aparte de estar sobredimensionada para las pequeñas explotaciones, es intensiva en uso de capital –escaso para el campesino– y sustitutiva de –mano de obra– recurso que el campesino posee en abundancia. Por otro lado, el uso de paquetes tecnológicos modernos –semillas mejoradas y altas dosis de fertilizantes– no se aviene con una producción donde el producto tiene un valor dual –de uso y de cambio– y donde el riesgo se minimiza mediante la diversificación productiva.

Adicionalmente, es importante señalar que los modelos tecnológicos que ofrece el mercado no están diseñados para ser usados en los ecosistemas en donde se concentran las explotaciones minifundistas. En efecto, salvo raras excepciones, las pequeñas explotaciones se ubican en terrenos marginales, con suelos delgados y en muchos casos degradados, de topografía quebrada y sin las adecuadas vías de acceso.

Las razones señaladas anteriormente explican por qué el productor campesino es muchas veces motejado de “retrógrado” o “no innovador”. La verdad es que no usa el patrón tecnológico de mercado porque no está adaptado a su propia realidad, la cual presenta una multiplicidad de limitantes no consideradas por el modelo tecnológico dominante.

La actitud del campesino frente al mercado tecnológico es la de ocupar aquello que realmente le sirva y esté a su alcance, ya que una de las principales restricciones de la economía campesina es la crónica escasez de recursos.

Nivel tecnológico minifundista

En forma sucinta se puede señalar que el nivel tecnológico que presenta el sector campesino es sencillo y en muchos casos las prácticas de manejo aplicadas tienen un origen precolombino. Los útiles de labranza son simples y en ningún caso sustitutivos del uso de mano de obra; la semilla es producida por el mismo campesino; se ocupa mayormente abono orgánico; y las rotaciones se basan en prácticas ancestrales.

Estas prácticas, si bien antiguas, tienen la ventaja de haber probado su efectividad a través del tiempo y en medios ecológicos de baja productividad, sin depauperar el medio, y además

son bien conocidas por los propios campesinos. La semilla usada, aunque no tiene alta productividad, está perfectamente aclimatada a las condiciones del medio, y por otra parte las prácticas culturales han mantenido la productividad agrícola a través del tiempo.

La realidad tecnológica que de forma muy resumida se ha reseñado, se refleja en los antecedentes que a nivel de algunos países muestran el uso de insumos modernos por parte de los minifundistas. En Bolivia (Urioste 1986:51) menos del 10% de las explotaciones campesinas usan semilla mejorada o fertilizantes químicos; los medios de producción se reducen a bueyes, arados egipcios y algunos picos, palas, punzones y machetes. En México, el año 1970, el 10.7% de los agricultores de subsistencia usaron semilla mejorada, el 18.8% fertilizantes, el 8.5% plaguicidas y el 17.9% tracción mecánica (Montes de Oca 1986:31).

Mercados financieros

Respecto de los mercados financieros formales el campesino tradicionalmente ha estado marginado de ellos, salvo en los pocos casos en que el Estado –a través de organismos especializados– ha procurado atender las necesidades específicas del sector.

La marginación del campesino del mercado financiero –específicamente el privado– se debe a condiciones que se contraponen a los intereses de uno y otro. Las altas tasas de interés exigidas y los períodos de recuperación que en muchos casos no se avienen con el ciclo productivo son dos aspectos que alejan al campesino del ámbito financiero.

Por otra parte, en la entidad financiera existe un costo administrativo que es relativamente alto si se considera el bajo monto del crédito solicitado por un campesino, y por parte de este último existe una creciente resistencia a las exigencias de garantías reales exigidas por la banca. Si la tierra es propiedad del campesino, éste no estará dispuesto a hipotecar el único bien que le permite subsistir, y si la propiedad es precaria –como en un alto porcentaje ocurre con minifundistas– el campesino no tiene bienes con qué garantizar el préstamo.

Adicionalmente, las formalidades inherentes a la consecución de un crédito implican una enorme abstracción que disipa el interés del campesino por optar a un crédito. Considérese solamente que en un alto porcentaje los campesinos son analfabetos o con un mínimo nivel de escolaridad.

Aun cuando el Estado, a través de organismos especializados, podría eventualmente atender en un alto porcentaje las necesidades crediticias del sector campesino, en la realidad ha orientado sus recursos hacia los sectores productivos medianos y grandes. Las cifras que avalan la última afirmación son elocuentes, pues señalan que los cultivos eminentemente campesinos son los que proporcionalmente reciben los menores recursos crediticios.

En Panamá el fréjol ocupó entre 1970 y 1978 el 1% del crédito fiscal destinado al sector agrícola (PREALC/OIT 1986). En Perú el algodón y arroz –cultivos netamente empresariales– absorbieron en 1980 el 63% del crédito agrícola estatal, porcentaje que contrasta con el 19% que se destinó al trigo, maíz, fréjol y papa (Astete 1983). En Ecuador sólo el 8.6% de las explotaciones menores de cinco hectáreas recibió crédito en 1974 y del total del crédito otorgado sólo el 3% provino de la banca estatal⁴. En Guatemala el fréjol –cultivo casi exclusivo del sector campesino– recibió un crédito equivalente al 1% de su

4 Documento preparatorio para el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR). El caso de Ecuador. 1983.

producción mientras que el algodón lo hizo en 50%. En este mismo país, entre 1956 y 1976 la producción de exportación captó el 80% del crédito fiscal agrícola, y el 81% de las explotaciones de menor tamaño sólo recibió el 3% de dicho crédito (PREALC 1985).

El campesino por lo tanto se encuentra marginado del sector financiero formal, sea privado o fiscal. En el primer caso, las condiciones del mercado lo marginan y en el segundo, las políticas de gobierno le prestan escasa atención.

Son éstas y no otras las razones que explican el intenso uso que el campesino hace del mercado informal de crédito, el que, aunque cobra tasas de interés en muchos casos usurarias, es plenamente funcional en su propio sistema de producción. En efecto, el productor no arriesga la propiedad de su finca, el trámite es rápido, en donde muchas veces sólo media la palabra empeñada, y los montos solicitados a lo más comprometen parte de la producción. En buenas cuentas, el campesino privilegia la oportunidad del crédito por sobre su costo.

En resumen, la realidad que muestran los mercados de insumos y financieros margina al productor campesino, no porque éste sea un tipo de productor refractario a ellos, sino porque no son funcionales en su peculiar racionalidad.

La absorción de mano de obra de las economías campesinas

Se señaló anteriormente que los productores campesinos de subsistencia representan una parte significativa de la población rural de América Latina y el Caribe, y que además un porcentaje importante del ingreso familiar proviene de la venta de mano de obra en labores extraprediales. Estas dos características muestran la verdadera importancia de este sector como generador de empleo y fuente permanente de mano de obra para las empresas agrícolas de mayor tamaño.

Las labores productivas al interior de la explotación campesina utilizan fundamentalmente mano de obra familiar y con una intensidad mucho mayor que la que usan las grandes explotaciones. Así, por ejemplo, en México las fincas menores de cinco hectáreas absorben el 73% del empleo agrícola, aunque sólo participan con el 15% de la producción (Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural 1979). En Honduras, las explotaciones menores de siete hectáreas demandan una persona por cada cinco hectáreas, mientras que en los predios mayores de 350 hectáreas, la relación es una persona por cada 12 hectáreas (PREALC/OIT 1983). En Ecuador, aunque las explotaciones menores de cinco hectáreas sólo poseen el 6.7% de la superficie agrícola, ocupan al 53% de la PEA agrícola⁵. En República Dominicana, cerca de la mitad de las personas que laboran en la agricultura lo hacen en unidades menores de cinco hectáreas, aunque éstas sólo representan el 12.9% de tierra agrícola (Moquete 1985:Cuadro 10).

El alto empleo que registran las pequeñas explotaciones entraña sin embargo un fuerte subempleo de la mano de obra ocupada. A nivel latinoamericano se estima que en los predios menores de tres hectáreas se trabaja un promedio cercano a las 450 jornadas, cuando el requerimiento es de sólo 150 (CEPAL/FAO 1984). En Panamá, la actividad agrícola en predios menores de cinco hectáreas ocupa actualmente 400 jornadas, a pesar de que la demanda potencial sólo es de 100 (PREALC/OIT 1983), y en Honduras el subempleo en explotaciones menores de siete hectáreas alcanza al 80% (PREALC/OIT 1983).

5 Documento preparatorio para el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. El caso de Ecuador. 1983.

La subutilización de la mano de obra que ocurre en el interior del minifundio explica por qué este sector es una fuente permanente para las explotaciones empresariales, las cuales se ocupan en las labores estacionales que demandan aquellos rubros de mayor dinamismo. Con ello, además de satisfacer la demanda por mano de obra originada en sectores empresariales, se incrementa el ingreso familiar.

Campesinos sin tierra

No es fácil definir los perfiles que definen al campesino sin tierra, ya que en él se deben incluir conjuntamente parámetros tales como acceso a la tierra, nivel de ingreso, trabajo y nivel de pobreza.

Sin perjuicio de lo anterior y para enmarcarse dentro del contexto general del trabajo, se pueden considerar campesinos sin tierra las siguientes categorías de población rural (FAO 1984):

- a. Trabajadores agrícolas sin acceso a la tierra.
- b. Agricultores campesinos con explotaciones demasiado pequeñas como para generar un ingreso per cápita familiar de al menos el 10% del ingreso per cápita nacional y/o el 20% del ingreso equivalente a la línea de pobreza estimada para el país.
- c. Trabajadores rurales que carecen de tierra pero trabajan en actividades no agrícolas, tales como artesanía, servicios, pesca, etc., y que a la vez permanecen vinculados de alguna manera a la economía campesina.
- d. Otras familias rurales, entre las cuales cabe señalar a los pastores nómadas, cazadores, etc.

Dimensionar el universo de campesinos sin tierra así definidos no es una tarea sencilla, sobre todo si a la falta de claridad existente acerca de los límites conceptuales de este segmento se agregan las limitaciones metodológicas existentes para medir su magnitud y la insuficiencia de información estadística.

A pesar de lo anterior, FAO ha estimado que a mediados de la década del 70 el universo de campesinos sin tierra ascendía en América Latina a cuatro millones de familias, las que representaban el 16.7% del total de familias agrícolas de la región, involucrando aproximadamente 22 millones de personas (FAO 1981).

Las estimaciones de FAO difieren sustancialmente de la información existente a nivel de países (Cuadro 13). Aun cuando la importancia relativa está referida a la PEA agrícola, no deja de llamar la atención los altos porcentajes que representan a nivel de cada país. En efecto, los porcentajes modales estarían señalando que en la mayoría de los países el campesinado sin tierra representa entre un 30 y 40% de la PEA agrícola, porcentaje que en promedio para el conjunto de países llega al 39%.

Cuadro 13. Estimación de campesinos sin tierra en América Latina

País	Año de la estimación	Número (miles)	Porcentaje sobre la PEA agrícola
Argentina ^a	1971/72	694	51
Brasil ^b	1980	4 000	32
Chile ^a	1971/72	378	66
Colombia ^a	1971/72	1 158	42
Costa Rica ^a	1971/72	122	53
Rep. Dominicana ^b	1980	410	57
Ecuador ^a	1971/72	391	39
Guatemala ^c	1980	420	43
Honduras ^a	1971/72	138	27
México ^b	1980	2 480	50
Nicaragua ^b	1980	142	33
Perú ^a	1971/72	557	30
Uruguay ^a	1971/72	99	55
Venezuela ^a	1971/72	287	33

Fuente:

a Márquez 1983 (sobre la base de ILO: Anuarios Estadísticos Laborales 1971/72).

b FAO 1985. Estudios de casos siguientes: Brasil: H. Tollini y A. Veiga; República Dominicana: F.T. Rodríguez; Nicaragua: Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria (CIEPA); México: B. Paredes Rangel.

c Corvalán 1980.

Regímenes de trabajo agrícola

Si hay algo que diferencia al sector agrícola del resto es la marcada estacionalidad que presenta la demanda por mano de obra, la cual está dada principalmente por el ciclo productivo de los cultivos permanentes.

Por otra parte, la actual penetración capitalista en el agro ha originado una caída drástica en el número de contratados permanentes. En efecto, la empresa agrícola moderna muestra un alto grado de capitalización y tecnología de punta, que tiene un claro papel sustitutivo de mano de obra, lo cual se traduce en mantener un mínimo de personal permanente y en contratar personal suplementario sólo en las épocas de mayor demanda de mano de obra. El resultado final ha sido que el número de asalariados permanentes en la actualidad sólo represente un porcentaje menor en el trabajo asalariado total. Así, por ejemplo, en Brasil, hacia 1984, los asalariados permanentes representaban sólo un tercio del personal rural remunerado (Ortega 1985). En Ecuador, del total de jornadas/hombre remuneradas en 1978, sólo el 12% tenía el carácter de permanente (Jordán 1986:Cuadros 2-9).

Aunque los dos tipos de trabajo dificultan estimar el número real de asalariados agrícolas, en el Cuadro 14 se ha calculado el número absoluto así como la importancia relativa que tienen los asalariados dentro de la PEA agrícola en 12 países de la región. Sobre el particular, se puede señalar que en la zona del altiplano boliviano el trabajo remunerado tiene una baja relevancia dentro de la PEA agrícola, como consecuencia quizás del carácter extensivo que posee la agricultura empresarial en esta zona.

Cuadro 14. Asalariados agrícolas en países de América Latina

País	Año de la estimación	Número (miles)	Porcentaje de asalariados respecto de la PEA agrícola
Bolivia ^e	1980	103	18
Brasil ^a	1980	5 248	36
Chile ^b	1975	160	25
Colombia ^g	1980	743	38
Costa Rica ^c	1980	339	45
Guatemala ^f	1981	300	33
Honduras ^c	1980	279	41
México ^a	1970	2 552	40
Nicaragua ^c	1980	160	46
Panamá ^c	1980	67	30
Rep. Dominicana ^d	1971	188	27

Elaboración propia sobre la base de las siguientes fuentes: a. Ortega 1985, b. Rojas 1984, c. PREALC 1986, d. Moquete 1984, e. Urioste 1986, f. Sandoval 1986 y g. Machado 1985.

América Central muestra la situación inversa, es decir que una parte importante de los activos agrícolas tienen el carácter de asalariados, situación que puede derivarse de la presencia de transnacionales frutícolas cuya producción se orienta fundamentalmente a la exportación.

Una situación intermedia se presenta en los tres países sudamericanos (Brasil, Chile y Colombia) en donde los asalariados representan entre un 25% (Chile) y un 38% (Colombia) de los activos agrícolas.

En todo caso, se podría señalar –si se toman los países analizados como una muestra representativa de la actual situación– que el 37% de la PEA agrícola latinoamericana tiene el carácter de asalariado.

Como elemento adicional a la cuantificación de los asalariados agrícolas, es importante conocer el carácter de permanente o temporal que tienen estos trabajadores agrícolas. Aun cuando es poco lo que se conoce respecto de los trabajadores remunerados permanentes, existe algo más de información sobre trabajo temporal que permitirá sacar algunas conclusiones de interés.

Trabajadores permanentes

Los trabajadores agrícolas permanentes que actualmente contratan las modernas empresas agrícolas difieren bastante de los antiguos trabajadores de los latifundios, pues el salario es generalmente monetario y su vivienda se encuentra fuera de la explotación. Asimismo, se advierte que los trabajadores permanentes constituyen un porcentaje minoritario de la mano de obra contratada. En efecto, al actual tamaño y carácter empresarial de la agricultura no le es funcional el antiguo inquilino; se prefiere un mínimo de trabajadores permanentes, con la contratación de mano de obra temporal en los períodos de

alta demanda. Al mismo tiempo, la necesidad por parte del asalariado de vivir cerca del lugar de trabajo ha significado la aparición de villorrios rurales, que constituyen focos de radicación de extrema pobreza y cuya población está constituida por trabajadores agrícolas que laboran en predios cercanos.

La condición del trabajador permanente es de extrema vulnerabilidad, más aún si el nivel de salario recibido es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de la familia. En efecto, a diferencia del pequeño productor agrícola, el trabajador permanente no posee otra fuente de sustento que el salario, es por ello que la radicación de su vivienda fuera de la explotación agrícola constituye un hecho grave, dado que se ve imposibilitado de generar, como lo hacía antiguamente, sus propios alimentos.

Considerando el régimen de trabajo, los orígenes de los trabajadores son diversos; no existe mayor información sobre el tema.

Trabajadores temporales

Tal como se indicó anteriormente una característica de la demanda de mano de obra agrícola es su marcada estacionalidad, la que es máxima en las épocas de cosecha. Frente a esta situación, dentro del contingente de personas que se ocupan por un período relativamente corto en la agricultura, se pueden distinguir trabajadores tanto de origen urbano como rural.

Origen urbano. Los grupos de trabajadores agrícolas que se contratan en forma temporal y que fluyen desde las zonas urbanas a la rural están formados por trabajadores agrícolas desplazados desde las áreas rurales, juventud sin fuentes estables de trabajo y en general cesantes urbanos.

Este grupo de trabajadores tiene la característica común de vivir en pequeñas ciudades o pueblos urbanizados que se ubican en zonas con alta actividad agrícola. Se ubican sin embargo en los cordones o cinturones de marginalidad en las ciudades. Son, en resumen, marginados urbanos. Respecto de los trabajadores agrícolas desplazados del campo, se han realizado –en algunos casos– estudios que muestran que este tipo de trabajador es uno de los que posee peores niveles de ingreso y condiciones de trabajo.

En el caso de Brasil, el único medio de subsistencia de los “boias frias” o “volantes” es su trabajo, el cual por lo general es inestable, mal remunerado (salario menor que el mínimo legal) y al margen de cualquier sistema laboral legal, pues son considerados independientes (Errázuriz 1985:148-149). Además, enfrentan serias dificultades para insertarse en el mercado laboral urbano, debido a la falta de calificación, edad y falta de documentación (González y Bastos 1980).

La condición de los trabajadores cafetaleros en Colombia no es muy distinta que la indicada para los “volantes” o “boias frias” de Brasil. La cuantía de unos y otros advierte que el 62% de la fuerza de trabajo ocupada en la cosecha de café colombiano es originada por este tipo de trabajador marginado. En Brasil, los trabajadores “volantes” de São Paulo son el 27% de la fuerza de trabajo agrícola.

CEPAL/FAO estima por su parte que el 50% de los trabajadores temporales brasileños en 1980 pertenecían a esta categoría (algo más de 1.2 millones de trabajadores).

Origen rural. Dentro del sector rural los minifundistas aportan un porcentaje importante de la mano de obra para las labores agrícolas de cosecha, porcentaje que en Guatemala llega al 69% de los cortadores de algodón, café y caña de azúcar (PREALC/OIT 1985).

Sin embargo, sobre las condiciones de trabajo de este tipo de trabajador es poco lo que se conoce. Una de las pocas investigaciones existentes se refiere a la situación laboral que enfrentan los trabajadores eventuales de Perú. Estos enfrentan un régimen de trabajo que se traduce en una sobreexplotación, cuya remuneración corresponde al 50% de la jornada de trabajo pagada al permanente, la cual se determina al “destajo”, es decir, de acuerdo con el monto de lo producido. Para el trabajador eventual no rigen las normas legales que regulan el trabajo agrícola, carece de prestaciones sociales y ni siquiera cuenta con condiciones de alojamiento mínimamente aceptables (Mejía 1979).

Es realmente significativo el aporte que hace el minifundio al trabajo de temporada, lo cual refuerza la hipótesis de que es un segmento funcional para la empresa moderna. CEPAL/FAO ha estimado que en 1980 el porcentaje de trabajadores temporales que contaban con tierra eran el 50.3% en Guatemala; hacia 1977 el 86.2% de los temporeros eran minifundistas (Ortega 1985:73-74).

A pesar de la escasa información acerca de estos trabajadores, no es aventurado afirmar que en general el trabajo temporal agrícola es uno de los peores, tanto por sus condiciones de trabajo como por su nivel de salario. En efecto, aparte de las condiciones de trabajo reseñadas anteriormente, en las cuales es común la sobreexplotación y falta de seguridad social, cabe señalar el caso de Chile, donde el personal contratado para cosechar la fruta de exportación labora normalmente 12 a 14 horas, en muchos casos sin protección adecuada contra la acción de los plaguicidas y productos químicos que se utilizan en la actividad agroexportadora.

Población indígena

Tal como se señaló anteriormente, existe una alta correlación entre la pobreza rural y la condición de indígena. Estos grupos sufren de una doble discriminación, tanto en lo que se refiere a condiciones de vida como en términos culturales.

La presencia de la población indígena es altamente significativa en América Latina y se concentra mayoritariamente en las áreas rurales. La actual población aborígen se ha estimado en cerca del 8% de la población regional (30 millones de personas).

La distribución de éstas sin embargo no es homogénea a través del continente. El 90% de la población autóctona señalada se concentra en México, Guatemala y en la zona del altiplano andino. Una tipología de los países de acuerdo con la relevancia que posee la población indígena muestra que:

- Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela son los países que poseen la menor presencia de población aborígen. Ella se compone tan sólo de minorías tribales.
- Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y ciertos países caribeños presentan pequeñas poblaciones indígenas.

- Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú son los países que ostentan las mayores poblaciones nativas.

En el segundo grupo de países, si bien la población indígena representa una pequeña fracción de la total, es posible señalar que su bajo número alienta la alta discriminación que padecen. En Chile y Panamá el segmento nativo sólo representa respectivamente el 4 y 5% de la población (Trivelli e Ibáñez 1987:39). En ambos casos, la población indígena es el grupo humano más postergado y marginal. En la actualidad enfrentan graves problemas de descomposición cultural y económica derivados de la subordinación con que se insertan en los modelos de desarrollo imperantes a nivel social.

Respecto del tercer grupo de países, vale señalar la alta incidencia de nativos en su población; algunas cuantificaciones que aparecen a continuación permiten dar cuenta de su verdadera magnitud.

Como se puede observar en el Cuadro 15, la presencia indígena en 1970 representaba sólo en México menos del 10% de la población total. En los cuatro países restantes ella varía entre un 25 y 68% de la población total. Sin embargo, este indicador no es del todo relevante ya que la población autóctona se ubica mayoritariamente en el ámbito rural. Sobre la base de este segmento poblacional los porcentajes son reveladores. Si bien en México el 15% de la población rural es indígena, en el resto de países entre 50 y 85% de la población rural es autóctona. En México se concentran en los estados de Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Puebla; en Guatemala las mayores concentraciones indígenas se encuentran en el Altiplano Occidental. Respecto de los tres países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), los mayores grupos étnicos nativos se encuentran en el Altiplano. Específicamente, en Bolivia más del 50% de la población total vive en zonas andinas y la casi totalidad de esa población se autoidentifica como indígena (Urioste 1986:21).

Cuadro 15. Población de habla indígena (1970)

País	Cantidad (miles)	Porcentaje de población total	Porcentaje de población rural
México	3 112	8	15
Guatemala	2 260	44	66
Perú	3 467	31	67
Bolivia	2 637	68	85
Ecuador ^a	2 000	25	50

a 1982.

Fuente: Censos nacionales de población.

Los grupos indígenas, a pesar de su masiva presencia a nivel poblacional, constituyen sin embargo los grupos con mayores niveles de marginación y pobreza. Como se indicó en el capítulo relativo a la cuantificación actual de la pobreza rural, es en estos núcleos de población nativa donde la pobreza alcanza su más dramática representación.

Si bien los segmentos indígenas tienen en común la pobreza y la marginalidad, existen ciertos rasgos de su comportamiento social que además de diferenciarlos de otros grupos de

pobres rurales, les han permitido llevar en mejor forma su subsistencia. Este comportamiento diferenciado se refiere a la estructura comunitaria que prima en las comunidades indígenas, estructura que se basa en diversas expresiones de cooperación y reciprocidad social y productiva.

La persistencia de este tipo de organizaciones –cuyo origen se remonta a épocas precolombinas– se debe entre otros factores a los siguientes:

- a. La organización comunitaria responde plenamente a las necesidades de subsistencia sin que por ello la misma comunidad indígena pierda su propia identidad.
- b. La homogeneidad étnica, cultural y ritual son aspectos que refuerzan positivamente este tipo organizativo.
- c. El trabajo común y la ayuda mutua permiten minimizar la diferenciación en el interior de la comunidad.
- d. El respeto y el cumplimiento de las normas y decisiones emanadas de la comunidad le dan consistencia y unidad.
- e. El uso de una tecnología apropiada tanto a su condición de campesinos pobres como al frágil entorno ecológico, les permite sobrevivir en un medio pobre con un uso óptimo de los recursos.

Mujeres

En el mundo rural el rol de la mujer campesina se manifiesta tanto en el ámbito doméstico como en el productivo. En el aspecto productivo –dentro del contexto familiar– el aporte femenino es de gran importancia. Es así como en Brasil, en 1970, el 67% de la población femenina laboraba en actividades relacionadas con producción familiar; en Colombia, en 1983, el 63% de la PEA rural femenina estaba formado por ayudantes familiares y trabajadores independientes; en República Dominicana, en 1985, el 82% de las mujeres rurales desempeñaba tareas productivas de índole familiar (CMRADR 1983).

Adicionalmente, en Costa Rica en 1986, el 63% de las campesinas trabaja en forma no remunerada (Costa Rica: Instituto de Desarrollo Agrario 1986); en Haití, hacia 1980 un tercio del trabajo agrícola es realizado por mujeres (PNUD 1980); en Ecuador en 1983 el 80% del trabajo de la finca está a cargo de mujeres (Hurwitch-Macdonald 1983:55-64); y en Chile, un estudio de campo realizado en el Valle Central a principios de la presente década mostró que el 100% de las campesinas pobres trabajaban varias horas al día en la producción de cultivos de chacras y hortalizas (Aranda 1982).

En lo que tiene relación con el tiempo que las mujeres dedican a las tareas productivas –aparte de las de índole doméstica–, se ha podido observar que en Chile destinan hasta el 70% del tiempo total a tareas como cosecha, deshierbe y siembra (Cornejo 1982), porcentaje que en el Caribe llega al 50% (Chase 1987). En Paraguay la mitad de las campesinas en épocas de siembra y cosecha destinan hasta dos horas diarias a tales menesteres, aparte de las que realizan en el cuidado de los animales menores; a estas actividades se deben agregar las propias de la comercialización en donde participan el 90% de las dueñas de casa y que en promedio les consume entre media y una hora al día (Salviano 1985).

Aparte de estas actividades productivas –de índole no remunerada– la mujer tiene una presencia muy significativa en el mercado del trabajo asalariado, especialmente el de tipo temporal. Así, por ejemplo, se ha detectado que en Colombia las mujeres constituyen el 70% de la fuerza de trabajo en el cultivo de flores, y en México ocupan el 60% de los puestos de trabajo existentes. En Honduras el 40% de la fuerza de trabajo en el cultivo de tabaco es femenina, y en el cultivo del banano en Jamaica supera el 50% (Errázuriz 1987:232).

Otros antecedentes detectados por los respectivos censos de población, realizados a principios de la actual década, muestran que en Brasil en 1982 el 21% de la PEA rural era femenina; y en Colombia, en 1980, representaba el 27%. En otros países –sobre la base de las mismas fuentes– la participación femenina dentro de la PEA rural mostró incrementos importantes. Es así como en Costa Rica entre los años 1973 y 1974 la participación de la mujer se duplicó; en Guatemala creció en 17% entre 1977 y 1985; y en Perú para el período 1971-1981, el aumento fue de 90% (CMRADR 1983).

La necesidad imperiosa de generar ingresos por un lado y el de efectuar las labores hogareñas diarias por otro, son condicionantes que permiten concluir que la sobrecarga de trabajo que soporta la mujer campesina llega a límites increíbles. Así, por ejemplo, en Brasil se detectaron jornadas diarias de 15 y 16 horas (Brasil: Secretaría de Agricultura 1985) y en Chile incluso se llegaron a estimar jornadas mayores a 16 horas (Lagos y Echavarría 1981; Marambio 1983).

Adicionalmente, se puede indicar que en un alto porcentaje de hogares la mujer asume el rol de jefe de hogar en los períodos de ausentismo temporal o definitivo del varón. En estos casos la mujer asume totalmente la responsabilidad productiva de la finca. Este nuevo papel de la mujer es posible encontrarlo con altas incidencias en diversos países de la región. Es así como las mujeres jefes de hogar en Honduras alcanzan al 28%; en República Dominicana este porcentaje es de 33%; y en Jamaica llega al 30% (Errázuriz 1987:232).

El amplio espectro de actividades que desempeña la mujer es el resultado de los procesos de desarrollo agrícola que han tenido lugar en la región. En el contexto económico (generación de ingresos) el trabajo femenino se encuentra muy determinado por el área donde se ubique la finca. En efecto, en una área en la cual predomine la economía campesina, la presencia o ausencia (temporal o definitiva) del varón jefe de familia enmarca en cierto modo el tipo de actividad que debe desarrollar la mujer.

Ante la permanencia del jefe de familia hombre, la mujer debe diversificar sus actividades no agrícolas para contribuir al ingreso familiar, sea mediante el procesamiento artesanal de la producción agrícola (queso, pan, etc.) o trabajo remunerado y por cuenta propia.

Es frecuente observar –en aquellos casos en que la distancia a centros urbanos es relativamente pequeña– que la mujer se aleja temporalmente de las zonas rurales para ocuparse en servicios o actividades comerciales. En Chile, por ejemplo, se ha observado en algunas regiones que mujeres campesinas trabajan como domésticas o en otras actividades de servicio en áreas urbanas durante la semana y regresan a sus hogares el fin de semana (Aranda 1982). En Haití, se comprobó que durante un censo el 74% de las mujeres se encontraba fuera del hogar realizando actividades de comercio –tradicionalmente un trabajo femenino– que las obligaban a alejarse de sus comunidades hasta por seis meses (PNUD 1980). Vale decir que la mujer en estos casos trabaja en áreas urbanas, pero vive en zonas rurales.

Por otra parte, en los casos en que el jefe de familia emigra en forma temporal, la mujer asume completamente la dirección de la unidad familiar, tanto en lo que respecta a labores domésticas como productivas.

En áreas con predominio capitalista, la familia campesina actúa como una reserva abundante de mano de obra, sobre todo en épocas de máxima demanda, tales como cosecha, siembra, etc. La situación más frecuente es aquella en que el jefe del hogar y resto de varones se incorporan al trabajo remunerado y la mujer asume la dirección productiva de la finca.

Un aspecto nuevo que es interesante anotar es el relativo al trabajo asalariado femenino en zonas donde predominan la agroindustria y cultivos intensivos agroindustriales. En estos casos, el trabajo asalariado que requiere destreza manual y manipulación delicada es ejercido por mujeres de preferencia jóvenes. Así, por ejemplo, el 78% de los que trabajan en plantas procesadoras de fresa en México son mujeres que tienen menos de 24 años (Arizpe y Aranda 1981). De esta manera las jóvenes campesinas tienen la oportunidad de ganar en independencia económica sin necesidad de emigrar a zonas urbanas.

Además de la situación descrita, existen otras de gran complejidad. En efecto, en Brasil, en cultivos de algodón, caña de azúcar y tabaco las empresas contratan la cosecha sobre la base de tareas "enxadas" (específicas). El trabajo en estos casos es temporal a los que se suma la familia completa. De acuerdo con la sucesión de períodos de cosecha de los cultivos señalados, la familia se traslada de un lugar a otro, transformándose en nómada por períodos que superan los ocho meses. Esta condición de trabajo indudablemente destruye la familia y somete a sus miembros a grandes presiones psicológicas derivadas de la inestabilidad propia de la vida errante (Sautu 1984).

Jóvenes

La juventud rural latinoamericana representa un porcentaje significativo del total de la población rural. De la población económicamente activa rural de la región, 38 millones son jóvenes entre 10 y 24 años, lo cual corresponde a más de la tercera parte de la PEA rural total.

Aun cuando pareciera un exceso incluir a la población entre 10 y 14 años, no se debe olvidar que en el campo la juventud asume responsabilidades laborales a edad más temprana que su homónima urbana. En realidad, casi el 10% de los jóvenes rurales menores de 14 años tienen como principal actividad el trabajo agrícola, porcentaje que se incrementa al 40% en menores de 19 años.

En la actualidad, el contingente de jóvenes rurales enfrenta un grave problema de identidad. Los procesos de modernización capitalista en la agricultura y la intromisión de modelos culturales urbanos están actuando como factores de descomposición de la familia campesina. En efecto, la emigración de los jóvenes hacia las ciudades en busca de mejores expectativas y el alejamiento del hogar en busca de trabajos temporales e inestables, desintegran la familia campesina a temprana edad.

La adopción de valores urbanos por parte de la juventud rural, difundidos eficientemente por los medios de comunicación social, desliga progresivamente al joven de su cultura ancestral y de los valores tradicionales.

Pero no sólo los medios de comunicación social son causa de la pérdida de identidad del joven campesino. También lo es el sistema educativo que tiene una elaboración y contenido programático de origen urbano. En este contexto la educación no colabora con el objetivo de desarrollo personal; acentúa el desconcierto del joven rural ya que no le entrega herramientas para enfrentar con seguridad su ambiente natural o para prepararse ante una eventual migración a zonas urbanas. En estas condiciones, el joven campesino se encuentra serias dificultades para insertarse en su propio medio y desarrollarse como persona.

Los jóvenes carecen de instancias que les permitan un desarrollo integral, en donde puedan volcar sus inquietudes intelectuales y expresar su creatividad. Carecen de organización que los representen y les ayuden a conformar una identidad generacional.

Por otra parte, las posibilidades de acceder a la tierra para el campesino joven son escasas. En países con frontera agrícola abierta esta alternativa sólo está al alcance de un reducido porcentaje de jóvenes vía regímenes de tenencia precaria. En los otros países, –esto es, aquéllos que son frontera agotada (Chile, Centroamérica y el Caribe)– el acceso a la tierra sólo es posible por la vía hereditaria, lo cual entraña procesos de minifundización con las consecuentes secuelas de marginalidad y pobreza.

2

CAMBIOS ESTRUCTURALES, RESTRICCIONES EXTERNAS Y SU INCIDENCIA EN LAS POLITICAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL

Examen de los principales programas para superar la pobreza rural

Las distintas estrategias de desarrollo rural que por décadas se han aplicado en la región parecen no haber dado respuestas satisfactorias a los problemas de marginación y pobreza del campesinado. Si bien la reforma agraria y más recientemente los programas de desarrollo rural han alcanzado algunos logros en el mejoramiento de la situación de los pobres rurales, estos esfuerzos han sido insuficientes para permitir la plena inserción de los pobres del campo en el desarrollo de los países y han fracasado en su intento por revertir las estructuras sociales de dominación y desigualdad que tradicionalmente han caracterizado la región.

La debilidad de los gobiernos y sus instituciones para hacer frente a los grupos contrarios a las aspiraciones de los pobres; la falta de voluntad política para llevar a cabo grandes transformaciones; y la formulación de políticas y estrategias basadas más bien en la percepción de intelectuales que en las necesidades sentidas de la población; son algunos de los factores que explican las insuficientes realizaciones de las estrategias de desarrollo rural en América Latina (Ibáñez 1988:3).

A continuación se hará una somera revisión de los programas de reforma agraria y de desarrollo rural integrado, intentando advertir los logros y fracasos más significativos en sus objetivos de combate a la pobreza rural de la región.

La reforma agraria

En gran parte de los países del continente se han llevado a cabo procesos de reforma agraria, cuyo objetivo principal ha sido revertir la extrema desigualdad de las estructuras de propiedad de la tierra.

Tempranamente en México (a principios del presente siglo) y como resultado de un proceso revolucionario sustentado principalmente por los campesinos sin tierra, se dio un proceso de reforma agraria que, a pesar de todos los obstáculos y desviaciones, en el transcurso de varias décadas logró asignar el 43.4% de la superficie silvoagropecuaria a casi dos millones de familias (Cuadro 16). Sin embargo, la superficie asignada apenas constituye el 3.5% del área regada, lo que ha sido agravado por la presión demográfica sobre el recurso, dando origen a una situación de minifundio generalizado al interior de los ejidos.

Cuadro 16. América Latina y el Caribe: superficie afectada por la reforma agraria y número de familias campesinas beneficiadas.

País	Superficie silvoagropecuaria ^a			Número de familias agrícolas		
	Total ha	Asignada	Porcentaje	Total	Beneficiadas	Porcentaje
Bolivia	36 300.0 ^b	31 203.0 ^b	86.0	516 200 ^d	384 560 ^c	74.5
Ecuador	7 949.0 ^e	718.1 ^f	9.0	749 000 ^d	78 088 ^f	10.4
Colombia	30 993.0 ^e					
Chile	28 759.0 ^g	2 940.0 ^h	10.2	412 000 ^d	38 000 ^h	9.2
Perú	23 545.0 ^e	9 255.6 ⁱ	39.3	1 419 400 ^d	431 982 ⁱ	30.4
Venezuela	26 470.0 ^e	5 118.7 ^j	19.3	561 800 ^d	171 861 ^j	30.6
Costa Rica	3 122.4 ^k	221.6 ^k	7.1	155 200 ^d	8 349 ^k	5.4
República Dominicana	2 676.7 ^l	374.6 ^l	14.0	697 800 ^d	59 411 ^l	8.5
Panamá	2 253.9 ^m	493.2 ⁿ	21.9	132 800 ^d	17 703 ⁿ	13.3
México	139 868.9 ^e	60 724.0 ^o	43.4	4 629 400 ^d	1 986 000 ^o	42.9

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

- a Corresponde a la superficie total de las explotaciones.
 b Corresponde al año 1980 según Urioste 1986.
 c Corresponde al año 1977 según Ortega 1979.
 d Estimaciones de Ortega según datos de la FAO.
 e Según FAO 1981.
 f Corresponde al año 1983 según Barsky 1984.
 g Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, 1981.
 h Corresponde al año 1982 según Rojas 1984.
 i Corresponde al año 1982 según Ministerio de Agricultura de Perú, 1983.
 j Corresponde al año 1979 según Marta 1983.
 k Corresponde a los asentamientos campesinos creados por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) de Costa Rica, hasta 1980. Según la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables (SEPSA) 1982.
 l Datos de 1983 según Moquete 1984.
 m Según Pérez s.f.
 n Datos de 1977 según PREALC 1983.
 o Cifras de 1970 según Eckstein *et al.* 1978:11.

En Bolivia la estructura agraria previa a 1952 era similar a la de México antes de la revolución, pero la explotación de los campesinos indígenas por los terratenientes era aún mayor. Múltiples acontecimientos en la década del 40 favorecieron la toma de conciencia del campesino indígena que logró estructurar férreas organizaciones. Con la participación de la clase media urbana, el proletariado urbano y minero, y fundamentalmente los campesinos organizados, se realizaron grandes movilizaciones que terminaron con la revolución del 9 de abril de 1952 bajo la dirección del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Fue así como en el año 1953 se inicia oficialmente la reforma agraria boliviana (Landzberger 1978:382-385).

La espontaneidad con la que comenzó el proceso de reforma agraria boliviana permitió una distribución igualitaria y una amplia cobertura, respondiendo extensamente a las demandas de los campesinos por tierra. A lo menos esto fue así durante los distintos gobiernos del MNR y el del General Barrientos, período en el cual se adjudicaron más de 12 millones de hectáreas principalmente a campesinos ligados a las haciendas, comunidades del altiplano y de los valles. Sin embargo, con el advenimiento del gobierno del General Banzer (1971-1978) la reforma agraria fue utilizada como instrumento de reconcentración de haciendas, estableciendo la estructura latifundista en el extenso oriente boliviano. En dicho gobierno se adjudicaron 17.8 millones de hectáreas, el 90% en los departamentos de Santa Cruz y Beni, siendo los medianos y grandes agricultores los beneficiarios (Urioste 1986:38).

A la fecha, el resultado del proceso de reforma agraria en Bolivia muestra que sólo 40 mil familias poseen el 89% de la superficie agropecuaria del país y más de 550 mil familias campesinas minifundistas cuentan con solo el 11% de esta superficie (Urioste 1986:Cuadro 7).

El triunfo de la revolución cubana, en 1959, puso en alerta al gobierno norteamericano sobre los conflictos políticos y sociales que podría desencadenar la mantención de estructuras agrarias de extrema desigualdad. Fue así como nació la "Alianza para el Progreso" que condicionaba la ayuda de Estados Unidos al compromiso de los gobiernos latinoamericanos de llevar a cabo procesos de transformación de las estructuras agrarias, cuyo acuerdo se formalizó en la Carta de Punta del Este en 1961.

La década de los sesenta se caracterizó por la promulgación en varios países de la región de leyes de reformas agrarias. Para algunos autores este proceso reformista fue posible gracias a la decadencia de la oligarquía terrateniente, por su desprestigio como empresarios, y a la pérdida de su influencia política (Ortega 1985:20-21).

De acuerdo con la intensidad y orientación de los procesos de reforma agraria latinoamericanos se los puede clasificar de la forma siguiente (Caballero y Maletta 1983):

- a. *Reforma agraria radical con orientación cooperativa estatal.* Este proceso se caracteriza por el objetivo básico de eliminar de raíz el latifundio sea o no improductivo, llegando a expropiar incluso la mediana propiedad. La asignación no es individual, ya que se instauran grandes empresas agropecuarias o complejos agroindustriales de carácter cooperativo o estatal, beneficiando principalmente a los antiguos trabajadores de las haciendas. Ejemplos de este tipo de reforma agraria son Cuba, Nicaragua y Perú.

Los casos de Cuba y Nicaragua se enmarcan en procesos revolucionarios que trastocan toda la estructura política, social y económica de estos países. En Perú el proceso comienza en 1969 y hasta mediados de la década del 'setenta cambia radicalmente la tradicional agricultura de la hacienda. Posteriormente, la crisis de la economía por el deterioro de los términos de intercambio y el sobreendeudamiento afecta las empresas asociativas campesinas, situación que se agrava por la reducción del apoyo político y financiero.

- b. *Reforma radical de carácter distributivo.* Son los casos de Bolivia y México a los que ya se ha hecho mención.
- c. *Contrarreformas.* Este tipo corresponde a reformas agrarias de carácter radical que han sido desmanteladas por gobiernos *de facto*.

En Guatemala, en 1952, fue aprobada la Ley de Reforma Agraria cuando era presidente Jacobo Arbenz. La aplicación de la ley fue interrumpida por la intervención diplomático-militar norteamericana que depuso al gobierno por verse afectados los intereses de la United Fruit Company. Esto trajo como consecuencia la devolución a los antiguos propietarios de más del 95% de las tierras que se entregaron a los campesinos entre 1952 y 1954, período en el cual se beneficiaron a 78 mil familias con más de 600 mil hectáreas y otro tanto sucedió con 280 mil hectáreas estatales (Sandoval 1986:16). Entre 1964 y 1979 las unidades productivas menores de siete hectáreas han visto reducida su superficie media de 1.8 a 1.4 hectáreas, en tanto las explotaciones mayores de siete hectáreas han conservado su promedio en 54 hectáreas (Trivelli e Ibáñez 1987:Cuadro 26, Anexo II).

En Chile, entre 1967 y 1973, se expropiaron casi 10 millones de hectáreas que beneficiaron a cerca de 100 mil familias. Luego del advenimiento del régimen militar se revocaron acuerdos de expropiación, se restituyeron tierras a sus antiguos dueños, se remataron y transfirieron predios, lo que dejó un remanente al campesinado de 2.9 millones de hectáreas que beneficiaron a sólo 38 mil familias (Rojas 1984:Cuadro 4).

El caso brasilero también se enmarca dentro de las características señaladas para Guatemala y Chile. Sin embargo, el gobierno de José Sarney se ha propuesto como meta asentar 1.4 millones de familias de trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente en un período de cuatro años –entre 1985 y 1989– en una superficie de 43 millones de hectáreas (Brasil: Ministerio de Reforma e do Desenvolvimento Agrario-Mirad 1986).

Si bien en los países donde ha existido contrarreforma se mantiene una desigual distribución del recurso, los frustrados procesos de reforma agraria contribuyeron a transformar el tradicional latifundio en explotaciones empresariales de menor tamaño y de mayor eficiencia productiva.

- d. *Reformas conservadoras.* A pesar de contar con un significativo número de campesinos sin tierra o con superficies insuficientes que coexisten con grandes latifundios, muchos países han realizado reformas agrarias de magros alcances. Este tipo de reformas se caracteriza por la expropiación del latifundio improductivo respetando la gran propiedad cuando exhibe algunos rasgos de modernidad o eficiencia. En Colombia, una información actualizada señala que después de 24 años la estructura agraria no ha

sufrido mayores cambios. El censo del año 1970 indicaba que las explotaciones agrícolas subfamiliares constituían el 73.1% del total y controlaban sólo el 7.2% de la superficie, mientras que un 4.3% de las grandes fincas tenía en su poder el 67.2% de la tierra agrícola (Dirección Nacional de Estadísticas-DANE 1970-71). En 1986 se presentó al congreso un proyecto de ley que busca reactivar el proceso redistributivo mediante la adquisición por parte del Estado de 470 mil hectáreas que se repartirán a los campesinos sin tierra en un período de cuatro años.

En Ecuador las políticas estatales en materia de reforma agraria han preservado las explotaciones que mantienen niveles aceptables de productividad y han fijado su atención en las grandes fincas, subutilizadas o sin utilización. Cuando se promulga la primera Ley de Reforma Agraria en 1964, el 20% de la superficie cultivable del país era de propiedad estatal, de forma tal que las principales transferencias han sido realizadas en esas unidades productivas (Arrobo 1983). Las haciendas privadas que fueron objeto de reforma agraria otorgaron el derecho a la tierra a los huasipungueros, pero los efectos fueron contradictorios, pues mientras las antiguas haciendas se modernizaron, los asignatarios pasaron a constituirse en propietarios de limitados recursos confinados a situaciones de extrema pobreza (Ortega 1985:21).

En República Dominicana las políticas de reforma agraria desarrolladas por los distintos gobiernos que sucedieron a Trujillo no lograron un mayor impacto redistributivo. En 1981 el 90% de las explotaciones agrícolas tenía una superficie inferior a 10 hectáreas y contaba con el 20% de la superficie agrícola total, mientras el 1.8% de las unidades productivas era mayor de 50 hectáreas y poseía el 55% del área agrícola (Moquete 1984:Cuadro 10).

En Venezuela, a pesar de que la reforma agraria de 1959 benefició a más del 30% de las familias agrícolas con casi un quinto de la tierra con aptitudes silvoagropecuarias, el arraigo de las familias asignadas fue débil, lo cual disminuyó su impacto redistributivo.

- e. *Países sin reforma agraria.* Aquí se encuentran dos tipos diferentes de países. En primer lugar, aquéllos en que la presión demográfica sobre la tierra es más bien débil, como es el caso de Argentina y Uruguay.

En el otro extremo está Haití que tiene una distribución del recurso relativamente homogénea, pero la presión demográfica sobre el recurso es tan intensa que la superficie promedio por explotación agrícola a nivel nacional llega sólo a 1.4 hectáreas (Werleigh 1984:Cuadro 4).

En resumen, después de algunas décadas de reformas agrarias en la región, los objetivos de trastocar profundamente las estructuras agrarias concentradoras parecen no haberse logrado, sino en aquellos países en que los procesos de reforma agraria se dieron en un contexto de cambio radical de la sociedad, como ocurrió en Cuba y Nicaragua.

Aun en aquellos países donde la movilización social de los campesinos presionó por cambios profundos en la estructura de tenencia, el progresivo crecimiento demográfico, las políticas discriminatorias en contra del campesinado y la reversión de los procesos han distorsionado el impacto inicial, y la evolución posterior ha sido hacia la reconcentración.

Si bien las reformas agrarias fueron poco eficientes para favorecer la demanda por tierra de gran parte de la población campesina, han tenido el mérito de eliminar el latifundismo improductivo y ausentista reemplazándolo por empresas agrícolas de menor tamaño y más eficientes.

Hacia fines de la década del setenta la evaluación hecha por Naciones Unidas indicaba que los programas de reforma agraria tenían un claro signo conceptual y administrativo-institucional que se sobreponía al objetivo económico. Asimismo, el Informe señalaba que los logros sociales fueron limitados y la cobertura de los programas reducidos: las expropiaciones alcanzaron sólo el 15% del potencial de tierras expropiables, y de los eventuales beneficiarios no más del 22% fue favorecido con asignaciones de tierra (Naciones Unidas 1977).

Intentar identificar aquellos elementos que influyeron negativamente en el alcance de los objetivos planteados por los procesos de reforma agraria no es fácil, dadas las particularidades del desarrollo de cada uno de los países de la región. Sin embargo, existen ciertos elementos comunes de naturaleza política que, validando los postulados de la reforma agraria, logran esclarecer en parte las insuficiencias y desviaciones que han sufrido estas experiencias. Algunos de ellos son los siguientes:

- a. *Organización campesina.* Todos los procesos de reforma agraria requirieron la organización del campesinado como soporte básico para viabilizar un nuevo orden agrario. Muchas y de muy variada índole fueron las organizaciones que nacieron bajo el amparo de los gobiernos en el marco de la reforma agraria. El consabido anhelo de participación de los campesinos no fue alcanzado, pues la mayoría de las veces la presión campesina como expresión orgánica fue débil, por lo cual los gobiernos debieron tomar la iniciativa y dar una fórmula exógena al tipo de organización que requería el nuevo orden social. La prescindencia del aporte creativo del campesino y la subvaloración de su cultura ancestral afectaron la percepción que tenía el campesino del proceso de reforma agraria, quien más bien sintió que había cambiado de patrón y no que era partícipe de un auténtico desarrollo que intentaba sacarlo de su condición histórica de marginalidad (Ibáñez 1988:21).
- b. *Estabilidad política.* Sin duda que los procesos de cambio estructural –de la envergadura que planteaba la reforma agraria– requerían un largo período de maduración y un ambiente político estable que pudiera garantizar la consecución de las diversas etapas en la consolidación de un nuevo orden agrario. En América Latina el apoyo político e institucional a los procesos de reforma agraria fue vacilante y en muchas ocasiones fuertemente interrumpido y revertido.
- c. *El peso de la oligarquía.* Los procesos de reforma agraria en su gran mayoría se llevaron a cabo en un marco histórico favorable caracterizado por una fuerte preocupación intelectual por los grupos más desposeídos y un ambiente social de profunda concepción humanista. La aceptación social de procesos revolucionarios fue un buen soporte para que los gobiernos pudieran implementar dichos procesos.

Sin embargo, el ímpetu de algunos gobiernos fue más allá de sus posibilidades, subestimando el poder de los grupos que veían afectados sus intereses. En efecto, era poco probable que manteniendo un sistema político tradicional se pudiera en un breve plazo quebrar toda la estructura de poder que por siglos se había organizado.

El poder económico y político en la mayoría de los países latinoamericanos aparece como un todo. Esto es especialmente importante al comprobar que la riqueza de la región está en sus recursos naturales y que no es mera casualidad que la región sustente dos marcas mundiales: la mayor desigualdad en la distribución de sus ingresos y los más altos índices de concentración de la tierra.

- d. *El sustento de políticas complementarias.* El resultado de un proceso de reforma agraria no sólo se sustenta en el reparto de tierras sino también en una serie de políticas que aseguren que los nacientes agricultores puedan ajustarse a su reciente condición y posteriormente logren un proceso sostenido de autodesarrollo.

La capacitación técnica, empresarial y organizacional, como también los servicios de crédito, transferencia tecnológica, comercialización, etc., son aspectos que muchos gobiernos no asumieron y que otros tantos realizaron en forma inadecuada o con escasa intensidad. En algunos países, esta carencia fue determinante en el fracaso de las formas asociativas nacidas de la reforma agraria y en la incapacidad para enfrentar eficientemente el complejo mundo mercantil.

Los programas de desarrollo rural integrado

Las distintas estrategias de desarrollo rural que se han venido aplicando en la región han respondido a ideas del desarrollo que en cada uno de los momentos históricos fueron prevaleciendo en la sociedad latinoamericana.

En la década del cincuenta se efectuó la llamada revolución verde en la cual el desarrollo rural fue asimilado al desarrollo agrícola. La idea fuerza era que la adopción de tecnología y la modernización de la agricultura traerían como consecuencia el mejoramiento global del sector y la superación de la pobreza de la población que allí vivía.

En la década del sesenta se implementaron los procesos de reforma agraria que, dada la extrema polarización de la sociedad rural, planteaban que el desarrollo rural no era posible sin un cambio radical de las estructuras de tenencia de la tierra.

En la década del setenta los programas de desarrollo rural se han orientado hacia una concepción integral del desarrollo cuyo objetivo básico es el crecimiento con equidad para alcanzar mejores condiciones de vida de los pobres rurales. La concepción integral de desarrollo tiene su fundamento en la constatación de que la pobreza rural no es un problema estrictamente económico, sino también social, cultural, político e institucional, y que la superación de la pobreza tiene que ser atacada simultáneamente en estos múltiples frentes.

Es así como esta concepción de desarrollo rural pone énfasis tanto en el incremento de la productividad de las economías campesinas como en el cambio de las estructuras institucionales de desarrollo y en el acceso a la tierra y a los servicios sociales, todo ello mediante una activa participación de la comunidad rural organizada.

Los pilares básicos en los cuales debían sustentarse estos programas era la organización campesina y la descentralización político-administrativa. La organización permitiría no sólo mejorar el poder de negociación de los distintos grupos de campesinos sino también haría más expedita la acción de los gobiernos para favorecerlos con políticas específicas. Por su

parte, la descentralización haría efectiva la participación al acercar los niveles de decisión a las localidades, ajustando de esta forma las políticas y programas a las especificidades de las diferentes zonas y grupos que participan del desarrollo rural.

Entre las acciones de mayor importancia de los programas de desarrollo rural integrado estaban el acceso al crédito y tecnología de los pequeños agricultores campesinos; la asignación de mayores recursos para la investigación y la extensión agrícola; el incremento de los servicios públicos, en especial la educación y la salud; la reorientación de las instituciones de desarrollo rural; y el reforzamiento de los programas de reforma agraria a fin de mejorar la distribución de la tierra y el agua.

El esfuerzo por elaborar una nueva estrategia de desarrollo rural tuvo su momento culminante en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, organizada por la FAO en 1979, en la cual se adopta una declaración de principios y un programa de acción. Esta declaración señala que el desarrollo rural es un problema global que debe ser abordado desde diferentes frentes conexos entre sí mediante la acción de instituciones rurales a nivel de aldeas; la reorientación de políticas nacionales de desarrollo a nivel de países; y la realización de un nuevo orden económico internacional a nivel mundial (FAO 1981).

Para algunos autores la estrategia de desarrollo rural integral no ha llevado al reemplazo de las concepciones de desarrollo rural de las décadas anteriores, sino más bien a su superposición. Aún más, una confianza cada vez menor en la reforma agraria como instrumento que por sí solo logre un cambio en las estructuras de poder y la fe renovada en el impacto tecnológico sobre el desarrollo rural, han hecho en la práctica que el enfoque de crecimiento con equidad esté sesgado hacia el crecimiento, con lo cual este enfoque pierde su carácter integral (Errázuriz 1986:101).

Asimismo, la persistente dualidad presente en las zonas rurales ha tenido su contraparte en el aparato institucional, ya que coexisten las instituciones orientadas al desarrollo agrícola con aquellas encargadas del desarrollo rural cuya principal orientación pareciera ser la administración de la pobreza, lo cual debilita aún más la concepción integral que debería tener el desarrollo rural.

La evaluación de los proyectos de desarrollo rural integrado (PDRI) se torna dificultosa por ser la implementación de estos proyectos relativamente reciente, unida a la multiplicidad de enfoques de las diversas acciones realizadas.

En Guatemala, los PDRI no han tenido mayor impacto debido a la falta de financiamiento y a las metas inalcanzables que ellos se habían propuesto. Solamente el Proyecto de la Franja Transversal, con una cobertura geográfica de nueve mil km² y una población potencialmente beneficiaria de 146 mil campesinos, ha tenido un impacto considerable en términos relativos. Dicho proyecto tuvo su mayor desarrollo en el período presidencial 1978-1982, después del cual su importancia decreció en forma notable (Sandoval 1986:232-237).

En Panamá, una percepción errónea de las necesidades, de la idiosincracia y de las aspiraciones de la población llevó al fracaso de un PDRI. En tanto, otros dos proyectos: "Sur de Veraguas" financiado por la AID y "Area Guayamí" financiado por el FIDA están en proceso de ejecución sin contar aún con una evaluación (Espino 1986:114).

En Colombia, el PDRI se inició en 1976 con el objetivo de desarrollar la producción campesina, aumentar la oferta de alimentos y elevar el ingreso y bienestar de este subsector de productores. A la fecha existen cerca de 100 mil beneficiarios que han recibido créditos, y asistencia técnica y productiva. La evaluación de la primera fase de este PDRI da cuenta que los que habían aprovechado en mejor forma los beneficios de este programa no eran los campesinos más pobres sino aquéllos que contaban con una superficie superior a cinco hectáreas⁶.

En Ecuador hacia 1982 se crea un subsistema en la administración pública para el desarrollo rural integrado que ofrecía una política integral conjunta de las instituciones del Estado a los grupos marginales del sector rural. En 15 proyectos se beneficiaron 657 mil habitantes rurales en una superficie de 1.3 millones de hectáreas. El subsistema dejó de estar articulado a la Presidencia de la República en 1986, lo que unido a cambios en la orientación política ha significado un paulatino abandono de los programas de desarrollo rural (Jordán 1986:113).

En México hacia 1983 se implementa el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI). Este proyecto tiene como orientación básica el estímulo a los agricultores de bajos ingresos en las zonas de secano y cuya actividad es principalmente la producción de alimentos. Este proyecto considera, además de los aspectos productivos, aquéllos relacionados con el bienestar social como la salud, educación, vivienda y alimentación. Los instrumentos utilizados son: gasto público, precios de garantía, créditos y subsidios (Montes de Oca 1986:89-90).

A la luz de los escasos antecedentes que se disponen, si bien no es posible hacer una evaluación global de los PDRI existen ciertos elementos comunes que llevan a identificar algunas restricciones, problemas y desviaciones de estos programas.

En primer lugar, los PDRI han favorecido casi exclusivamente a los pequeños agricultores y entre éstos a aquéllos que cuentan con una situación de tenencia clara, excluyendo sistemáticamente a los medieros, arrendatarios y otros pequeños agricultores precaristas.

En segundo lugar, se enfatiza el aspecto productivo sobre el social. En general, el 70% de las acciones de desarrollo rural benefician aspectos directamente relacionados con la producción agrícola, el 20% la infraestructura física y el 10% restante los servicios sociales. Incluso en este último caso las acciones de desarrollo rural se justifican en la medida en que son soportes del aumento de la producción.

En tercer lugar, los plazos que se imponen para obtener resultados son contradictorios con la amplitud e integridad de los programas.

Una cuarta área problemática es la escasa vinculación de los distintos proyectos que forman parte de las acciones de desarrollo rural, ya que carecen de un marco más amplio que los coordine e integre a un plan de carácter local, regional o nacional. Es común encontrar que las inversiones realizadas por un proyecto no son utilizadas por otros proyectos en la misma área, lo que ha derivado en un desaprovechamiento de los recursos, situación que adquiere especial importancia cuando éstos se vuelven escasos. Asimismo, algunos proyectos locales que han prescindido o no han tomado en cuenta el marco político y económico global, llevan a cabo acciones que son neutralizadas por políticas sectoriales o macroeconómicas (Errázuriz y Molina 1985).

6 Departamento Nacional de Planeación, 1982.

Un quinto aspecto se relaciona con la participación de los beneficiarios de los proyectos. Normalmente, las decisiones sobre “qué hacer” provienen de técnicos y profesionales que deciden cuáles son las áreas prioritarias y formulan los proyectos de acuerdo con su propia interpretación de las necesidades de los grupos rurales pobres. La participación de los beneficiarios es bastante restringida y se limita a algunos aspectos de gestión y de repartición de los beneficios (Lacroix 1985).

Por último, se ha constatado que las acciones de desarrollo rural se repiten sin conocerse previamente los resultados de su aplicación en otras localidades, lo que limita el aprovechamiento de la experiencia para corregir las deficiencias y reforzar aquellos elementos fundamentales para el buen resultado de los PDRI. Gran parte de los PDRI carecen de un sistema de seguimiento y evaluación eficiente que permita una estrecha vinculación entre los proyectos locales y las metas globales del desarrollo rural, garantizando así la coherencia y eficacia de las acciones. Esta misma ausencia de seguimiento de los PDRI dificulta el conocimiento real sobre si los beneficiarios de los proyectos son efectivamente los grupos que se pretende favorecer (Molina 1986).

La falta de integración, coherencia y coordinación de las acciones de desarrollo rural, así como los pocos logros que se han alcanzado son en gran medida explicados por la escasa voluntad política de los gobiernos para implementar acciones de real envergadura. En efecto, muchos gobiernos manifiestan su intención de erradicar la pobreza rural pero en el hecho no están dispuestos a enfrentar la problemática de redistribución de la tierra y de la participación organizada del campesino, lo cual ha incidido en la ambigüedad de los objetivos de desarrollo rural, resolviendo el problema con acciones parciales (Errázuriz 1986:102).

Procesos y políticas de modernización y su impacto sobre los pobres rurales

Las últimas tres décadas han sido testigos de profundas transformaciones que han afectado las economías de los países latinoamericanos, lo que se ha traducido en un crecimiento productivo significativo. En efecto, la expansión productiva de América Latina –medida por el PIB– alcanzó el 5.2% de promedio para el período 1950-1982. El PIB agrícola, por su parte, muestra en el mismo lapso un crecimiento del 3.4% con lo cual su participación dentro del PIB total bajó de 20% en 1950 a 11% en 1980 (Ortega 1985).

Si bien ha ocurrido una pérdida sostenida de la importancia relativa de la agricultura, ello no significa que haya estado al margen de mejoras sustantivas que le han permitido una mayor eficiencia en el logro de las distintas finalidades que cumple en el desarrollo global.

En términos productivos, al menos seis hechos corroboran los logros alcanzados por la agricultura en los últimos 30 años (CEPAL/FAO 1983):

- a. Entre 1950 y 1984 las plantaciones permanentes y semipermanentes crecieron de 10 a 18 millones de hectáreas.
- b. En cultivos anuales, hoy se cultivan granos que hace 30 años eran prácticamente inexistentes. Tal es el caso del arroz y sorgo que en conjunto, hacia 1950, ocupaban sólo tres millones de hectáreas, en tanto la soya prácticamente no se cultivaba. Actualmente, los tres cultivos ocupan 25 millones de hectáreas. El cultivo del maíz se incrementó en 10

millones de hectáreas entre 1950 y 1984. Por otra parte, cultivos como leguminosas y tubérculos –característicos de economías campesinas– han aumentado su superficie de 6.5 millones de hectáreas en 1950 a cerca de 12 millones en la actualidad.

- c. En cuanto al subsector pecuario, las existencias bovinas entre 1950 y 1984 han crecido en 120 millones de cabezas. La producción de carne porcina actualmente es ocho veces superior a la de hace 30 años. Por su parte, la producción de carne de ave es en el presente 15 veces mayor a la de 1950. Adicionalmente, se han incrementado las praderas cultivadas en 45 millones de hectáreas, en su mayoría con especies nativas.
- d. Se han realizado obras de ingeniería que hoy permiten regar siete millones de hectáreas adicionales a las casi ocho millones que se registraban en 1950.
- e. La agricultura latinoamericana, entre 1950 y 1984, ha expandido su superficie en más de 200 millones de hectáreas.
- f. Por último, en lo que se refiere a adopción de patrones tecnológicos intensivos en uso de capital, se debe destacar que respecto de 1950, en la actualidad se usan 20 veces más fertilizantes químicos y 25 veces más plaguicidas. El parque de tractores, por su parte, aumentó en el mismo lapso de 125 mil a cerca de un millón de unidades.

En estos logros subyace un profundo proceso de modernización cuya dinámica no está ajena al desarrollo de los mercados financieros, la urbanización, las expansiones de la economía de mercado y la sociedad de consumo. Adicionalmente, y como un agente impulsor del proceso de modernización, el Estado ha tenido una activa participación por medio de políticas de diversa índole.

Con el fin de visualizar el efecto que el desarrollo rural ha tenido en los sectores de pobres rurales, se lo analizará desde dos perspectivas, aun cuando ambas están implícitas en todo proceso de desarrollo económico. Ellas son: los procesos de modernización ocurridos tanto en la agricultura como en el ámbito rural y las políticas de gobierno que han permitido o incentivado dicha modernización.

Los procesos de modernización

El proceso de desarrollo rural en América Latina ha privilegiado los aspectos productivos sobre los sociales. A su vez, el proceso de penetración capitalista en la agricultura ha dominado la dinámica del desarrollo, por lo cual ni el proceso de modernización ni el crecimiento de la producción han conseguido beneficiar al conjunto de la población rural, particularmente a los grupos más pobres.

En efecto, la modernización capitalista de la agricultura ha aumentado la heterogeneidad y la diversidad del sistema productivo. Se han acrecentado las brechas de ingreso entre las explotaciones empresariales y las unidades productivas campesinas, estas últimas generalmente al margen de los beneficios de la modernización (Ibáñez 1987).

Efectos de la modernización sobre las estructuras agrarias

En la actividad productiva agrícola, el antiguo terrateniente oligarca y ausentista ha sido sustituido por un tipo de agricultor capitalista con una clara mentalidad empresarial. El

latifundio está siendo desplazado por la mediana propiedad, fuertemente mecanizada, integrada a complejos agroexportadores y al sector financiero (Ortega 1985).

La tendencia a establecer explotaciones agrícolas empresariales de tamaño medio es en gran parte consecuencia de la modernización productiva que desde los años cuarenta ha venido operando en la agricultura. En efecto, la incorporación de tecnología –cuya aplicación exige la adquisición de insumos químicos, biológicos, mecánicos y energéticos– ha provocado un gran incremento en la productividad de la tierra, lo cual en última instancia ha afectado los dos polos de tenencia que han coexistido en América Latina, esto es, el latifundio y el minifundio.

Por una parte, la mayor productividad de la tierra –asociada al patrón tecnológico productivo moderno– ha elevado el precio de la tierra, estimulando la división de las grandes explotaciones con la subsecuente creación de explotaciones agrícolas de tamaño mediano, pues la rentabilidad de estas últimas ya no tiene una relación tan estrecha con su extensión física.

En el otro extremo, los minifundistas –que se ven cada vez más imposibilitados de lograr un ingreso mínimo de subsistencia– son estimulados a vender la tierra a otros campesinos o a pequeños agricultores que cuentan con la capacidad para adoptar tecnología y hacer más rentable la unidad productiva. En el estado de Paraná, Brasil, se pueden observar situaciones de este tipo asociadas a la modernización del cultivo de soya (Ortega 1985).

El proceso de modernización por lo tanto tiende a dividir la gran propiedad y crear a partir del minifundio unidades de producción pequeñas, pero de tamaño suficiente como para integrar el paquete tecnológico completo. La última situación referida a aquellos pequeños productores familiares y subfamiliares que se desprenden de la tierra, supone un desplazamiento y desarraigo del campesinado con la consiguiente proletarianización.

Sin embargo, y a pesar de los efectos que sobre la estructura de tenencia de la tierra tiene el proceso de modernización agrícola, América Latina y el Caribe muestran aún la tradicional estructura de tenencia fuertemente dualista, que se refleja en los índices de concentración estimados para los países de la región. En 1970, de 17 países de la región estudiados, 10 de ellos poseían índices mayores de 0.8; y en 5, éste fluctuaba entre 0.70 y 0.79. Esto permite afirmar que el proceso modernizador, si bien tiene cierto efecto sobre las tendencias tradicionales con respecto al tamaño de las explotaciones, no ha logrado revertir la fuerte concentración que caracteriza a los países latinoamericanos y del Caribe.

Efectos de la modernización sobre el empleo

La adopción de tecnología moderna por parte de la agricultura empresarial es otro aspecto en que el poblador rural y especialmente el campesino es el principal afectado. El paquete tecnológico adoptado por la agricultura moderna considera insumos biológicos, químicos, mecánicos y nuevas prácticas culturales que –paralelamente al incremento de la productividad de la tierra y al impulso de la especialización productiva– también han afectado profundamente la estructura de demanda de mano de obra.

Por una parte, las nuevas tecnologías disminuyen la demanda de mano de obra en cultivos anuales y en ganadería, salvo en algunos cultivos permanentes. Para el caso de cultivos anuales, la innovación tecnológica en el trigo ha reducido el empleo de mano de obra de

30-40 jornadas/hombre por hectárea a 5-10. Situación similar se observa en el maíz, pues el antiguo sistema productivo significaba ocupar entre 45-50 jornadas/hombre por hectárea en tanto que con las nuevas técnicas se demanda sólo 15 a 20 jornadas.

En ganadería, la situación que se presenta es diferente según se trate de ganado de carne o de leche. En el primer caso, la cría o engorda a pastoreo directo demanda entre 200 a 400 jornadas/año, vale decir se necesita una a dos personas al año por cada 100 animales; en los sistemas tradicionales, con un menor uso de ensilado o heno el empleo de mano de obra es mayor. La ganadería de leche demanda una mayor cantidad de mano de obra, ya que por cada 100 animales varía entre 1 000 y 1 900 jornadas/hombre/año, eso es entre cuatro y ocho personas al año. Si bien ésta es la situación más representativa de la región, cabe señalar que la ordeña mecánica –cuyo uso va en incremento– reduce el empleo en casi 40% (Ortega 1985).

La principal característica de empleo en ganadería –a diferencia de los cultivos anuales y permanentes– es la extraordinaria estabilidad que origina en el empleo y la reducida cantidad de mano de obra en relación con la superficie ocupada.

En algunos cultivos permanentes el cambio tecnológico –en contraste con los anuales– ha significado un importante incremento en la demanda por mano de obra. Así, por ejemplo, en el caso del café, la tecnología tradicional demanda entre 90-110 jornadas/hombre por hectárea al año; en cambio, la moderna –que incluye mayor densidad de cafetos, control químico de malezas y plagas, etc.– requiere de 300 a 330 j/h por hectárea al año. En cultivos frutales de clima templado, el cambio tecnológico ha significado aumentar el uso de mano de obra de 33 j/h por hectárea en el sistema tradicional a 123 j/h por hectárea en el moderno. Situación similar se observa con el banano, en donde el cambio de tecnología implicó aumentar el empleo de mano de obra de 106 a 130 j/h por hectárea. En Costa Rica, el cambio del sistema tecnológico tradicional en el cultivo de cacao, que ocupa 75 j/h por hectárea al año, ha significado aumentar las necesidades de mano de obra a 126 j/h con el nuevo sistema.

Pero a la vez que el nuevo patrón tecnológico –en estos cultivos permanentes– apunta hacia el aumento en el uso de mano de obra, su ciclo productivo genera una fuerte estacionalidad en la demanda por trabajo, fundamentalmente en los períodos de cosecha.

En resumen, el cambio en la estructura productiva y la nueva tecnología son procesos que han generado cambios cuantitativos y cualitativos en la demanda por mano de obra. En tanto, la cantidad de mano de obra requerida para actividades agropecuarias ha permanecido a través del tiempo prácticamente inalterada.

Es así como el crecimiento productivo de los últimos 30 años, aun cuando haya sido significativo, no se ha traducido en un incremento en el empleo, pues la población económicamente activa (PEA) agrícola se ha mantenido constante (de Janvry *et al.* 1986).

Paralelamente a los factores técnico-productivos, las características de la empresa agrícola moderna es otro elemento que explica los cambios en la demanda por trabajo agrícola. Como se señaló anteriormente, el latifundio está siendo reemplazado paulatinamente por empresas agrícolas de menor tamaño orientadas a la producción agrícola de exportación e intensiva en uso de capital.

Consecuentemente con la declinación de la gran propiedad, el régimen de subtenencias que le era tan funcional –medieros, inquilinos, arrendatarios– muestra drásticas reducciones.

En Brasil, por ejemplo, el área explotada bajo el régimen de mediería disminuyó de 5.3 a 3.8 millones de hectáreas entre 1970 y 1980 (BID 1986). En Colombia, el número de explotaciones operadas por arrendatarios, inquilinos y medieros se redujo entre 1970 y 1980 de 282 mil a 166 mil (BID 1986). Estos cambios implican una sustitución de trabajo en subtenencia por trabajo remunerado. El tamaño mediano, la alta productividad y una elevada rentabilidad son condiciones que exige el desarrollo de este tipo de explotación agrícola y que no se avienen con las relaciones de trabajo servil que ha utilizado el latifundio.

El costo alternativo de ceder tierras a sus trabajadores aumenta, dada la menor superficie disponible de las fincas comerciales. Asimismo, la especialización productiva dificulta la retribución del trabajo en especies y, por último, el incremento en la productividad –debido a la tecnología ocupada– disminuye el costo relativo del trabajo remunerado. Por estas razones, la moderna empresa tiende a monetarizar las relaciones laborales y ocupar un número reducido de trabajadores permanentes, conducta que se traduce en un aumento del trabajo asalariado y una consecuente disminución en las oportunidades de trabajo permanente.

Se estructura así una demanda agregada de trabajo agrícola que se diferencia de la existente hace tres décadas, y que muestra:

- a. una demanda de mano de obra casi constante, no obstante el crecimiento experimentado por la agricultura;
- b. una menor demanda de trabajo permanente;
- c. una mayor incidencia del trabajo temporal; y
- d. una monetarización de las relaciones laborales.

Respecto de estas modificaciones cualitativas y cuantitativas en la demanda de trabajo agrícola, cabe la interrogante acerca del impacto que estos cambios han tenido en los estratos pobres rurales. La respuesta no es sencilla ya que en ello debe incorporarse el proceso de creciente integración urbano-rural, la cual es particularmente importante en los mercados laborales.

Aun cuando dicho proceso integrador se analiza más adelante, para efectos ilustrativos es interesante señalar un punto que muestra la estrecha relación que existe hoy entre los mercados laborales, rural y urbano. En Brasil, por ejemplo, en 1980, el 17.7% de la PEA agrícola nacional era de origen urbano; sin embargo, en São Paulo –polo de desarrollo urbano e industrial– el porcentaje llegaba al 38% y en Pernambuco –estado con baja incidencia urbana– la PEA agrícola de origen urbano llegaba al 16.3%⁷. En Chile, para el año 1982, se observó que el 18% de los ingresos de los hogares rurales provenía de trabajos permanentes o temporales realizados en zonas urbanas (Rivero y Cruz 1987). Es decir que una parte importante de los trabajadores agrícolas proviene de áreas urbanas, y estas últimas a su vez representan una fuente de ingreso para los hogares rurales.

Volviendo a la interrogante anterior, esto es, acerca del impacto que la nueva estructura de demanda de mano de obra agrícola tiene en los hogares pobres rurales, es posible sacar

7 Datos extraídos del censo demográfico de Brasil, años 1970 y 1980.

algunas conclusiones dentro del contexto de integración existente entre los mercados laborales, urbano y rural.

- a. **La nueva demanda por ocupación permanente** evidentemente ha disminuido las oportunidades de acceso a este tipo de trabajo por parte de los pobladores rurales, situación que en buena medida puede explicar el aumento del empleo no agrícola en las zonas rurales.

Considerando Brasil y México, que entre ambos concentran el 53% de la población rural y el 57% de la PEA agrícola de América Latina, es posible señalar que en Brasil, entre 1970 y 1980, el porcentaje de la PEA rural ocupado en labores no agrícolas creció del 15 al 23%. En México el cambio es aún más marcado, en 1970 el 23% de la PEA rural tenía empleo no agrícola, porcentaje que llega en 1980 al 42% (de Janvry *et al.* 1986).

Diversos estudios señalan que en aquellos países con altos niveles de ingreso per cápita, un alto porcentaje de la población rural trabaja en la agricultura, lo cual deja entender que la mayor diversificación de las fuentes de ingreso de la población rural se correlaciona negativamente con el desarrollo económico de un país.

No es aventurado adelantar, por lo tanto, que la menor disponibilidad de trabajo agrícola permanente, sumada a la integración rural-urbana, ha obligado a los pobres rurales a diversificar la fuente de sus ingresos como una estrategia de sobrevivencia.

- b. **El aumento de la demanda de trabajo estacional**, aun cuando a primera vista podría aparecer como benéfico para la población rural pobre, se debe examinar en su real dimensión y significado, esto es como sustitución de trabajo permanente por temporal.

Bajo esta perspectiva el incremento del trabajo temporal y la consecuente merma del trabajo permanente pueden explicar un aumento de pobreza rural, pues para el promedio de trabajadores agrícolas la disponibilidad media anual de trabajo es menor.

Existe evidencia de que los salarios pagados a los trabajadores agrícolas temporales son mayores que los percibidos por los permanentes, como una forma de compensar su inestabilidad laboral. Sin embargo, los salarios de los trabajadores temporales tienden a ser más inestables en el tiempo, debido a que las oportunidades de empleo temporal son más fluctuantes por las características mismas de las labores que requieren este tipo de trabajador. Asimismo, el trabajador temporal está sujeto a condiciones laborales más duras y la mayoría de las veces sin ningún tipo de seguridad social.

En este aspecto es importante señalar que la existencia de un sector minifundista semiproletario y otro de proletarios agrícolas es absolutamente funcional a los requerimientos de trabajo estacional. Conformar una abundante oferta de trabajo, la que, por las propias diferencias y heterogeneidad de sus componentes, es difícil de organizar. Se genera por lo tanto una oferta atomizada que difícilmente puede negociar sus remuneraciones y condiciones de trabajo.

- c. **La monetarización en las relaciones laborales** sin duda ha provocado una mayor vulnerabilidad de los trabajadores rurales. Sus efectos, sin embargo, son diferentes según el estrato de pobres rurales de que se trate.

Para el minifundista, el trabajo temporal y la remuneración que recibe por él forman parte de su propia estrategia de sobrevivencia sin que por ello pierda su calidad de productor agrícola.

A quienes más afecta la condición de asalariado es sin lugar a dudas al trabajador agrícola con muy poca o ninguna dotación de tierras, pues su única fuente de ingreso la constituye el salario, y su poder de compra queda determinado por el nivel de precios que en el comercio alcance la canasta básica alimentaria.

Desde este punto de vista, el solo hecho de que la monetarización aumente la vulnerabilidad económica de un sector de pobladores rurales pobres, significa para éstos un proceso de depauperación creciente y que puede ser la principal causa de indigencia rural.

Otros efectos de la modernización

En forma paralela a los procesos de modernización en la agricultura, el ámbito rural ha sufrido profundas transformaciones que se derivan del desarrollo global de la economía.

Grosso modo, el desarrollo en las vías de comunicación y los medios de transporte ha acercado los medios rurales y urbanos. La mayor presencia de servicios sociales básicos (salud, educación, luz eléctrica, gas) y el masivo acceso de los hogares rurales a los medios de comunicación social (televisión, radio y prensa escrita) han roto el aislamiento que otrora era sinónimo del sector rural.

Los efectos de esta integración son múltiples y evidentes, aun cuando en algunos aspectos han afectado negativamente al sector campesino. El principal se refiere al proceso de transculturación que actualmente sufre el campesinado, cuya causa fundamental se encuentra en los medios de comunicación, especialmente la televisión.

Las consecuencias que se derivan de esta situación son la aparición de nuevos patrones de consumo y actitudes que privilegian los valores urbanos sobre los ancestrales del campo. Los nuevos patrones de consumo alimentarios afectan el consumo de los alimentos tradicionalmente producidos por el campesino. Este último demanda en forma creciente alimentos de origen agroindustrial, en momentos en que el dinero es un recurso extraordinariamente escaso.

La adopción de valores urbanos y el consecuente abandono de patrones culturales propios del mundo campesino deterioran sin duda las relaciones intra e inter familiares. En el primer caso, se crean brechas generacionales entre los -generalmente con mayor educación- jóvenes y sus padres. En el segundo, se abandonan pautas de conducta que muchas veces tienen un origen remoto, pero que han probado su eficacia en las estrategias de sobrevivencia de los campesinos pobres. En las comunidades, las actitudes de cooperación y solidaridad son reemplazadas por el individualismo. Con esto se desintegra una organización de carácter ancestral y sus componentes entran en un rápido proceso de empobrecimiento.

Las políticas de modernización

Tal como se indicó anteriormente, el Estado a través de políticas sectoriales definidas ha sido un agente que ha promovido los procesos de modernización agrícola.

Políticas de inversión pública, tributarias, de precios, de comercialización, crediticias, de investigación y transferencia tecnológica, entre otras, han influido en forma importante en el desarrollo agrícola regional. Sin embargo, las políticas implementadas en muchos casos han carecido de especificidad para atender un sector que se caracteriza por el alto grado de heterogeneidad de sus agentes productivos. Es más, todo indicaba que el sector público era orientado al desarrollo agrícola hacia el segmento empresarial, descuidando sistemáticamente al sector campesino, cuando no, discriminándolo abiertamente.

Las políticas de precios

El sistema de precios es el mecanismo por medio del cual se orienta la asignación de recursos productivos entre los diferentes sectores de la economía. En este aspecto, las políticas de gobierno se han caracterizado por promover una industrialización protegida en desmedro de la actividad agrícola.

Desde este punto de vista, las políticas macroeconómicas como así también las de precios internos de los productos alimenticios han sido de carácter netamente depresivo con el fin de mantener el poder adquisitivo de los asalariados urbanos. Las estrategias de desarrollo industrial apoyadas por restricciones tarifarias y sobrevaloración de las monedas nacionales fueron complementadas por fijación de precios internos de los alimentos. Esto derivó en un desincentivo de la producción agrícola orientada a los mercados internos que generó un déficit del abastecimiento que debió ser cubierto por importaciones, a menudo a precios mayores a los internos. De allí que nace un número importante de empresas comercializadoras estatales que, al financiar las diferencias de precios con recursos públicos, originaron déficit que se tradujeron en procesos inflacionarios.

Posteriormente, y con la finalidad de compensar el trato discriminatorio a la agricultura y promover su producción, los gobiernos implementaron una serie de subsidios dentro de los cuales los más usados fueron el subsidio a los insumos tecnológicos y el crédito. Dentro de los primeros, el subsidio al uso de los fertilizantes químicos, unido a las nuevas tecnologías genéticas originadas en la revolución verde, explican en gran medida los aumentos de productividad agrícola en la década del 60.

La mecanización se expandió en los últimos 30 años considerablemente, mediada por políticas específicas de liberación de derechos de importación y tipos de cambio sobrevaluados, políticas que generaron severos problemas distributivos, tomando en cuenta que la mecanización es un elemento altamente sustitutivo de mano de obra.

Estas medidas beneficiaron sin duda a los sectores comerciales de la agricultura, no así al segmento productivo campesino. En efecto, ya se señaló que por las propias limitaciones de estas economías de subsistencia –pequeña escala de producción, falta de capital y tecnología tradicional–, el acceso de este segmento de productores a insumos modernos es sumamente limitado, con lo cual el beneficio del tratamiento preferencial por parte del Estado ha tenido un carácter más bien marginal.

Adicionalmente, respecto a la fijación de precios de productos agrícolas, el sector campesino fue notoriamente perjudicado dado que en ellos se centraliza la producción de alimentos básicos, con una significativa importancia en la canasta básica de alimentos.

En este sentido, como ya se ha mencionado, el Estado sistemáticamente subvaloró estos productos alimentarios a fin de mantener el poder adquisitivo de los sectores asalariados urbanos. Estas medidas oficiales, aparte de ser contrarias a los intereses del productor campesino, fueron agravadas por la precaria inserción de este sector a los mercados.

Las políticas de comercialización

En este aspecto se debe señalar que los sistemas de mercado en la región se encuentran fuertemente centralizados en núcleos urbanos. En la intermediación que va del producto al consumidor final intervienen numerosos acopiadores del producto en predio y los mayoristas cuyo número es reducido y que cuentan con excelente información y gran poder de negociación frente a los anteriores –constituyendo un sector clave en la determinación de los precios. Finalmente, se encuentran los minoristas que representan un grupo numeroso, manejan bajos volúmenes de unos pocos productos y venden a precios relativamente altos (BID 1983).

El proceso de intermediación de aquellos productos que son típicos de las economías campesinas muestra márgenes de comercialización excesivos, que van entre un 20% a un 500% entre el productor y el consumidor, lo cual revela el enorme excedente que le es sacado al pequeño productor campesino por parte del intermediario (CEPAL/FAO 1984).

El campesino se inserta en el mercado del producto principalmente vía el acopiador de la finca, en condiciones desventajosas, pues carece de una información de precios adecuada, necesita dinero con urgencia y el producto que ofrece de ordinario es altamente perecedero, lo que se traduce en una venta al precio que impone el acopiador.

Situaciones de este tipo se observan en casi todos los países de la región. En Bolivia y Panamá, por ejemplo, los precios de productos campesinos no reflejan los costos de producción y casi siempre están por debajo de ellos (Trivelli e Ibáñez 1987:55-56). En Ecuador, una situación similar se observó especialmente en la Sierra Andina, donde los campesinos no sólo obtienen un trato desigual en la comercialización de sus productos, sino que además el pago se concreta en un plazo diferido (Jordán 1986:70).

En México, aparte de algunos programas puntuales como el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal, la estructura estatal de apoyo se ha ubicado más bien en zonas con predominio de agricultura empresarial y no ha existido una penetración en zonas de agricultura campesina. Por esta razón, el pequeño productor vende al intermediario local con las desventajas del caso (Montes de Oca 1986:72).

Tan sólo en Perú se observan esfuerzos del aparato estatal en la fijación de precios mínimos y el establecimiento de poderes de compra de productos a campesinos (Maestre 1986:47-52).

Inversión y tecnología

Las inversiones que el Estado realizó en las últimas décadas han tenido como principal objeto el incentivar tanto la inversión privada como el aumento de la producción agrícola. En

este aspecto, la inversión estatal se orientó fundamentalmente a dotar el sector agrícola con infraestructura de comercialización (silos, frigoríficos, etc.), obras de riego y habilitación de suelos.

La infraestructura de comercialización y los organismos estatales que la administraban fueron sin embargo diseñados, ubicados y organizados de acuerdo con los intereses de la agricultura comercial. Carecían por lo tanto de los medios de transporte y acopio que les permitieran penetrar en zonas minifundistas, y si efectivamente los poseían, su diseño no permitía la comercialización de las pequeñas cantidades de productos que ofrece el agricultor minifundista. Con esto automáticamente se marginaba a los pequeños productores agrícolas de las políticas de sustentación de precios.

Respecto de la inversión estatal en grandes obras de riego, ello ha sido un expediente común para incrementar la producción, especialmente en países que presentan problemas de aridez (México y Perú). Sin embargo, este tipo de inversiones ha sido monopolizado por la agricultura comercial que es el segmento que detenta gran parte de las tierras con riego. Ello significa que un pequeño número de productores se ha beneficiado con una inversión que ha demandado un enorme presupuesto, que podría haber sido destinado a programas con una mayor incidencia en el alivio de la pobreza rural.

Se ha estimado que sólo el 10% del incremento en la producción agrícola entre 1950 y 1978 es debido a los efectos que sobre el sector tuvo la inversión pública (Elías 1981).

Por otra parte, en lo que tiene relación con la tecnología y su transferencia, el principal esfuerzo se orientó hacia una concepción productiva de tipo comercial. Es así como la investigación se ha realizado principalmente en rubros comerciales y en ningún caso en aquellos cultivos típicamente campesinos.

La semilla mejorada de fréjol, por ejemplo, es de tipo arbustivo apropiado para el empresario agrícola, no así para el campesino que lo cultiva asociado con maíz y por lo tanto prefiere la variedad trepadora (Trivelli e Ibáñez 1987:61-62). En Perú, el Centro de Investigación de la Papa se ocupa de investigar aspectos productivos de la papa comercial que ocupa 30 mil hectáreas en la agricultura comercial y no toma en cuenta la investigación acerca de la papa rústica -amarga y resistente a sequías y heladas- que se cultiva en una superficie de 170 mil hectáreas pertenecientes a campesinos minifundistas (Trivelli e Ibáñez 1987:62).

El crédito

El sistema financiero rural latinoamericano está atendido principalmente por bancos de desarrollo o de fomento, más algunas instituciones de escasa importancia, tal como cooperativas de ahorro y préstamo.

La banca privada es fundamentalmente urbana y con redes de sucursales reducidas, orientadas principalmente a zonas estratégicas de actividad comercial. Difícilmente la banca privada estará en condiciones de atender las necesidades crediticias de los pequeños productores agrícolas. Su carácter comercial y el costo operacional que implica un gran número de pequeños volúmenes de crédito marginan al campesino.

Son los bancos de desarrollo o de fomento los que por su mismo carácter -no persiguen fines de lucro- deberían estar en condiciones de atender al pequeño productor. Sin embargo,

éstos destinan la mayor proporción de sus recursos financieros a las medianas y grandes empresas agropecuarias. El crédito a campesinos está reducido normalmente a programas especiales.

Las ventajas que los agricultores empresariales obtuvieron fueron múltiples, pues usufructuaron de tasas de interés reducidas o subsidiadas. Desde este punto de vista, una de las políticas de gobierno de uso más frecuente para fomentar la inversión privada consistió precisamente en el subsidio a las tasas de interés de colocación mediante líneas especiales de crédito al sector agrícola.

Los resultados de estas políticas que no discriminaban en la calidad del productor favorecieron fundamentalmente a los medianos y grandes productores agrícolas, en tanto los campesinos prácticamente no captaron los beneficios que se derivaban por este concepto. Por una parte, el mismo carácter de los fondos subsidiados y la fuerte relación intersectorial que presenta la agricultura comercial de la región, muchas veces sirvieron para que estos recursos fueran desviados hacia sectores de la economía con mayores tasas de retorno.

El doble financiamiento además es otro hábito frecuente para quienes se han habituado a las ventajas del crédito subsidiado y la conveniencia de encontrarse endeudado durante períodos inflacionarios. Esta práctica que es muy difícil de controlar favorece especialmente a quienes realizan conjuntamente actividades agropecuarias y comerciales.

El hecho es que la banca de desarrollo se orienta a satisfacer las necesidades de crédito de un sector minoritario de productores empresariales en desmedro de los sectores campesinos. Ello se deriva de la tendencia de la banca de fomento a reducir el costo operacional del crédito, tratando de colocar grandes volúmenes en pocos préstamos y en sectores que le garanticen cierta rentabilidad con lo cual pueda exhibir parámetros de eficiencia económica similares a los de la banca comercial.

El sector campesino posee particularidades a las cuales no se han adecuado las entidades bancarias orientadas a este sector. Por una parte, los volúmenes de crédito solicitados por cada campesino son relativamente pequeños, sus garantías reales son escasas; la dispersión geográfica de estos productores y la débil cobertura geográfica de las entidades financieras de desarrollo alejan al campesino del mercado financiero formal.

Las políticas no discriminadas de subsidios a la tasa de interés han significado que sectores ajenos a los pequeños productores acaparen recursos financieros cuyo destino inicial era favorecer sectores marginados de la agricultura. Vicios como este último deben ser corregidos mediante la creación de organismos públicos especializados en atender las necesidades crediticias específicas del campesinado.

En este aspecto, son pocos los bancos u organismos fiscales que se especializan en este vasto sector de pequeños productores. Entre éstos cabe mencionar al Banco Nacional de Crédito Ejidal de México (BANJIDAL), creado en 1935; el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP), creado en 1962; y algunos bancos estatales de Brasil que ponen énfasis en la atención a pequeños productores agrícolas (Corvalan 1987).

En esta misma línea de acción dirigida a campesinos, en Colombia y Ecuador existen programas de crédito especializados, a los que habría que sumar los actuales Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que, no obstante su carácter integral, exhiben escasos logros en el apoyo crediticio a los pequeños agricultores campesinos.

La crisis económica, los programas de ajuste estructural y sus efectos en la pobreza rural

Introducción

Desde principios de la presente década, la región comienza una de las crisis económicas más profundas y prolongadas del presente siglo. Así, mientras el PIB para la década del setenta fue de 5.9%, entre 1980-81 es de sólo 1.9%, y para 1981-82 y 1982-83 tiene tasas negativas del -1.0 y -3.2% respectivamente, acontecimiento que no se había verificado en los últimos 40 años.

La crisis no sólo se revela en la caída del crecimiento económico, sino también en el deterioro de la mayoría de los indicadores económicos, como el aumento del desempleo y la inflación, la disminución de los salarios reales, la caída de la inversión y serios problemas de balanza de pagos.

Los factores determinantes que están a la base de esta depresión económica fueron la abrupta caída del ingreso neto de capitales y, simultáneamente, la enorme deuda externa que había acumulado la región, agravada por la considerable alza de tasas de interés –lo que volvió insostenible el cumplimiento del servicio de la deuda. De esta forma, mientras en 1981 la captación neta de préstamos e inversiones externas fue de 37 000 millones de dólares, en 1982 la situación se revirtió, cayendo abruptamente el ingreso de capitales, lo que llevó a tener un déficit de cuenta corriente de más de 40 000 millones de dólares en ese año (CEPAL 1986).

Este grave desequilibrio de cuenta corriente, al no poder seguir financiándose con la captación de préstamos e inversiones externas, debía solventarse por el 40% del valor de las exportaciones de la región; en la práctica ello era insostenible, por lo cual se debió recurrir a un rápido y efectivo proceso de ajuste.

Por lo general, las políticas de ajuste adoptadas por los países latinoamericanos estuvieron condicionadas a los acuerdos de crédito con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos acuerdos imponían restricciones a la oferta monetaria y medidas tendientes a disminuir el déficit público, tales como disminución del gasto, aumento de los impuestos, incremento de las tarifas de las empresas públicas y una disminución de las subvenciones al consumo. Asimismo, se establecía una fuerte devaluación de la moneda, aumento de las tasas de interés para estimular el ahorro interno y una reducción de los salarios reales. También se establecieron medidas para modificar la estructura económica, como la asignación de recursos vía mercado, prescindencia paulatina del Estado y fomento a las exportaciones.

Estas medidas lograron en el corto plazo reducir el desequilibrio externo, pero sus efectos en términos de empleo y actividad económica fueron altamente depresivos debido a que la corrección fue apoyada fundamentalmente por una drástica disminución de las importaciones. Esto último se relacionó con una contracción de la demanda agregada y de la producción, debido a la disminución de las importaciones de aquellos insumos indispensables para mantener la producción interna.

Por otra parte, los precios reales de aquellos productos típicos de exportación de la región cayeron drásticamente. El azúcar disminuyó de US\$ 0.4 a US\$ 0.04 la libra entre 1980 y 1985. Brasil tuvo un deterioro unitario de sus exportaciones agrícolas de 12% en 1982,

Colombia sufrió un deterioro de sus términos de intercambio en 13% en 1981 (FAO 1987). En general, la gran mayoría de los productos básicos de exportación sufrieron fuertes descensos, lo que unido a la restricción de demanda externa limitó la expansión de los ingresos provenientes de exportaciones, situación que también actuó como un factor restrictivo.

Efectos de la crisis y el proceso de ajuste en la agricultura⁸

La recesión que ha sacudido a los países de la región y el posterior proceso de ajuste han afectado con menor intensidad a la agricultura que al resto de los sectores económicos. Ello se ha debido principalmente al peso de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas, las cuales se beneficiaron de las políticas de incentivo al sector exportador como una de las herramientas básicas para superar la crisis de balanza de pagos. En esta misma línea, la agricultura se favoreció con medidas tendientes a disminuir las importaciones frenando de esta manera la tendencia a la dependencia alimentaria, lo que ha significado una reactivación de la producción agropecuaria regional.

A pesar de la ventaja que ha tenido el sector agrícola sobre los demás sectores, el crecimiento experimentado en la presente década es más bien incipiente y se ha estancado su capacidad productiva. Esto último es explicado por la disminución de las inversiones públicas en el sector y por la escasa inversión privada, derivada del endeudamiento que afecta a los agricultores.

La fuerte caída experimentada por los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación ha contrarrestado el incremento productivo, de tal forma que el valor de las exportaciones se ha mantenido relativamente estable. El incremento del volumen de las exportaciones se vio favorecido por las devaluaciones de las monedas nacionales, las exenciones de impuestos, el deterioro de los salarios reales y la contracción de la demanda interna.

En las décadas pasadas las estrategias de desarrollo y el manejo de las variables macroeconómicas fueron orientados hacia el apoyo de la industrialización protegida. En este sentido, el marco macroeconómico y algunas políticas específicas tenían por objeto deprimir los precios de los alimentos por la importancia que ellos tienen en la determinación implícita de los salarios. A ello contribuyó el elevado tipo de cambio y otras variables macroeconómicas que otorgaron rentabilidades diferenciadas a los distintos sectores en detrimento de la agricultura.

Con el fin de compensar el sesgo contra la agricultura, los gobiernos implementaron una serie de políticas de incentivo económico que subsidiaban directa e indirectamente un número importante de productos agrícolas. Fue así como surgieron las tasas de interés preferenciales, exenciones arancelarias para insumos productivos, exenciones tributarias y subsidios directos para estimular la producción agrícola. Al mismo tiempo, el sector público agrícola experimentó una considerable expansión, creándose una diversidad de estamentos especializados de intervención, regulación y apoyo técnico y social en favor de los agricultores.

⁸ Esta sección está basada en CEPAL/FAO 1987.

La crisis y el consecuente ajuste estructural acarrearán modificaciones sustanciales al marco en que se venía desarrollando la actividad agrícola, dado que se han reducido en forma drástica, cuando no eliminado, las medidas compensatorias hacia el sector, quedando éste sujeto principalmente a las medidas macroeconómicas que requería el ajuste.

De esta forma, el nuevo contexto macroeconómico alteró las tradicionales políticas subsidiarias que necesitaba la agricultura para restablecer en parte el desequilibrio que generaban las discriminatorias políticas macroeconómicas. El primer efecto que trajo consigo este proceso de ajuste estructural fue el incremento de los costos de producción que fue en gran parte compensado por la disminución de los salarios reales. Sin embargo, esto último fue en detrimento directo de los trabajadores agrícolas. En segundo lugar, la menor disponibilidad interna de alimentos y la presión de los agricultores endeudados hicieron que los precios de los productos agrícolas se incrementaran, lo cual se acompañó de una paulatina liberalización de controles y regulaciones. No obstante, los gobiernos han establecido o restablecido precios de sostén para algunos productos considerados como estratégicos.

En resumen, la rentabilidad del sector agrícola dejó de depender de los tradicionales subsidios destinados a reducir los costos de producción e incrementar su productividad, y quedó supeditada a las fuerzas del mercado. Actualmente, es difícil implementar políticas públicas de ayuda a la agricultura sin alterar el camino trazado por los acuerdos de crédito establecidos por el FMI. Esto, si bien pudiera no alterar el comportamiento futuro de la economía agrícola en su conjunto, discrimina en contra de aquellos grupos de agricultores campesinos que han quedado sistemáticamente al margen del desarrollo de los países y a merced de fuerzas del mercado que agentes externos al proceso productivo agrícola manejan hábilmente.

Impacto de la crisis en la pobreza rural

Aún no se dispone de suficiente información acerca de cómo la crisis y posteriormente los programas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural han afectado a la población rural pobre. Sin embargo, es fácil inferir el efecto de la crisis y las medidas para superarla siguiendo el desarrollo de los acontecimientos a nivel nacional y regional, así como el análisis teórico de los alcances que pueden tener los cambios de las variables macroeconómicas y de las políticas gubernamentales que han operado en virtud del ajuste estructural.

Del Cuadro 17 se desprende que la actividad agropecuaria ha tenido un mejor desempeño durante el período de crisis que el resto de los sectores productivos, especialmente el manufacturero. Ello puede explicarse por la menor variación que tiene la demanda de productos agropecuarios frente a cambios en el ingreso, como así también por la importancia estratégica de la agricultura en la generación de divisas. A pesar de este mejor desempeño relativo de la agricultura, el crecimiento durante la presente década apenas alcanza a la mitad del experimentado en la década del setenta.

La fuerte heterogeneidad que existe al interior del sector agrícola vuelve insuficiente el análisis del comportamiento económico del conjunto de la agricultura para inferir el beneficio o deterioro que pueden haber experimentado los grupos rurales marginales. Por ello se hace necesario contar adicionalmente con una serie de variables que permitan un marco más amplio y diversificado a fin de facilitar el examen que se ha propuesto.

Cuadro 17. Variación del producto interno bruto y participación de la agricultura en América Latina^a

Año	Crecimiento del PIB total			Crecimiento del PIB per cápita			Participación de la agricultura en el PIB total
	Total	Agropecuario	Manufactura	Total	Agropecuario	Manufactura	
1980	5.7	2.7	5.7	3.2	0.2	3.1	11.5
1981	1.9	4.8	-2.2	-0.5	2.3	-4.5	11.8
1982	-1.0	-0.1	-2.4	-3.3	-2.4	-4.7	11.9
1983	-3.2	0.4	-4.1	-5.4	-1.9	-6.4	12.4
1984	3.2	3.5	5.0	0.8	1.1	2.6	12.4
1985	2.7	3.8	2.7	0.4	1.4	0.4	12.6
1986	3.4	-1.6	6.3	1.1	-3.8	3.9	11.9
1970-80	5.9	3.5	6.3	-3.3	1.0	3.7	12.4
1980-86	1.1	1.8	0.8	-1.2	-0.6	-1.5	12.1

a 18 países.

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

La restricción de la oferta monetaria y la disminución del gasto fiscal fueron las causas determinantes de la contracción de la demanda agregada de los países de la región. Esta contracción de la demanda tiene efectos depresivos sobre el empleo urbano formal y los salarios. En efecto, el Cuadro 18 advierte que mientras el empleo formal declina, el empleo informal y el desempleo abierto crecen en forma constante desde 1980.

Cuadro 18. América Latina^a. Empleo formal, informal y desempleo (porcentaje)

Año	PEA urbana	Empleo formal	Empleo informal	Desocupados
1980	100.0	69.9	23.8	6.4
1981	100.0	67.2	25.3	6.7
1982	100.0	65.8	26.6	7.2
1983	100.0	64.3	26.0	8.8
1984	100.0	63.6	27.2	8.7
1985	100.0	64.0	27.9	7.7

a Promedio simple con base en nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

Fuente: Rodríguez y Wurgaft 1987.

De la misma forma el efecto combinado de la disminución de oferta de trabajo y el incremento del precio de los alimentos ha reducido significativamente los salarios reales urbanos. Este hecho ha reforzado la tendencia a la disminución de la brecha entre los salarios urbanos y rurales, y adicionalmente ha desalentado la tradicional migración rural-urbana, que en algunos casos se ha revertido (Cuadros 19 y 20).

Cuadro 19. Salarios reales en la agricultura latinoamericana

Año	Indice 1980 = 100						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Salarios en la agricultura	100	98.1	93.1	88.3	85.7	84.9	s/i
Salarios mínimos nacionales	100	96.7	93.5	90.7	88.8	84.3	89.9

Fuente: PREALC, varios años.

El Cuadro 20 es elocuente en mostrar el fuerte impacto que ha tenido la crisis en el incremento de la población económicamente activa en la agricultura. Una información sobre Brasil indica que entre 1981 y 1984 la población en las zonas rurales se incrementó de 34.5 millones a 35.4 millones, lo que significaría que los potenciales emigrantes se han refugiado en el sector campesino de la agricultura (Pfeffermann 1987).

Cuadro 20. Población económicamente activa en la agricultura y la productividad marginal del trabajo

	1950-60	1960-70	1970-80	1980-82	1983-85
Crecimiento anual PEA agrícola (%)	1.01	0.41	0.36	2.00 ^a	4.10 ^a
Crecimiento anual producción agrícola (%)	3.50	3.50	3.60	2.40	2.60
Productividad marginal del trabajo	3.46	8.54	10.00	0.83	0.63

a Estimaciones preliminares.

Fuente: Durston 1987, y estimaciones del autor.

Esto ha tenido un doble impacto sobre los pobres rurales. El primero es el deterioro de los salarios de los trabajadores agrícolas, los que en un lapso de cinco años cayeron en 15%. A modo de ejemplo, en México los salarios agrícolas han caído a niveles que se mantenían en el año 1965; en Brasil los salarios agrícolas en 1984 eran sólo 11% superiores a los de 1965; y en Chile éstos eran sólo 17% más altos que en 1965. El segundo impacto es el incremento de la densidad de trabajadores en fincas minifundistas, lo cual genera un fuerte subempleo que se expresa en una considerable caída de la productividad del empleo y por ende de los salarios implícitos de las familias campesinas.

Un factor adicional que se deriva de esta sobrepoblación del sector rural, es la mayor dependencia del precio de los alimentos. Esto se debe tanto al incremento de activos por superficie en fincas campesinas que torna más difícil el autoaprovisionamiento de alimentos, como a la creciente tendencia a las relaciones salariales de los trabajadores en fincas comerciales, dándose actualmente en escasa proporción el pago en productos alimenticios. En estas condiciones, y dado el incremento experimentado por el precio de los alimentos en el período de crisis y ajuste, es factible suponer un deterioro de la situación de los pobres rurales.

Este deterioro parece ser más significativo en los asalariados, dado que el pequeño agricultor se beneficiaría por el incremento del precio de los alimentos en su calidad de abastecedor de mercados internos. Antecedentes de Brasil señalan que los términos de intercambio favorables para los pequeños agricultores, entre 1970-1980, pesaron más que los efectos negativos de la disminución de la superficie media de las fincas menores de 10 hectáreas y el incremento de activos familiares, lo cual tuvo un efecto positivo sobre el ingreso real por familia campesina. Si bien durante el período de crisis puede haberse experimentado una fuerte concentración de la población rural en las fincas campesinas, ésta ha sido en cierta medida compensada por la favorable evolución de los precios de los alimentos (de Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986). Cabe recordar que en Brasil los más pobres entre los pobres rurales son los asalariados, quienes han visto reducidos sus salarios reales entre 1980 y 1984 en 11%, razón por la cual se concluye que la brecha de ingresos entre campesinos y asalariados agrícolas se ha incrementado. En México, hacia el año 1977, el 16% de la población más pobre se concentraba en el minifundio, en tanto el 14% siguiente eran asalariados agrícolas (BID 1986); sin embargo, el incremento del precio de los alimentos

y la caída del salario real agrícola en un 33% entre 1980-84 puede haber revertido esta situación, pasando un porcentaje significativo de los asalariados a constituir el segmento más pobre de la población.

El gasto social que realizan los gobiernos de la región y que normalmente se orienta a favorecer la población que tiene mayores niveles de pobreza, ha sufrido una merma constante durante el período de crisis. En Brasil, entre 1981 y 1984, el gasto social disminuyó del 8.6% al 7.8% del PGB; en México, el gasto en desarrollo social per cápita disminuyó en 30% entre 1982 y 1984; en Argentina, en 1980 correspondía al 33% del total del gasto público, porcentaje que cayó a sólo el 20% en 1984; y en Colombia, el gasto social como porcentaje del gasto público disminuyó de 17% a 14% entre 1983 y 1985. Los sectores que han sido más afectados por este recorte presupuestario son: la salud, la educación y la seguridad social.

El Cuadro 21 muestra la sistemática caída del gasto social en salud a partir del comienzo de la crisis en cada uno de los países de los cuales se dispone información. No existen antecedentes detallados de lo que ha sucedido con el gasto social en educación, vivienda, alimentación, seguridad social y demás servicios sociales, pero se espera que hayan seguido una tendencia similar al experimentado por la salud.

En cuanto a la inversión pública en agricultura, la información disponible –aunque parcial– señala que a partir de 1983 se produce una contracción del gasto público en agricultura, especialmente en inversiones e infraestructura, servicios de apoyo a la producción y servicios sociales dirigidos a las áreas rurales, todo lo cual ha acentuado la tendencia negativa que venían experimentando muchos países en la región desde fines de la década del setenta (CEPAL/FAO 1986:28).

Durante los últimos 15 años ha existido en la región un gran desarrollo de las instituciones públicas dedicadas a la investigación y difusión de desarrollo tecnológico y a la promoción social de los grupos rurales marginados. La crisis ha afectado en la gran mayoría de los países la continuidad de los programas que llevaban a cabo los gobiernos, especialmente los de fomento a la producción, capacitación, investigación, extensión, formación de cooperativas, colonización, reforma agraria y desarrollo rural integrado. Estos, al carecer de presupuesto adecuado, no sólo han sido discontinuados sino que en muchos casos se han desmembrado, interrumpiéndose abruptamente (CEPAL/FAO 1986:33).

Actualmente, las políticas sociales orientadas a los pobres rurales son de una debilidad absoluta, lo que ha hecho perder todos los esfuerzos acumulados anteriormente para llevar a cabo programas que requerían un apoyo permanente y un período de larga maduración.

Cuadro 21. Índice de gasto social real en salud

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Brasil	104.6	100	91.7 ^a	97.8	72.0	73.3
Chile	97.1	100	126.6	126.7 ^a	106.8	106.7
Costa Rica	97.4	100 ^a	77.1	63.4	66.8	73.2
Perú	83.3	100	102.6	84.3 ^a	83.1	87.8
Uruguay	n.d.	100	111.2	97.8 ^a	79.6	78.3
Venezuela	88.6	100	112.1 ^a	102.2	99.0	87.6

a Año en que comienza la crisis en cada país.

Fuente: Rodríguez y Wurgaft 1987.

CONCEPTOS BASICOS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL

El carácter político del combate a la pobreza rural

Dos condiciones básicas aparecen en el combate a la pobreza rural: la voluntad política para erradicarla y los instrumentos adecuados para implementar estrategias efectivas para mitigarla.

Numerosos son los acuerdos y compromisos que los gobiernos han suscrito para superar esta crónica insuficiencia del sector rural a fin de convertirlo en un espacio de desarrollo verdadero para su población. Sin embargo, las decisiones parecen haber quedado en el papel y la percepción de una férrea voluntad para llevar a cabo programas de alivio a la pobreza rural se ha diluido en declaraciones de intención que no se han traducido en estrategias operativas de real envergadura.

Lo anterior tiene en gran parte su explicación en el hecho de que el Estado es un escenario de conflictos de intereses de los diferentes grupos de la sociedad. Por ello no basta la voluntad de los gobiernos para luchar contra la pobreza, pues existe una constelación de grupos con intereses contrarios a los de los pobres y que tienen una fuerte influencia sobre el poder político, la burocracia, los medios económicos, las organizaciones gremiales y todas aquellas instituciones relevantes del quehacer nacional. Esto significa que en cada una de las etapas decisorias y de aplicación de políticas de combate a la pobreza rural surge la oposición de los grupos que se sienten afectados con la reorientación de los recursos, la aplicación de políticas compensatorias a los sectores más desposeídos y, en general, por la alteración del *statu quo* en el cual operaban como grupos privilegiados.

Por tanto, el marco que debe visualizar una política orientada a la erradicación de la pobreza no puede dejar de considerar los diferentes intereses sociales que están en juego como tampoco la coherencia técnica que posibilite una acción realista y eficiente. Subestimar las restricciones políticas se traduce en una desviación tecnocrática que tendrá metas inalcanzables y con magros resultados; por su parte, la sobrevaloración de las limitaciones que imponen las estructuras de poder conduce a un escepticismo inmovilizador y a no advertir que el anhelado cambio estructural sólo se consigue a partir de pequeñas modificaciones sucesivas que requieren un largo período de maduración.

En resumen, se debe dejar de ver al Estado como la institución omnipotente, independiente de las estructuras de poder prevaecientes y con la capacidad de transformar la sociedad a su arbitrio, pues se arriesga a reducir las insuficiencias de las transformaciones que éste impulsó a meros problemas operativos y de gestión, lo que se traduciría a la larga en múltiples y sucesivos fracasos.

Una disputa permanente y que se ha acrecentado en los últimos años en la región es la que gira en torno a cuál debe ser el papel del Estado para revertir la fuerte desventaja que tienen ciertos sectores de la sociedad, especialmente el campesinado. Al respecto dos son las principales orientaciones que se han confrontado: la igualdad de oportunidades y la llamada discriminación positiva, las cuales se han manifestado en los últimos años en la disputa entre neoliberalismo e intervencionismo. Evidentemente, en el contexto latinoamericano donde existe una rígida estructura de poderes y sin movilidad social, la concepción neoliberal es la más vulnerable dado que la igualdad de oportunidades es válida sólo para aquellos sectores que no parten con desventaja respecto al resto de la sociedad. Por su parte, la noción de discriminación positiva es dar garantías para que todos los segmentos de la sociedad puedan participar del desarrollo en forma permanente.

La considerable desigualdad social presente en América Latina y la debilidad de la inserción del campesinado en el resto de la sociedad advierten la imposibilidad de este segmento marginal para participar del desarrollo en un marco de igual capacidad jurídica. La aplicación de criterios no discriminatorios de modo alguno es neutra, pues establece un marco común a grupos que presentan diferencias sustanciales en sus capacidades para enfrentar el medio, lo cual origina –como ha sido la experiencia latinoamericana– una profundización de la desigualdad y una destrucción de las incipientes formas de organización social de los pobres (Ibáñez 1988:30).

Si bien en la experiencia latinoamericana no ha existido una convergencia entre el crecimiento económico y la equidad, ello no implica que sean alternativas excluyentes. La experiencia de otras naciones, de algún modo comparable con el nivel de ingreso y desarrollo de los países latinoamericanos, señala que un crecimiento sostenido sólo es posible en la medida en que las sociedades descansen sobre una estructura articulada y equitativa. De esta forma, la ampliamente difundida idea de que los programas de combate a la pobreza se traducirán inevitablemente en costos sociales, representados por un menor crecimiento económico, no tiene asidero real en la medida que sean estrategias permanentes y no espasmódicas como ha sido la característica común de los programas de combate a la pobreza rural en la región.

Marco macroeconómico de las políticas de alivio a la pobreza rural

Consideraciones generales

Las condiciones de mercado y precios internacionales en que se deberá insertar una estrategia de combate a la pobreza rural en América Latina son más difíciles que las vigentes durante los años sesenta y parte de los setenta.

La mayor inestabilidad de los mercados internacionales y la caída de los precios internacionales de diversos productos primarios tradicionalmente exportados por la región, significan que estas estrategias deberán ser complementadas en un contexto de mercados restringidos y en donde los pocos espacios que en este ámbito se abran tratarán de ser captados principalmente por los grupos más dinámicos de la agricultura comercial latinoamericana.

Por otro lado, los actuales ajustes estructurales y macroeconómicos derivados de la crisis económica de principios de los años 80, implicarán sin duda restricciones serias en el monto de recursos públicos que podrán destinarse a combatir la pobreza.

Sin embargo –y a pesar del marco económico restrictivo que enfrentan los países de la región–, se debe tener claro el hecho de que la prevalencia y profundización de la pobreza y marginación de amplios sectores de la población rural tienen graves efectos en la calidad de vida de los sectores urbanos, restringen los mercados, detienen el dinamismo de la economía, generan un progresivo deterioro de los recursos naturales renovables y en último término pueden poner en peligro la convivencia y paz social.

De aquí nace entonces la importancia de preocuparse de la pobreza en un contexto global, esto es, sin diferenciar lo urbano de lo rural, sino enfocando el problema en su naturaleza común aun cuando geográficamente muestre diferenciación.

Desde este punto de vista, la solución al problema de pobreza y marginalidad debe apuntar a los objetivos básicos siguientes:

- a. la satisfacción de las necesidades básicas de la población pobre; y
- b. la promoción social y organizativa de los mismos segmentos de población marginada.

La satisfacción de las necesidades básicas depende principalmente del ingreso real de las familias. Entre los principales factores que determinan el nivel de ingreso familiar es posible señalar: las oportunidades de empleo que tengan los miembros de la familia, los niveles de remuneraciones, el capital humano, la dotación y productividad de los recursos productivos en poder de las familias pobres y las transferencias que reciban de otros grupos de la sociedad.

En este sentido, las políticas que se apliquen deberán contemplar acciones de índole distributiva y redistributiva. Las primeras tienden a incrementar las remuneraciones y el número de empleos, así como el ingreso de quienes poseen un activo de baja productividad. Las políticas distributivas tienden a modificar el funcionamiento del sistema económico de tal manera que se altere en forma permanente la distribución primaria del ingreso; en este sentido, la acción del Estado debe sin duda discriminar positivamente a los sectores de menores ingresos. Respecto de las políticas redistributivas, ellas contemplan programas que benefician a determinados grupos sociales proveyéndoles de ciertos bienes y servicios gratuitos o a menor precio que el de mercado, o transfiriendo directamente recursos monetarios. Estas políticas redistributivas no alteran el sistema económico, pero deben ser un complemento de las primeras.

Pero si bien las condicionantes económicas de una estrategia para atacar la pobreza rural son importantes, las de índole organizativa y de participación social son relevantes en cuanto permiten a los propios sectores marginados ser agentes de su propio desarrollo.

Efectivamente, la organización social de los grupos más pobres les permitiría ejercer presiones legítimas frente a las autoridades políticas para que se satisfagan sus necesidades esenciales; les aumentaría la capacidad de retener los beneficios derivados de sus propias actividades; y además les otorgaría una cuota de poder político que permitiría canalizar sus justas aspiraciones.

En síntesis, las estrategias de combate a la pobreza deben necesariamente incluir políticas orientadas a lograr:

- a. una más justa distribución de los medios de producción y del ingreso a fin de permitir la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más marginados de la sociedad;
- b. la organización de los grupos de pobres urbanos y rurales.

Estas políticas sin embargo deberán insertarse en un modelo de reactivación económica que contemple la austeridad del consumo privado de carácter prescindible, un incremento del ahorro interno, criterios muy selectivos en materia de gasto e inversión pública, y el fomento de la inversión extranjera sobre todo en aquellos casos en que el ahorro interno es insuficiente. Desde este punto de vista, las políticas macroeconómicas son la base sobre la cual se debe acentuar a su vez aquéllas de carácter específico para aminorar la pobreza de los diferentes grupos de pobres rurales.

Sobre la base de las consideraciones anteriores –discriminación positiva hacia los grupos de pobres rurales y reactivación económica–, el Estado debe efectuar las modificaciones en las políticas macroeconómicas que sean de rigor, con el fin de lograr crecimiento económico y equidad en su participación.

Políticas de amplitud macroeconómica para superar la pobreza rural

En líneas generales –dada la heterogénea realidad socioeconómica de los países de la región–, los aspectos que deben considerar las principales políticas macroeconómicas son los siguientes:

Gasto público

Tradicionalmente, las políticas de gasto público –inversión y gasto corriente– han discriminado a favor de los sectores urbanos en momentos en que en el ámbito rural las necesidades eran múltiples. Es necesario mejorar las vías de comunicación y transporte, atender necesidades sociales básicas como salud, educación, vivienda, agua potable, electricidad, seguridad, recreación; habilitar y construir obras de riego, etc.

Por ello, en materia de inversión pública, las líneas de acción deben apuntar a evaluar las distintas alternativas sobre la base de criterios sociales. De esta manera es posible revertir la tendencia de concentrar los recursos públicos en áreas urbanas o industriales, máxime si se tiene en cuenta que los programas públicos de inversión sin duda enfrentarán restricciones presupuestarias derivadas de los ajustes de balanza de pagos que se han implementado por motivo de la crisis económica de los años 80.

Los criterios que deben primar en la asignación de los recursos públicos deberán ser de índole económico-social antes que política, ya que los últimos tienden a satisfacer demandas de minorías con poder político que en última instancia sólo concentran los beneficios de la inversión pública en segmentos privilegiados de la sociedad.

Tipo de cambio y aranceles

Una adecuada política en estos ámbitos afectará favorablemente la estructura productiva agrícola en el sentido de promover las exportaciones para satisfacer las necesidades de divisas y la producción interna a fin de incrementar la seguridad alimentaria.

En el pasado, las estrategias de desarrollo regional tuvieron como base el fomento del crecimiento de un sector industrial sustitutivo de importaciones mediante la sobrevaluación de las monedas nacionales y una estructura tarifaria proteccionista a dicha producción, políticas que alteraron sustancialmente la rentabilidad industrial por sobre la agrícola teniendo en cuenta que esta última no gozaba de igual protección.

El crecimiento armónico de los distintos sectores de la economía hace necesario revisar los aspectos de discriminación cambiaria y tarifaria que afectaron negativamente el crecimiento agrícola.

Las condiciones de sobreendeudamiento que enfrentan los países y la consecuente necesidad de divisas para servir la deuda, se deben traducir necesariamente en un fomento a las exportaciones agrícolas, las cuales deben contar con políticas cambiarias reales y no discriminatorias como en el pasado. Pero si bien el fomento de la agricultura de exportación es un imperativo, también lo es proteger la producción interna de alimentos, ya que gran porcentaje de estos rubros son producidos por los campesinos.

Es importante compatibilizar ambos aspectos –producción exportable y de consumo interno– en el contexto de las políticas de desarrollo rural y de seguridad alimentaria que se deseen implementar.

Precios

Las políticas de este tipo tradicionalmente se han traducido en fijaciones de precios que los subvaloran en aras de mantener el poder adquisitivo de los estratos pobres urbanos. Evidentemente que discriminaciones de este tipo afectan negativamente a los pequeños productores agrícolas, en especial a los campesinos de Centroamérica y algunas zonas tropicales de América del Sur.

En efecto, en estas zonas domina una estructura de producción agrícola dual en contraste con la bimodal que presenta la mayoría de los países de Sudamérica. La primera variante muestra una especialización productiva en donde la agricultura empresarial se dedica a los productos de exportación de consumo masivo (banano, algodón, azúcar, soya y frutas) y la agricultura campesina se dedica a los productos de consumo interno y de uso popular. La segunda variante o bimodal se caracteriza por el hecho de que tanto la agricultura comercial como la campesina producen los mismos bienes, sean éstos de consumo interno (fréjol, arroz, trigo, maíz, papas) o de exportación (café, carne).

La revisión de los elementos discriminatorios que contienen las políticas de precios, aun cuando tengan un impacto negativo en el nivel de ingreso, parece necesaria como incentivo económico ya que es uno de los factores de incremento de la producción interna y el empleo.

Inversión privada

La inversión privada en América Latina normalmente se ha concentrado en actividades no agrícolas, como una consecuencia de la rentabilidad artificialmente baja que tenía la agricultura, producto de las políticas tarifarias y arancelarias.

Políticas comerciales no discriminatorias aplicadas al sector agrícola pueden promover la inversión privada con buenos efectos en el crecimiento del empleo, la producción y generación de divisas. La inversión extranjera en el sector –sobre todo en países con insuficiente ahorro interno y excesivo endeudamiento– también puede ser benéfica en los mismos términos que lo anterior. Respecto de esta última, la crítica normal que se le hace es la pérdida de soberanía por el control y regulación externa de la agricultura, ajena a las decisiones de política que se establecen internamente; sin embargo, existen los mecanismos para efectuar un control eficiente de la inversión extranjera de manera tal que se oriente a los objetivos centrales de las políticas de desarrollo agrícola que se elaboran internamente.

Distribución del ingreso

El ingreso familiar de los pobres rurales se puede incrementar tanto por vía salarial como por la del incremento productivo, según sea las características de los pobres rurales que se desee favorecer.

Políticas laborales y previsionales compatibles con las características del trabajo rural; revisión de los impuestos que gravan y encarecen la contratación de mano de obra; instauración de un marco jurídico equitativo de las relaciones contractuales y de garantía a la seguridad social; implementación de fórmulas de participación de los trabajadores en los resultados económicos de la explotación; son, entre otros, aspectos que benefician directamente a los sectores de asalariados rurales.

Para los pequeños productores agrícolas, el incremento de la producción es un medio expedito para aumentar el ingreso familiar. En este sentido es importante que las acciones del gobierno se orienten a fortalecer la articulación de los campesinos con los diversos mercados y a contar con un mayor acceso a los servicios de apoyo a la producción.

Otro aspecto relevante es el que tiene relación con una política clara de difusión de la propiedad de los activos de producción primarios, con especial énfasis en la tierra. Con ello, a la vez que se beneficia a campesinos sin tierra, se incrementa la oferta de productos alimentarios básicos.

Redistribución del ingreso

Cualquier estrategia de combate a la pobreza rural debe ser concebida en términos de largo plazo a pesar de que la situación de extrema miseria de las familias pobres rurales exige soluciones de corto plazo.

Es en este sentido –en una primera etapa– en que las políticas redistributivas deberán implementarse para ir en auxilio de las familias de menor ingreso. Asimismo, políticas selectivas de acceso a los servicios básicos (salud, educación, vivienda y ayuda alimentaria) deberán estar presentes.

Si bien el subsidio implícito que deriva de estas políticas puede incrementar el gasto fiscal más allá de sus recursos, no es menos cierto que impuestos al consumo de bienes prescindibles pueden, sino sufragar el costo total de estos programas, ayudar en un gran porcentaje a su financiamiento.

Lineamientos para mitigar la pobreza rural

La generación de un marco general conducente al crecimiento productivo y de una política agraria sesgada en favor de los sectores rurales pobres no constituye un énfasis suficiente para lograr sacar a estos grupos de su pobreza y marginalidad. Es preciso diseñar estrategias y políticas específicas para los diferentes grupos de pobres rurales que vayan atacando las causas que generan la pobreza y marginalidad de acuerdo con las realidades que se observen en cada localidad.

El análisis de la naturaleza de la pobreza rural por países y subregiones demuestra la alta heterogeneidad de ella, tanto en su gravedad como en la naturaleza de sus factores condicionantes. Sin embargo, en todas se observan algunos rasgos comunes que tienen relación con los diversos grupos de pobres rurales y la causales que en cada caso les mantienen en la marginalidad.

Dadas estas diferencias, se ha estimado pertinente considerar en forma separada los diversos sectores de pobres rurales identificados en el Capítulo 1, ya que su propia diferenciación implica responder en forma distinta a una misma estrategia o programa de alivio a la pobreza.

Campesinos con tierra

Cualquier política de ataque a la pobreza debe considerar estrategias definidas que incrementen sustancialmente la producción campesina por la vía del cambio tecnológico y una articulación a los mercados con un mayor poder de negociación que el que posee en la actualidad.

Son estos aspectos los que limitan la dinámica productiva de los campesinos. De un lado, la tecnología existente no es funcional para sus requerimientos y, del otro lado, la débil inserción en los mercados –especialmente los del crédito y del producto– son la principal vía por la cual sectores ajenos al campesinado se apropian de parte importante del excedente generado por el productor.

Tecnología y transferencia tecnológica

La actual realidad productiva que muestra el sector campesino exige una reorientación de las políticas de investigación y transferencia tecnológica estatal, con el fin de dinamizar el crecimiento productivo del sector sobre bases sólidas y modernas.

En este aspecto, es indispensable que los gobiernos diseñen políticas y programas de investigación y transferencia tecnológica que atiendan y solucionen los problemas productivos de los campesinos en el contexto de su propia realidad. Escasez de tierra, baja fertilidad, fragilidad ecológica del medio en que se asientan, escasez crónica de capital y abundancia de mano de obra son factores que deben ser considerados en cualquier plan de generación de tecnología.

Al mismo tiempo, se deben desarrollar programas masivos de transferencia de tecnología disponible, que sean aplicables a los modos de producción campesina, poniendo especial énfasis en las zonas de concentración minifundistas más abandonadas.

Los programas de extensión que se diseñen deberían identificar áreas críticas en los sistemas productivos campesinos. Especialmente introducir pequeños cambios en las prácticas culturales que no ameriten un mayor costo y puedan representar un significativo aumento productivo. Cosas tan sencillas como profundidad, densidad y época de siembra; uso de semilla adaptada al medio; manejo del producto en poscosecha; son algunos de los factores con que los extensionistas pueden trabajar en una primera etapa con el fin de aumentar la producción y ganar la confianza de los grupos campesinos. Etapas siguientes en donde se necesitará incrementar los insumos –y por lo tanto los costos– sólo podrán efectuarse si el campesino realmente se convence de las bondades de los nuevos métodos de producción.

En este plano, se debe recalcar que una de las causas más frecuentes del fracaso de los programas de extensión es el pretender cambiar radicalmente un sistema de producción que el campesino –por naturaleza adverso al riesgo– domina y comprende, por otro enteramente nuevo, que a la vez de no comprenderlo sólo le depara una mayor incertidumbre.

Otros elementos que los programas de extensión rural deben considerar como prioritarios son los que se refieren al mejoramiento y la propagación de esquemas de conservación de suelos y recursos naturales que permitan detener la creciente degradación del suelo en zonas en donde se asienta buena parte de la pobreza rural (Altiplano Andino y tierras bajas del trópico húmedo).

Sobre la base de las apreciaciones anteriores, en el acceso a la tecnología de los campesinos, un papel fundamental les cabe a los servicios estatales agrícolas de apoyo, ya que son éstos los que en última instancia deben brindar un servicio de extensión rural que no sólo cubra aspectos productivos sino también aspectos de capacitación y organización.

Si bien estos organismos públicos podrían efectuar una labor de indudable valor, adolecen de serias limitaciones que entranan o encarecen notablemente sus acciones. En efecto, en algunos casos los reglamentos y requisitos que se exigen a los beneficiarios campesinos no se avienen con la estrategia de sobrevivencia de estos últimos, o se contraponen a la estructura organizacional que poseen. En otros, es la propia organización y método operativo lo que coarta su acción, vicios que se traducen en una excesiva centralización de la autoridad, burocratización, personal poco idóneo para realizar la acción extensionista y cobertura geográfica inadecuada. Adicionalmente, la proliferación anárquica de organismos públicos de apoyo a la agricultura, la ampliación desorganizada de sus funciones, crean una duplicación espacial y funcional que a la larga sólo genera rivalidad interinstitucional.

Por lo tanto, las estrategias de transferencia tecnológica y extensión dirigidas hacia el sector campesino deben necesariamente contemplar mejoras que tienen relación con:

- a. un reordenamiento institucional;
- b. una racionalización de las funciones y ámbitos de acción institucionales;
- c. una capacitación de los funcionarios que les permita entender la racionalidad campesina;

- d. una participación campesina enmarcada dentro de las líneas de acción institucionales que deben orientarse basándose en las necesidades que manifiestan los propios beneficiarios.

Comercialización

El desarrollo dinámico de la capacidad productiva que pueda generar el cambio tecnológico sin embargo no debe verse frenado por las dificultades que enfrentan actualmente los campesinos en su articulación al mercado del producto.

La búsqueda y establecimiento de formas de comercialización que permitan al campesino recibir un justo pago por sus productos, es una tarea fundamental si se toma en cuenta que los mecanismos de mercado han sido particularmente dañinos a los intereses del campesinado. En este aspecto, la acción mancomunada del Estado y de las organizaciones campesinas puede dar importantes frutos, evitando de esta forma la explotación de que son víctimas comúnmente los campesinos pobres.

Información actualizada acerca de precios y condiciones de venta y poderes de compra estatales en lugares aislados son algunas de las acciones que se pueden implementar en favor de los pequeños productores, sin que ello implique desconocer que hacia el interior de los países de la región puedan presentarse situaciones de mayor o menor complejidad.

Es por esto último que cada país debe escoger aquel camino de solución que esté más de acuerdo con su propia realidad sin que ello signifique perder de vista los dos aspectos fundamentales que se indican a continuación:

- a. Las políticas de comercialización, especialmente las que se relacionan con poderes de compra fiscales, a la vez que generan un costo que debe solventar el Estado, deben estar orientadas a favorecer a productores marginales. Es muy común que la agricultura empresarial usufructúe de los planes y de la infraestructura de comercialización que en un principio fueron ideados para beneficio de los campesinos.
- b. La intervención estatal en la comercialización de productos campesinos no debe generar grandes distorsiones en el mercado de estos productos, ni el Estado debe transformarse en un comprador monopsónico. Se trata sólo de que el gobierno entregue a los campesinos una alternativa de venta en aquellos lugares en que generalmente sólo el acopiador de predios es la opción campesina para vender su producción.

Insumos

Complementaria de las dos políticas anteriores –tecnología y comercialización– ésta se refiere al acceso de insumos modernos que los campesinos requieren para desarrollar los cambios tecnológicos que se les propongan.

El Estado y las organizaciones campesinas nuevamente podrían tener un papel de importancia en lo que es, respectivamente, venta y distribución de fertilizantes y plaguicidas. Las acciones que el Estado puede implementar son variadas y dependerán para cada país de las condiciones de pobreza y marginalidad de los sectores que se desea favorecer. En

localidades aisladas y donde no existan organizaciones campesinas, la acción del gobierno puede alcanzarse a través de la misma institución que ofrece poderes de compra para la producción.

No obstante lo anterior, lo que sí aparece claro es que el Estado en un principio deberá entregar estos insumos subsidiados bajo control estricto, a fin de evitar filtraciones de estas políticas hacia sectores de la agricultura comercial. Al igual que para el caso de la comercialización, políticas no diferenciadas de subsidio al consumo de insumos modernos son regresivas, pues son los sectores privilegiados de la agricultura comercial los que obtienen mayor provecho.

Crédito

Tradicionalmente, los campesinos han tenido un acceso restringido al crédito formal. Las trabas legales y administrativas, el apego a garantías y regulaciones tradicionales y la falta de cobertura geográfica de las entidades crediticias son algunas de las razones que explican esta marginación.

En este aspecto, el Estado puede implementar políticas y programas que superen esta deficiencia a través de organismos especializados. De otra manera, el campesinado deberá seguir recurriendo al crédito informal que –en condiciones de usura– le permite contar con financiamiento para sus gastos operacionales de producción y pequeñas inversiones. Los programas de transferencia tecnológica deben, por lo tanto, contemplar mecanismos crediticios que permitan al campesino financiar la nueva tecnología. Estos mecanismos de expansión crediticia deben, sin embargo, adecuarse a las condiciones particulares de los campesinos –sin que ellos se limiten sólo a una subvención de la tasa de intereses– y contemplar, además, normas flexibles de garantía y recuperación del crédito.

Campeños sin tierra

En muchos países, el campesinado sin tierra constituye el sector que ostenta los mayores niveles de pobreza, pues su único ingreso proviene del trabajo remunerado que en muchos casos sólo es temporal y en condiciones de sobreexplotación.

Aun cuando en forma genérica se les denomina “campesinos sin tierra”, se debe tener presente que no todos ellos tienen vocación para convertirse en productores agrícolas. Este es el motivo por el cual las estrategias de acción que se indican, en su primera parte tienen relación con el acceso a la tierra y en la segunda se refieren al trabajo remunerado, específicamente en el contexto de asalariados.

Acceso a la tierra

El bien primordial de los campesinos es la tierra y desde este punto de vista las políticas deben apuntar claramente tanto hacia una mayor dispersión en la propiedad como a la regularización de los títulos de propiedad en aquellos casos de tenencia precaria.

En el primer aspecto, las acciones del Estado pueden tomar diversas formas entre las cuales es posible señalar:

Programas de reforma agraria. La región tiene una rica experiencia en procesos de reforma agraria, los que se inician a principios de siglo con la Revolución Mexicana y se

generalizan en la década del sesenta dentro del marco de la Alianza para el Progreso. Aun cuando estos procesos enfrentan diversas dificultades –especialmente de orden político–, la reforma agraria es una poderosa herramienta para satisfacer las demandas de tierras del campesinado latinoamericano.

Fondos de tierras. El gran rechazo que los programas de reforma agraria generan en los grupos de poder y la consiguiente dificultad de lograr los acuerdos políticos indispensables para impulsarlos, han llevado a los gobiernos a crear alternativas que permitan el acceso a la tierra a grupos marginados. En este aspecto, la compra directa por el Estado de tierras abandonadas o trabajadas extensivamente, apoyadas por tributaciones a la capacidad productiva de la tierra que incrementen el costo de mantenerlas subutilizadas, así como tierras revertidas al Estado como pago por deudas impagadas, son mecanismos útiles que permiten la creación de fondos fundiarios para su posterior asignación a campesinos sin tierra.

Una variante interesante ya ensayada en algunos países de la región se refiere a las formas de repago por parte de grandes propietarios que son beneficiados directamente por la plusvalía de sus tierras, derivada de la inversión pública en riego o infraestructura. El mecanismo se basa en mantener el patrimonio original de los propietarios beneficiarios de tales obras y en este sentido el Estado –de acuerdo con la legislación vigente– debería hacerse cargo de las tierras que, ahora con mayor valor, excedan el patrimonio inicial del beneficiario. De esta manera, a la vez que se facilita el acceso a la tierra a campesinos pobres, se evita concentrar los beneficios de la inversión pública en un grupo reducido de propietarios agrícolas.

Programas de colonización. Es otra forma de lograr el acceso a la tierra para los grupos campesinos marginales, modalidad que no sólo es factible para países con frontera agrícola abierta (Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), sino que también para aquéllos que presentan grandes diferencias regionales de densidad poblacional (Chile y Guatemala).

Las ventajas que presenta este tipo de acciones son múltiples, como por ejemplo: incorporar a la economía zonas ociosas o subutilizadas y transferir recursos productivos a sectores pobres, con menores problemas políticos que la opción expropiatoria. Esta acción, sin embargo, debe necesariamente contar con un fuerte apoyo estatal, el cual no sólo consiste en dotar a los colonos con recursos de tierra suficientes, sino que debe considerar también aspectos de ayuda productiva, construcción de infraestructura, implementación de servicios básicos, etc. Desde este punto de vista, el Estado debe siempre tener presente que la colonización espontánea sólo representa un cambio espacial de la pobreza rural.

Adicionalmente a los mecanismos redistributivos de la tierra señalados anteriormente, debe haber una permanente preocupación por parte del Estado de implementar las acciones legales que sean necesarias a fin de regularizar la propiedad de la tierra en poder de campesinos.

Sobre este punto, no se debe olvidar que más del 40% de los minifundistas carecen absolutamente de título de dominio sobre las tierras que ocupan y trabajan (Trivelli e Ibáñez 1988:Cuadro 3). Otra importante proporción sólo cuenta con la tolerancia del gobierno para la ocupación de tierras estatales y, por último, muchas comunidades campesinas trabajan tierras amparadas sólo por títulos de propiedad de carácter sucesorio,

las que, si bien han sido ejercidas por generaciones, no se encuentran debidamente registradas en los organismos legales formales.

Las políticas a seguir en este caso deben, sin embargo, respetar las peculiaridades propias de los grupos campesinos que se desee favorecer. En efecto, para algunos grupos de campesinos precaristas o asignatarios de tierras fiscales puede ser más conveniente el título de propiedad individual. Cuestión esta última que no es tan clara respecto de las comunidades indígenas, en donde se dan situaciones de propiedad conjunta y donde existe usufructo individual de la superficie cultivable y colectivo de las praderas y bosques.

Los títulos de dominio saneados y vigentes representan un importante paso práctico para integrar estos grupos de marginados rurales a la sociedad, considerando que la tenencia precaria es una restricción insuperable para la producción y participación campesina en el desarrollo rural.

Otros aspectos legales que también deben considerarse es lo que tiene relación con los arriendos y aparcerías, los que en muchos casos se convierten en fuentes de abuso por parte del dueño de la tierra.

Satisfacción de necesidades básicas y empleo

La falta de empleo rural es una de las causas por la que parte importante de los pobres se encuentra entre los asalariados agrícolas. En efecto, aun cuando en numerosos países se han dictado leyes que fijan salarios mínimos, la ejecución y cumplimiento de éstas tropieza frecuentemente con dificultades que derivan de las condiciones de extrema pobreza de los campesinos sin tierra y que les llevan a aceptar trabajos con remuneraciones menores a las fijadas por la autoridad. El problema además se agrava por el carácter estacional del desempleo y la dispersión de la mano de obra, lo que dificulta en gran medida la organización sindical de estos trabajadores.

Las condicionantes de empleo y pobreza que se observan en el ámbito rural ameritan por lo tanto que el Estado refuerce su presencia por medio de estrategias de corto y largo plazo, que respectivamente alivien la pobreza actual de los campesinos asalariados y fomenten la generación de empleo rural permanente con especial énfasis en actividades no agrícolas.

Políticas inmediatas de alivio a la pobreza. Aliviar el nivel de pobreza de los campesinos sin tierra debe ser una preocupación prioritaria del gobierno mientras subsista la crónica falta de empleo rural. En este aspecto, programas de ayuda alimentaria directa y/o subsidio al consumo dirigidos hacia los grupos más desposeídos son acciones que en una primera etapa pueden ayudar eficazmente a satisfacer las necesidades básicas de los asalariados rurales.

En forma complementaria, debe contemplarse la ejecución de obras públicas en el área rural, especialmente en épocas de bajos niveles de empleo. Al respecto, cabe señalar que estos programas de gasto público en infraestructura rural no deben centralizarse en un número reducido de obras, sino por el contrario prever una adecuada dispersión con el fin de beneficiar al máximo de trabajadores. De ahí que la ejecución de pequeñas obras de adelanto rural, con la implementación conjunta de programas especiales de absorción de mano de obra rural cesante, además de beneficiar a la comunidad permitiría a los sectores más desposeídos acceder a un empleo.

Políticas de empleo. Si bien la acción del Estado en una primera fase debe necesariamente contemplar ayuda directa a los sectores rurales marginados, en etapas sucesivas las políticas estatales deben propender a crear las condiciones para lograr una dinámica autosostenida de desarrollo rural que genere empleo permanente.

En este contexto, las políticas deben promover la desconcentración industrial, fomentando el establecimiento de agroindustrias que no demanden grandes inversiones (molinos, procesadores de leche, secadores de grano, etc.), las que, junto con crear empleo, retienen una mayor porción del valor agregado en áreas rurales. En líneas generales, se debe fomentar el desarrollo de actividades productivas no agrícolas en las áreas rurales.

Pero no sólo basta con la creación de nuevas plazas de trabajo, sino que éstas deben ser ocupadas fundamentalmente por la población rural y en este sentido es indispensable que se implementen los programas que capaciten a los campesinos asalariados en labores no agrícolas.

En el campo legal, además de la fijación de salarios mínimos, el Estado debe privilegiar la organización de las bases campesinas con el fin de lograr que estos sectores sin poder de presión sobre los estamentos públicos y empleadores, puedan hacer valer sus legítimas aspiraciones, tales como: aumentos salariales, mejoramiento de las condiciones de trabajo, participación en las utilidades, etc.

Grupos étnicos

Los grupos étnicos se relacionan con el resto de la sociedad en un plano de evidente desigualdad. Los patrones culturales dominantes en la sociedad nacional en muchos aspectos son abiertamente contradictorios con las propias escalas de valores y tradiciones de esas etnias (Trivelli e Ibáñez 1987:74).

Entre los diversos medios que destruyen o confunden los valores culturales que identifican la etnia, el de mayor importancia corresponde a la educación formal, la que, si bien ha motivado que algunos gobiernos hayan desarrollado una educación indígena, se ha traducido –al decir de los propios afectados– en la creación de una educación para los indígenas, pero no de ellos.

De esta forma, surge la necesidad de dar expresión a estos grupos, haciéndoles partícipes en la elaboración de los planes que se les destinan, convirtiéndoles en agentes de su propia modernización sin que esto último implique una pérdida del rico acervo cultural que es patrimonio no sólo de los indígenas sino de toda la nación.

Mujeres

Las mujeres campesinas en América Latina se desempeñan en tres áreas: la esfera familiar, la de la economía agrícola y las actividades no agrícolas. Tan amplio espectro sin duda dificulta identificar las necesidades de las campesinas. Sin embargo, y dentro del contexto de integrar a la mujer campesina al proceso de desarrollo rural, es posible diseñar acciones que creen formas de revalorización del rol de la mujer asociadas a las nuevas actividades que se propongan para ella.

Por otra parte, a nivel local, es necesario que en las estrategias de promoción se logre su participación en aquellas decisiones que las afectan directamente o, en otras palabras, las acciones en favor de la mujer deben estar integradas a la vida de la comunidad. Considerar que con sólo elevar los ingresos de la familia campesina se soluciona el problema que presentan las condiciones de vida de la mujer, o por el contrario que con sólo realizar medidas de carácter benéfico es posible modificar su actual situación, es una forma de simplificar erróneamente el camino de promoción femenina.

El tema de la mujer campesina –y su problemática– debe por lo tanto incorporarse a los diagnósticos locales y al diseño de estrategias a seguir, considerando la participación de la base social, en este caso las mujeres campesinas organizadas. Con este fin, previo al diseño de acciones es necesario considerar y analizar factores que atañen a la mujer como: a) la importancia de la jefatura femenina en el área y de la mujer como productora de alimentos, generadora de ingresos y abastecedora de la familia; b) el impacto de la migración por sexo en el rol doméstico y productivo de la mujer, considerando éste por grupos de edad; y c) la carga de trabajo que soportan las mujeres.

Sobre la base de las realidades concretas a nivel local será posible abrir un espacio propio a las mujeres que les permita encontrarse representadas e incorporadas a las discusiones y decisiones que son significativas para su desarrollo. En este ámbito, programas de capacitación masculina y femenina para la organización y la participación son fundamentales para cambiar actitudes respecto del rol de la mujer y aumentar la valoración social de éstas.

Las mujeres organizadas adquieren rápidamente conciencia de esta situación y expresan abiertamente las limitaciones que poseen en muchos casos, proponiendo además soluciones sencillas y de bajo costo. La vivienda, el suministro de agua potable y la energía son problemas no resueltos en comunidades campesinas que la organización femenina rápidamente valoriza y presiona por solucionar, presentando propuestas realistas y relativamente económicas, muchas veces con ofrecimientos de aporte de mano de obra familiar.

Adicionalmente a la organización y capacitación, es necesario que los gobiernos legislen en materias que claramente discriminan a la mujer campesina, como por ejemplo: a) las disposiciones legales que convierten al varón en su representante legal, con lo cual se restringe su derecho a desempeñar una actividad económica independiente; y b) las limitaciones que enfrenta la mujer en el acceso a la tierra, insumos y crédito, incluso en aquellos casos en que ejerce la jefatura de la familia por ausencia definitiva del hombre.

Ambas situaciones coartan el derecho que tiene la mujer sobre los medios de producción que forman parte del patrimonio familiar.

Jóvenes

Los jóvenes rurales latinoamericanos han sido asimilados dentro de las diferentes categorías sociales del sector rural al no existir políticas específicas hacia ellos, lo cual les convierte –junto a la mujer y minorías étnicas– en meros espectadores, y no partícipes de las políticas de desarrollo rural implementadas en la región.

La incorporación de los jóvenes como grupo objetivo diferenciado para ser favorecidos con programas de absorción de empleo (agroindustria, artesanía y empleo rural no agrícola)

o de acceso directo a la tierra, no sólo tendría un impacto social de grandes proporciones, sino que además revalorizaría el espacio rural y la cultura propia de estos grupos sociales.

La acción del Estado, sin embargo, debe ir más allá del mero hecho de proporcionar un medio de vida al joven rural. Debe entregarle las herramientas que le permitan desarrollarse integralmente como una persona plenamente identificada con el medio rural. En este aspecto, la educación rural –claramente diferenciada de la urbana– es un elemento clave en la valoración que el joven rural haga de su propio medio.

Adicionalmente al empleo y educación, las estrategias de desarrollo rural orientadas hacia la juventud deben estimular su potencial solidario hacia estructuras orgánicas que en concreto se traduzcan en organizaciones que desarrollen su espíritu crítico y sean portavoz de sus propias inquietudes y demandas.

El ámbito de acción de estas organizaciones puede abarcar el más amplio espectro de intereses, como por ejemplo:

- a. **Productivos.** Se deben promover organizaciones campesinas en torno al trabajo agrícola, artesanal o no agrícola que demanden baja inversión y que estimulen el trabajo colectivo y los vínculos solidarios de los jóvenes.
- b. **Sociales.** Se debe estimular la formación de organizaciones que desarrollen la capacidad de autoayuda, con el fin de satisfacer necesidades básicas como salud, vivienda y vestuario entre otras. Además de mejorar el bienestar de la comunidad, estas organizaciones aumentan la autovaloración de los propios jóvenes rurales.
- c. **Gremiales.** La participación de los jóvenes en sindicatos les crea una clara conciencia de su responsabilidad social y los identifica a un grupo humano específico.
- d. **Culturales y recreativos.** La incorporación a centros culturales y/o recreativos del joven rural estimula su propio potencial creativo y le muestra una convivencia enmarcada en un ambiente de diálogo y participación permanente.

Los soportes básicos de la participación campesina: la organización, la descentralización y la capacitación

Algunas ideas en torno a la participación campesina

Los escasos logros de las distintas estrategias diseñadas para favorecer a los grupos rurales marginales, no sólo han puesto en evidencia que la voluntad política es insuficiente para revertir las seculares estructuras de poder, sino también que el poder formal ha carecido del realismo necesario para llevar a cabo transformaciones profundas en la sociedad rural. Los paradigmas y grandes fórmulas fueron los ejes conductores que sistemáticamente aparecieron en la planificación del desarrollo rural. Cada nuevo fracaso buscaba su explicación en los engranajes de una concepción que parecía intocable. Todo ello, con la convicción de estar reforzando un auténtico sistema democrático que sin embargo prescindía del principio básico en el que debía fundamentarse: la participación activa del campesino como sujeto

activo y con capacidad de iniciativa para participar en las distintas etapas de los procesos que comprometían sus intereses.

La actual reflexión sobre el desarrollo rural ha ido orientándose lenta pero inexorablemente a concebirlo como un proceso que debe ser alimentado permanentemente, aprovechando todos los espacios por pequeños y parciales que parezcan. Esto ha significado que el eje de la planificación haya dejado de verse ligado profundamente a las altas esferas de decisión y se revalorice la localidad como un espacio que garantiza la participación ciudadana y a partir del cual debe comenzar una nueva dimensión del desarrollo, esta vez constituido sobre las bases sólidas que le da la comunidad organizada (Ibáñez 1988:3).

Esta creciente valorización de que ha sido objeto la participación como puntal del desarrollo, tiene su contraparte en la escasa claridad que existe respecto a su significado. Una expresión resumida que identifica los elementos básicos inherentes a la participación es la que señala que "es un proceso voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos, el que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como instrumento fundamental la organización" (Ibáñez 1988:8).

La participación es voluntaria, porque su naturaleza no debe ser impositiva sino que supone un compromiso colectivo y personal, el cual requerirá necesariamente un nivel mínimo de conciencia para estimular el conocimiento reflexivo de los principios y valores implícitos en las acciones participativas. Debe ser colectiva porque es la única forma de alcanzar un desarrollo creciente de las ideas y reforzar el vínculo solidario como herramienta básica de los grupos rurales marginados. Asimismo, es una acción permanente y de largo aliento que requiere ir superando etapas sucesivas para ir alcanzando niveles de articulación crecientes. Todo esto debe tener un marco orgánico que garantice una dinámica ascendente de los elementos esenciales de la participación, que dé origen a una auténtica expresión de los intereses del grupo y que fortalezca y potencie las capacidades del campesino como persona y colectividad (Ibáñez 1988:8-9).

La participación, vista como un proceso, deja atrás las aspiraciones de revertir las estructuras sociales en plazos perentorios y focaliza su acción en habilitar a la población rural para que en aproximaciones sucesivas vaya logrando modificaciones en la rígida estructura de poderes. Estos logros, que en una primera etapa pueden estar circunscritos a áreas reducidas, necesariamente deberán contar con el apoyo instrumental de los gobiernos y organismos no gubernamentales para hacer progresivo su avance y llegar hacia niveles cada vez mayores de la población rural (Ibáñez 1988:12).

Es indudable que la estructura de oportunidades de la sociedad es fundamental en el éxito de las acciones participativas. Al respecto, en la medida en que se amplíen los derechos, se descentralice y desconcentre el ámbito de decisiones del sector público, se configura un marco menos rígido que facilita la dinámica participativa. El aprovechamiento de la estructura de oportunidades dependerá de la eficacia de las modalidades de participación y de la capacidad colectiva de los campesinos para darse una estructura de organización adecuada a los objetivos que se planteen (Ibáñez 1988:9).

La organización de los pobres rurales

La organización es un elemento fundamental en la promoción de los pobres rurales. Los grupos marginales al carecer de organizaciones que realmente los representen, difícilmente

podrán beneficiarse de políticas y programas destinados a favorecerlos y menos aún tendrán la capacidad de participar en el desarrollo dentro de un marco que carece de políticas compensatorias, o abiertamente discriminatorias.

Beneficios de la organización

Pese a la diversidad y heterogeneidad de los pobres rurales, los beneficios que puedan derivarse de los distintos tipos de organizaciones que ellos conformen son de carácter sinérgico y necesariamente redundarán en provecho del conjunto de los grupos marginales de estas áreas.

Una enumeración que de modo alguno pretende ser exhaustiva advierte las ventajas resultantes de la acción organizada, identificando los siguientes beneficios (Ibáñez 1987:82):

Participación en la toma de decisiones. La dinámica interna de las organizaciones lleva a identificar las necesidades sentidas del grupo y algunas acciones específicas para satisfacerlas. Al mismo tiempo se incrementa su grado de influencia sobre el poder local y en el caso de las organizaciones de segundo y tercer grado hace más factible su participación en la toma de decisiones de política sectorial.

Obtención de logros salariales. La acción concertada de los asalariados permite una mayor capacidad para negociar el nivel de sus remuneraciones y sus condiciones de trabajo.

Acceso a los mercados de productos. Al participar organizadamente, los pequeños productores no sólo incrementan su poder de negociación frente a los intermediarios, sino también pueden suplir etapas de intermediación logrando retener parte importante de su excedente productivo.

Acceso a los mercados de insumos. La demanda conjunta de un volumen considerable de insumos se hace normalmente a precios más convenientes y asegura un flujo permanente y oportuno.

Acceso a los mercados financieros. El menor costo administrativo en la operación del crédito y el incremento de las garantías reales facilitan las actividades de fomento crediticio, logrando poner un mayor volumen de crédito en un mayor número de pequeños agricultores.

Acceso a la tecnología. La organización de los pequeños agricultores campesinos hace más viable la utilización de tecnología moderna que no está adaptada.

Mejor aprovechamiento de la infraestructura. Las obras de riego, la construcción de silos, bodegas, corrales, etc., pueden ser realizadas entre todos los miembros de la organización con aporte de trabajo o dinero. Asimismo, las inversiones públicas logran un mayor impacto en la medida que exista una acción coordinada de los beneficiarios a fin de hacer más eficiente su utilización.

Mayor acceso a los servicios sociales. Las organizaciones locales del campesino son el punto de encuentro entre los servicios públicos y las demandas de un campesinado espacialmente disperso, que difícilmente puede acceder a ellos individualmente.

Canal de cooperación local. La organización permite coordinar esfuerzos y aunar intereses comunitarios, como puede ser la construcción de una iglesia, una escuela o un centro deportivo.

Satisfacción de las necesidades de relación y comunicación colectiva. Especial importancia en este ámbito tienen los centros de madres y clubes juveniles.

Permanencia cultural. La organización campesina tiene un rol preponderante en la conservación de los elementos centrales de su cultura al generar identidad grupal y autovaloración personal.

Bases para el desarrollo organizacional del campesinado

Son innumerables las condicionantes para que esta herramienta básica del desarrollo de los pobres rurales pueda efectivamente generar los beneficios que se han señalado. Para efectos analíticos se han identificado tres niveles de influencia según el control que sobre estas variables tiene la organización (Ibáñez 1987:92).

Ambito externo. Existe un sinnúmero de variables que afectan de modo directo el desarrollo de las organizaciones campesinas. Dichas variables son aquellas que conforman el entorno externo en que se desenvuelve la organización y que por su mismo carácter torna fundamental la acción gubernamental para garantizar el nacimiento y la posterior consolidación de las organizaciones campesinas.

En el marco político, es necesario una enérgica acción gubernamental para modificar las estructuras discriminatorias y excluyentes, lo que permitirá la participación del campesino organizado en el desarrollo económico y social de los países.

En el marco jurídico, es necesario implementar normas claras y flexibles que no obstaculicen la formación de organizaciones campesinas, que garanticen el reconocimiento legal de las mismas y que posibiliten la constitución de las más diversas estructuras organizativas según los intereses de los asociados.

En el marco institucional, los gobiernos deben promover y apoyar indiscriminadamente las distintas organizaciones que se den los campesinos sin privilegiar un tipo particular de forma organizativa. En la medida que exista una mayor espontaneidad en la organización, más dinámico y autónomo será su desarrollo, y por tanto menos vulnerable al inestable marco político de los países de la región.

En el marco económico, el gobierno debe implementar políticas que eviten la concentración monopólica de los mercados de insumos y productos, de tal forma que permita una buena inserción de las organizaciones en dichos mercados. Asimismo, las organizaciones sindicales deben ser dotadas de instrumentos que les permitan lograr un trato justo y equitativo para sus miembros.

El marco sociocultural debe caracterizarse por la existencia de políticas que terminen con la tradicional subordinación del sector rural al urbano. Estas políticas deberían orientarse al mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural y convencer al campesino de que puede participar organizadamente en el desarrollo nacional.

Ambito intermedio. En este nivel la acción de los gobiernos debe estar dirigida a desconcentrar el poder para facilitar la integración territorial de las organizaciones de base.

El fortalecimiento de las autoridades locales dotadas de recursos y poder de decisión les da una mayor viabilidad a las organizaciones de primer grado. En efecto, una gran heterogeneidad territorial significa demandas y soluciones de la más diversa índole, que difícilmente puede expresar una organización integrada a nivel nacional.

Ambito interno. Como se ha dicho anteriormente, un requisito indispensable para la solidez de la organización campesina es su creación a partir de necesidades reales y sentidas por sus asociados. Ello daría origen a organizaciones homogéneas en intereses y en asociados, otorgando un mayor dinamismo a su funcionamiento.

Los objetivos y planes de acción de las organizaciones deben ser debatidos ampliamente y las decisiones deben tomarse sobre la base de esquemas democráticos. La falta de democracia interna en una organización conduce necesariamente a que se perpetúen en los cargos directivos personas que terminan usando la organización para sus propios fines.

En cuanto a las metas de las organizaciones, éstas deben ser realistas a fin de obtener logros; aunque éstos sean modestos deben demostrar la utilidad para los asociados de continuar haciendo parte de la organización.

La descentralización de los sistemas de administración pública para el desarrollo rural

Algunas ideas en torno a la descentralización

El funcionamiento de las estructuras de administración pública ha adolecido de una escasa articulación con los estamentos organizados que se ha dado la sociedad. Esta situación ha hecho aparecer las estructuras administrativas con un enorme peso decisonal, normalmente por sobre las demandas y proposiciones que puedan surgir de los grupos objetivos a los cuales han pretendido favorecer con programas y políticas de desarrollo.

Esta situación advierte que la consabida importancia de generar y fortalecer las instancias de organización de los grupos rurales marginales, necesariamente debe complementarse con una transformación de las estructuras del Estado que signifique descentralizar el aparato público y revalorizar la localidad como el ámbito de mayor potencial de participación y expresión democrática.

La centralización en la región ha penetrado en todos los ámbitos del quehacer nacional. En lo económico, se ha expresado en la concentración de la actividad productiva en las grandes metrópolis; en lo social, se ha caracterizado por un incremento de la brecha de ingreso entre las zonas rurales y urbanas; en lo cultural, se ha manifestado por una imposición de los valores urbanos, cuya penetración en la cultura campesina ha significado una pérdida de identidad como grupo; y en lo político, se ha representado en el fortalecimiento de los órganos centrales de administración pública, los cuales han asumido una concentración de las decisiones en desmedro de las instancias locales (Ibáñez 1988:33).

En resumen, el centralismo económico ha sido acompañado de un proceso de diferenciación social, descomposición cultural y centralización política que constituye una compleja estructura de interrelaciones que se debe enfrentar globalmente. Así, por ejemplo, difícilmente un proyecto político que tenga un patrón de desarrollo concentrador en lo económico puede al mismo tiempo proponerse acciones de desconcentración territorial.

La descentralización tiene una especial connotación en el ámbito rural, pues el virtual desamparo de su población tiene en gran parte su origen en la concentración de poderes en la autoridad central, lo cual ha derivado en una dispar relación de los sectores urbano y rural con los centros de decisión, agravado esto último por la débil organicidad de la población rural. Todo ello lleva a concluir que las políticas y estrategias de desarrollo rural deben considerar como condición básica la transformación de las instituciones del Estado, reconociendo competencias a organismos que no estén jerárquicamente ligados a éste, dotándolos de personalidad jurídica, patrimonio y normas propias de funcionamiento. Asimismo, el Estado debe traspasar competencias desde la autoridad central a agentes locales dependientes jerárquicamente de él, como una forma de desconcentrar las demandas y conflictos a nivel central.

Algunos beneficios de la descentralización

La descentralización y desconcentración de los sistemas de administración del Estado y la consecuente revalorización del ámbito local producen una serie de beneficios que no sólo tienen que ver con la participación de los grupos locales sino también con la eficiencia y eficacia de los mecanismos de acción pública que redundan en un mejor aprovechamiento de los recursos destinados al desarrollo. Entre estos beneficios se pueden reconocer los siguientes (Shabbir y Rondinelli 1983):

- Un mayor ajuste de los programas y planes de desarrollo a las necesidades específicas de las comunas y de los diferentes grupos locales.
- Una notable reducción de los gastos burocráticos que demanda la administración central.
- Desburocratización de los funcionarios públicos, derivada de la sensibilización que produce el conocimiento de las carencias y necesidades de la población local.
- Mejor gestión al desconcentrar la administración a nivel local.
- Mejor nivel de información de la administración central para proponer políticas a nivel nacional.
- Mayor coordinación entre los organismos públicos, líderes locales y organismos no gubernamentales que desempeñan sus actividades a nivel local o regional.
- La administración local tiene mayores posibilidades de comprobar innovaciones y experimentar con nuevas políticas en áreas restringidas. Esto último tiene especial importancia, pues si las experiencias fracasan su efecto queda reducido a pequeñas áreas y si por el contrario son exitosas, pueden ir haciéndose extensivas a nivel nacional.
- Permite la institucionalización de la participación de la población local en la planificación y administración del desarrollo.

- Facilita un funcionamiento eficiente de los servicios públicos, facultándolos para ejercer su acción en áreas tradicionalmente rezagadas, con una mayor eficiencia en la asignación y control de los recursos y de las tareas propuestas.
- La descentralización, al otorgar una mayor capacidad a los diferentes grupos para participar en las decisiones, favorece la estabilidad política y la unidad nacional.

Como se advierte, la descentralización y la participación son dos procesos complementarios que apuntan hacia una mayor valoración de la localidad como una herramienta básica para satisfacer las demandas y necesidades de los grupos rurales marginales.

Un factor esencial para alcanzar una efectiva descentralización es una voluntad política clara que se comprometa con el desarrollo rural como una tarea prioritaria del ejercicio democrático y que se manifieste en una atención preferente y permanente al ámbito rural a fin de que la expresión de los pobres rurales pueda ser recogida. Es sólo a partir de este compromiso que puede comenzar una reestructuración de la administración pública y política, para alcanzar los objetivos de justicia, equidad y capacidad para participar en el desarrollo.

La capacitación campesina y el personal técnico para el desarrollo rural

La capacitación puede ser entendida como un proceso de educación que tiene por objeto desarrollar un conjunto de nuevos conocimientos, aptitudes y destrezas en los individuos a fin de habilitarlos para participar de la mejor forma en el medio en el cual están insertos.

A pesar de que existe consenso en identificar a la capacitación como una herramienta fundamental en el mejoramiento de la calidad humana del individuo, hay cierta dificultad en definir el contenido implícito de la capacitación para lograr este objetivo. Tradicionalmente, los programas de capacitación surgieron de una racionalidad académica que prescindió de la experiencia popular e impuso una visión subjetiva de las necesidades y carencias de los grupos objetivos. Sin embargo, el mayor conocimiento que ha surgido luego de algunas décadas de estudio de la cultura y formas de producción campesina, ha revalorizado esta racionalidad popular. Es así como se ha encontrado en ella un sistema coherente de causalidades, el cual al complementarlo con el discernimiento académico puede alcanzar un conocimiento mucho más preciso e integral y con una mayor capacidad de ser aprovechado (Ibáñez 1988:36-37).

Lo anterior significa que el rol del capacitador es el de integrar el conocimiento nacido de la experiencia de vida del campesino a conjuntos cada vez más precisos y armónicos, para mostrar de esta manera, a partir de la propia realidad del campesino, otras dimensiones que éste integrará y adecuará de acuerdo con sus necesidades y el ritmo del proceso experimentado.

La capacitación debe tener una base sólida en la realidad que pretende transformar, lo cual significa que debe ser específica y funcional para cada grupo de campesinos. Asimismo, esta realidad no debe reducirse a su dimensión empírica, sino abarcar al individuo integralmente, profundizando en su cultura que tiene un respaldo vivencial de muchas generaciones. Por lo tanto, los programas de capacitación deben dejar de verse como rígidos esquemas nacionales y orientarse a nivel de localidad, en donde puedan ser formulados a partir de las demandas específicas de los grupos rurales y por la percepción de las necesidades que tengan los funcionarios en contacto directo con ellos.

Desde esta perspectiva, la capacitación deja de ser una transferencia desde un emisor a un receptor y se torna en un aprendizaje mutuo en donde el capacitador tiene que impregnarse de la cultura y el ámbito en que se inserta la realidad campesina. Este mismo hecho deja de lado el mensaje abstracto y complejo que normalmente se ha pretendido comunicar, dando lugar a una práctica más comprensible para el campesino basada en la resolución de problemas concretos a los que se ve enfrentado cotidianamente.

La idea que surge de este análisis es revertir el orden en que se conciben los programas de capacitación. De tal forma que a partir de los diferentes grupos locales se puedan elaborar programas locales, luego regionales y finalmente programas nacionales que contengan los elementos básicos transmitidos del ámbito local y que posean la mayor flexibilidad para ser adaptados a las necesidades específicas de los pobres rurales.

La participación de las organizaciones no gubernamentales en los programas de desarrollo rural

En la actualidad, se aprecia un número importante de instituciones que se pueden caracterizar como organizaciones no gubernamentales (ONGs) y cuyo campo de acción abarca desde el estudio del desarrollo rural de una región o zona determinada hasta el trabajo en directa relación con los grupos objetivos que se desea favorecer. En este contexto, la acción de las ONGs representa un importante eslabón entre las instancias gubernamentales dedicadas al desarrollo rural y los grupos de marginados rurales.

En efecto, por parte de las ONGs el hecho de estar en permanente contacto con las bases sociales les permite conocer en profundidad sus propias necesidades, de manera tal que pueden proponer las soluciones más adecuadas a los organismos públicos pertinentes. Desde este punto de vista, las ONGs son organismos que pueden complementar eficientemente la acción de desarrollo rural realizada por el Estado, en la medida en que, además de sugerir soluciones, pueden ejecutar los programas donde las instancias públicas no pueden llegar por falta de infraestructura o personal.

Adicionalmente, y por el hecho de estar en contacto directo con los grupos de pobres rurales, las ONGs asumen un papel importante en la organización y participación de los grupos marginales, ya que éstos se caracterizan precisamente por las deficiencias que presentan en este aspecto. En este sentido, promover la organización de los grupos sociales o el fortalecimiento de estas instituciones –cuando ellas existen– puede crear el espacio necesario para llevar a cabo acciones que intenten alterar las estructuras de poder, sean ellas locales, regionales o nacionales.

Además del aspecto organizativo, cabe señalar la promoción educativa que comúnmente realizan estos organismos no gubernamentales, educación que a diferencia de la formal impartida por el Estado está referida a la realidad en que se encuentra inserto el grupo social favorecido. Aspectos importantes que de ordinario considera este tipo de educación son la capacitación y el entrenamiento.

Las acciones organizativas y educacionales que llevan a cabo las ONGs tienen sin duda un alto valor que debe ser considerado en la formulación de las políticas de combate a la pobreza

rural, y en este aspecto nuevamente las organizaciones no gubernamentales asoman como un eficaz auxiliar de la acción estatal.

El trabajo que realizan las ONGs en el sector rural, si bien presentan muchos aspectos positivos tanto para los grupos sociales marginados como para los organismos públicos de desarrollo rural, deben sin embargo corregir algunas deficiencias de sus actividades. En efecto, en algunos casos el accionar de las organizaciones no gubernamentales no ha sido positivo por cuanto ha generado una dependencia de los grupos de pobres rurales que se pretendía ayudar. En otros casos, en los programas se han incorporado elementos socioeconómicos que alteraron negativamente los estilos de vida locales. Sin embargo, se debe recalcar el aspecto positivo de las ONGs y desde este punto de vista cumplen un eficiente rol en el desarrollo rural, el cual no obstante debe entenderse como complementario y adecuado a las políticas de desarrollo rural que implemente el Estado.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O. 1981. La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos. Revista de la CEPAL no. 13:67-96.
- ARANDA, X. 1982. Participación de la mujer en la agricultura y la sociedad rural en áreas de pequeña propiedad. Santiago, Chile, FLACSO.
- ARIZPE, L.; ARANDA, I. 1981. Empleo agroindustrial y participación de la mujer en el desarrollo rural. Un estudio de las obreras del cultivo de exportación de fresas en Zamora. In Seminario sobre Desarrollo Rural y la Mujer. Michoacán, Méx.
- ARROBO, C. 1983. El problema del minifundio y alternativas de solución en Ecuador. FAO.
- ASTETE, C. 1983. Participación del campesinado peruano en la producción y abastecimiento de alimentos. Santiago, Chile. E/CEPAL/SEM 9/R.9. Julio.
- BANCO MUNDIAL. 1986. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C.
- BARSKY, O. 1984. La reforma agraria ecuatoriana. Quito, Ec., FLACSO. Biblioteca de Ciencias Sociales, v. 3.
- BEJARANO, J. 1983. La pobreza rural en Colombia. Bogotá, Col., FAO. (Documento mimeografiado).
- BID. 1983. Comercialización interna de alimentos: problemas y prioridades. Quito, Ec.
- _____. 1986. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1986. Washington, D.C. 466 p.
- BRASIL. SECRETARIA DE AGRICULTURA. 1985. Relatorio do encontro de agricultores do Estado do Paraná. São José dos Pinhás, Bra.
- _____. MINISTERIO DE REFORMA E DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO-MIRAD. 1986. Desenvolvimento rural e reforma agraria. s.n.t.
- BUZZETTI, G. *et al.* 1985. Seguridad alimentaria en países seleccionados de América Latina y el Caribe. La contribución de las agriculturas campesinas. Santiago, Chile, FAO.
- CABALLERO, J.M.; MALETTA, H. 1983. Estilos de desarrollo y políticas agroalimentarias: Tendencias y dilemas en América Latina. Consulta de expertos sobre estilos de desarrollo y políticas agrícolas. Santiago, Chile. CEPAL/FAO. 7-11 de nov.

CAMPILLO, F. 1987. Análisis histórico y comparativo de la tenencia de la tierra en América Latina. FAO.

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DE LA REFORMA AGRARIA (CIEPA). 1985. El caso de Nicaragua. In *Campesinos sin tierra*. Ed. por FAO. Roma, Italia. Estudios de caso.

CEPAL/FAO. 1987. Crisis, proceso de ajuste y efectos sobre la agricultura en América Latina. In *Mesa redonda CEPAL/FAO sobre crisis, políticas de ajuste y agricultura en América Latina*. Santiago, Chile.

_____. 1984. Producción y consumo de alimentos de origen campesino. Versión preliminar.

_____. 1983. Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina. Consulta de expertos sobre estilos de desarrollo y políticas agrícolas. Santiago, Chile.

_____. DIVISION AGRICOLA CONJUNTA. 1983. Desarrollo y pobreza rural en América Latina. Santiago, Chile.

CEPAL (CHILE). 1979. Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación? Santiago. Cuadernos de la CEPAL no. 26.

_____. 1985. La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas. Santiago, Naciones Unidas. Estudios e Informes de la CEPAL no. 54. 162 p.

_____. 1986. Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Santiago, Chile.

_____. 1982. Economía campesina y agricultura empresarial. México.

_____. 1981. Agricultural economy of northeast of Brazil.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. 1979. El subsector de pequeña producción y el Programa DRI. Bogotá, Col. Doc. del Programa de Desarrollo Rural Integrado. Mimeo.

_____. MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1985. Situación social de la población rural colombiana 1970-1983. In *El sistema alimentario de Colombia*. Ed. por Absalón Machado C. Bogotá, Col., División CEPAL/FAO.

COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA (CIDA). 1965, 1966. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola. Washington, D.C.

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL (CMRADR) (1979. ROMA, ITALIA). 1979. El caso de México. FAO.

_____. 1983. El caso de Ecuador. FAO. Roma, Italia.

Documento preparatorio para el seguimiento de la Conferencia.

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL (CMRADR). (1983, ROMA, ITALIA, FAO). 1983. Informe sobre los progresos realizados en la aplicación del programa.

CORNEJO, R. 1982. La mujer campesina dentro de las actividades familiares.

Presentado en el Congreso sobre investigación acerca de la mujer en la región andina.

CORVALAN, A. 1987. Reflexiones sobre el financiamiento de la agricultura campesina. CEPAL/FAO. Santiago, Chile.

Presentado en la Reunión sobre estrategias de desarrollo agrorural con participación campesina.

_____. 1980. Análisis de las políticas gubernamentales y el marco institucional en el desarrollo rural. FAO. Mimeo.

COSTA RICA. INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA). 1986. Diseño de proyecto dirigido a la mujer rural en la producción de alimentos. Grupos de autogestión. San José.

CHASE, V. 1987. Rural women and agrarian production in the Caribbean. In Round Table on Caribbean. St. Lucia, Castrias.

CHATEAUNEUF, R. 1983. Algunas consideraciones sobre la evolución de la población de América Latina. Bogotá, Col.

_____. *et al.* 1983. Pobreza urbana y rural en Latinoamérica y el Caribe: causas, evolución y perspectivas. Santiago, INTA, Universidad de Chile.

CHILE. INE. 1981. Quinto Censo Nacional Agropecuario. Santiago.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E.; WILCOX, L. 1986. Rural Labour in Latin America. Ginebra, World Employment Research. Working Paper 10-6/DT 79.

DURSTON, J. 1987. Hacia la equidad en el campo: nuevos desafíos y caminos. Santiago, Chile, CEPAL/FAO. Mimeo.

ECKSTEIN, S. *et al.* 1978. Land reform in Latin America.

ECUADOR. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, PROGRAMA NACIONAL DE REGIONALIZACION, ORSTOM. 1978. Diagnóstico socio-económico del medio rural ecuatoriano: Ingresos. Doc. no. 7. Quito.

ELIAS, V. 1981. Government expenditures in agriculture in Latin America. Washington, D.C., IFPRI. Research Report no. 23.

ERRAZURIZ, M.M. 1985. Dinámica demográfica y pobreza rural. FAO.

_____. 1987. Mujer campesina: su situación y orientaciones para políticas. In Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación. FAO.

- ERRAZURIZ, M.M. 1987. Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación. FAO.
- _____. 1986. Las insuficiencias del desarrollo rural. In El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria. Santiago, Chile, CEPAL/FAO.
- _____ ; MOLINA, S. 1985. Revisión bibliográfica de la evaluación de programas de desarrollo rural: descripción, vacíos y sugerencias. Santiago, Chile. FAO.
- ESPINO, J.A. 1986. El minifundio en Panamá. FAO.
- FAJNZYLVER, F. 1989. Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. Santiago, Chile. Cuadernos de la CEPAL no. 60.
- FAO. 1988. Pobreza rural en América Latina y el Caribe.
- _____. DEPARTAMENTO DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL. 1987. Datos básicos sobre el sector agrícola.
- _____. 1987. La dinámica de la pobreza rural. Santiago, Chile.
- _____. 1987. Dynamics of rural poverty. Roma, Italia.
- _____. 1985. Campesinos sin tierra. Roma, Italia.
- _____. 1984. La condición del campesino sin tierra. Roma, Italia.
- _____. 1981. Censo agropecuario mundial de 1970. Análisis y comparación internacional de los resultados del censo agropecuario mundial de 1970. Roma, Italia.
- _____. 1981. Agricultura horizonte 2000. Roma, Italia.
- _____. 1981. Carta del campesino. Roma, Italia.
- FIGUEROA, A. 1979. La economía rural de la sierra peruana. FLACSO.
- FRANKLIN, D.L. 1985. Nutritional functional classification study of Panama. Food Policy 10(1).
- GALBRAITH, J.K. 1964. Economic development. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- GONZALES, E.; BASTOS, M.I. 1980. Migração rural o trabalho na agricultura brasileira en migração interna. Textos seleccionados. Fortaleza. Ed. por Helio Moura Condensados, BNB.
- GUATEMALA. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. 1979. Tercer Censo Nacional Agropecuario.
- HINTERMEISTEIR, A. 1984. Rural poverty and export farming in Guatemala. ILO.

- HURWITCH-MACDONALD, J. 1983. La incorporación femenina a las empresas asociativas. *Desarrollo Rural en las Américas* 15(1):55-64. C.R.
- IBAÑEZ, G. 1988. Marco conceptual de la participación campesina. In *La participación campesina en el desarrollo rural*. FAO/RLAC.
- _____. 1987. *La organización campesina para el desarrollo rural*. Roma, Italia, FAO.
- IIESO/USAC. 1982. Estructura agraria del altiplano noroccidental. In *Modernización de la agricultura y pobreza rural en Guatemala*. Santiago, Chile, PREALC/OIT.
- ILO. 1971, 1972. *Anuarios estadísticos laborales*.
- JORDAN, F. 1986. *El minifundio en Ecuador*. FAO.
- KANBUR, S. 1986. *Malnutrition and poverty in Latin America*. World Institute of Development Economics Research.
- KUZNETZ, S. 1966. *Modern Economic Growth Rate Structure and Spread*. New Haven, London, Yale University Press.
- LACROIX, R. 1985. *Integrated rural development in Latin America*. World Bank Staff Working Paper no. 176.
- LAGOS, M.S.; ECHAVARRIA, C. 1981. La participación de la mujer en las economías campesinas. Un estudio de casos en dos comunas frutícolas. In *Resultados de investigación*. Santiago, Chile. Academia de Humanismo Cristiano. GIA no. 9.
- LANDZBERGER, H. 1978. *Rebelión campesina y cambio social*. Ed. Crítica.
- LOPEZ CORDOVEZ, L. 1982. Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina. Santiago, Chile. *Revista de la CEPAL* 16:7-42.
- MAESTRE, L. 1986. *El minifundio en Perú*. FAO.
- MARAMBIO, C.G. 1983. Estudios de casos sobre la comunidad de Pupuya, un sector de minifundio en el secano costero. In *Mesa redonda sobre estrategias de sobrevivencia en economías campesinas. El rol de la mujer* (Bogotá, Col.). Santiago, Chile. FAO/RLAC DERU 7.
- MARQUEZ, V. 1983. *Ciencia, tecnología y empleo en el desarrollo rural de América Latina*. México, Méx., UNESCO.
- MARTA, S. 1983. *La pobreza agrícola y rural en Venezuela*. Caracas.
- MEJIA, M.J. 1979. *Los eventuales del Valle de Chancey. Migración estacional, proletarianización y reforma agraria en un circuito regional*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

- MISION INTERAGENCIAL DEL SISTEMA DE N.U. PARA EL EXAMEN Y ANALISIS DE LAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR. 1986. La pobreza rural en El Salvador. Versión preliminar.
- MOLINA, S. 1986. Un sistema nacional de seguimiento y evaluación de Programas de Desarrollo Rural. Santiago, Chile, FAO.
- MONARDEZ, A. 1972. Análisis de la oferta y la demanda de trabajo en la pequeña agricultura moderna. Santiago, Universidad de Chile. Estudios de Economía no. 14.
- MONTES DE OCA, R.E. 1986. El minifundio en México. FAO.
- MOQUETE, S. 1984. La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de República Dominicana. Santiago, Chile. Estudios e Informes de la CEPAL no. 39.
- NACIONES UNIDAS. 1977. Progreso en materia de reforma agraria. In Sexto Informe preparado conjuntamente por FAO y OIT. Nueva York.
- ORTEGA, E. 1986. La agricultura campesina en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- _____. 1986. El campesinado y las transformaciones agrarias. Santiago, Chile, CIEPLAN.
- _____. 1985. Políticas agrícolas, crecimiento productivo y desarrollo rural. Taller CEPAL/FAO sobre políticas agrícolas y desarrollo rural. Santiago, Chile.
- ORTEGA, O. 1979. La agricultura y las relaciones intersectoriales: el caso de Bolivia. Santiago, Chile. E/CEPAL/R.205.
- PANAMA. DIRECCION DE ESTADISTICAS Y CENSOS. 1986. Situación económica. Superficie sembrada y cosecha de arroz, maíz y frijol de Bejuco. Año agrícola 1984/5. Sección 312. Producción agropecuaria. Panamá.
- PAREDES RANGEL, B. 1985. El caso de México. In Campesinos sin tierra. Ed. por FAO. Roma, Italia. Estudios de caso.
- PEEK, P. 1985. Rural poverty in Central America: Causes and policy options. PREALC.
- PEREZ, S. 1970. Información acerca de los beneficiarios y sistema rural de extensión en Paraguay. FAO/RLAC/70/037.
- PEREZ, R. s.f. Estudio sobre la ganadería bovina de carne de Panamá. s.n.t. Mimeo.
- PERU. MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1983. Informe sobre la marcha de las actividades en el sector de la reforma agraria y el desarrollo rural en Perú. Lima. Presentado en la Conferencia de la FAO.
- _____. MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1975. Estudio de diagnóstico socioeconómico. Proyecto piloto Cajamarca-La Libertad. In El empleo rural en Perú. Ed. por A. Figueroa. Lima, Perú, OIT. (Borrador).

- PFEFFERMANN, G. 1987. The social cost of recession in Brazil. Washington, D.C. The World Bank. Mimeo.
- PNUD. 1980. Rural women's participation in development. In Evaluation Study. Nueva York, EE.UU. PNUD no. 3.
- PREALC/OIT. 1986. Evolución de la pobreza rural en Panamá. Santiago, Chile.
- _____. 1985. Pobreza rural y crédito agrícola al campesino. Guatemala, Gua.
- _____. 1983. Evolución de la pobreza rural en Panamá. Santiago, Chile.
- _____. 1983. Evolución de la pobreza rural en Honduras. Santiago, Chile.
- PREALC. 1986. Cambio y polarización ocupacional en Centro América. San José, C.R., Ed. Universitaria Centroamericana.
- RIVERO, R.; CRUZ, M.E. 1987. Pobladores rurales. Cambios en el poblamiento y el empleo rural en Chile. Santiago, Chile. Serie Libros no. 1, GIA.
- RODRIGUEZ, J.; WURGAFT, J. 1987. La protección social a los desocupados en América Latina. Santiago, Chile, PREALC. Investigaciones sobre empleo no. 28.
- RODRIGUEZ, F.T. 1985. El caso de República Dominicana. In Campesinos sin tierra. Ed. por FAO. Roma, Italia. Estudios de caso.
- ROJAS, A. 1984. Campesinado y mercado de alimentos en un modelo de economía abierta. Santiago, Chile. Estudios e Informes de la CEPAL no. 35.
- SALVIANO, O.M. de F. 1985. Participación de la mujer en la agricultura y en el manejo de los recursos familiares en Coronel Bogado, Ibicuy y Coronel Oviedo. Asunción, Par., Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera.
- SAMPAIO, P. 1984. La pobreza rural en Brasil. CEPAL/FAO.
- SANDOVAL, L. 1986. El minifundio en Guatemala. FAO.
- SAUTU, R. 1984. Formas da organização agraria, migrações sazonais e trabalho femenino. In Mulheres na Força de Trabalho na América Latina. Ed. por N. Aguiar. Análises qualitativas, Vozes. Petropolis, Brasil.
- SCHEJTMAN, A. 1980. Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. CEPAL.
- SEPSA. 1982. Información básica del sector agropecuario y de recursos naturales renovables de Costa Rica no. 2. San José.
- SHABBIR, CH. G.; RONDINELLI, D.A. 1983. Decentralization and development. Sage Publication.
- Citado por Ibáñez. In La participación campesina en el desarrollo rural. FAO/RLAC. 1988.

- SOTO, O. 1978. La empresa y la reforma agraria en la agricultura venezolana. Madrid, España. Ed. Olco-Artes Gráficas.
- TOLLINI, H.; VEIGA, A. 1985. El caso de Brasil. In Campesinos sin tierra. Ed. por FAO. Roma, Italia. Estudios de caso.
- TRIVELLI, H.; IBAÑEZ, G. 1987. El minifundio en América Latina. FAO.
- UNICEF. 1982. Dimension of poverty. s.n.t.
- URIOSTE, M. 1986. El minifundio en Bolivia. FAO.
- URZUA, R. 1989. Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural. In Estudios sobre la pobreza rural. FAO.
- WERLEIGH, G. 1984. La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití. CEPAL/FAO.

La edición y publicación de este documento es responsabilidad del Servicio Editorial y de la Imprenta del IICA, Divisiones del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA).

Este documento se terminó de imprimir en el mes de enero de 1990, con un tiraje de 1 200 ejemplares.

PROGRAMA III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural

El objetivo del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural es apoyar a los Estados Miembros en el fortalecimiento de su capacidad para diseñar e implementar políticas, sistemas, programas y proyectos de desarrollo rural. Para lograr tales fines se dará énfasis a través de la cooperación técnica a las acciones siguientes:

- Identificar la problemática de la población rural pobre y diseñar y ejecutar políticas orientadas a superar la pobreza rural.
- Mejorar el desempeño de los sistemas institucionales vinculados con el desarrollo rural y lograr la entrega integrada de servicios a la población.
- Fortalecer la capacidad para la preparación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural con la participación de los beneficiarios.
- Promover y fortalecer organizaciones de productores y mejorar su gestión empresarial.

La jerarquización de las áreas de acción debe conducir a que los procesos de desarrollo partan de los intereses y de la problemática de los grupos de pobladores rurales pobres y a favorecer su acceso a un desarrollo autosostenido (propiedad de los medios de producción, capacitación, investigación y asistencia técnica, comercialización, crédito e infraestructura básica). Asimismo, se deberá promover la capacidad de los grupos para reducir o eliminar su marginación, con el fin de que asuman con autonomía sus propios proyectos y canalicen el apoyo disponible para su capacitación técnica y gerencial, y el desarrollo de actitudes participativas.



**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones Julio 1988/Mario Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA June 1989/G. Edward Schuh, M. Ignez Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal June 1989/Alain de Janvry et al.
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Reza, Jorge Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio
- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA RURAL PERSISTENTE Enero 1990/IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-02-22 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144IICA.
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC, FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA