
desarrollo productivo

La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL

Pedro Tejo



NACIONES UNIDAS



Red de Desarrollo Productivo

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Este documento fue preparado por Pedro Tejo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1454-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321683-1

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.134

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. En el pasado	9
Absorber fuerza de trabajo redundante.....	9
Tenencia de la tierra	11
Obstáculos en el proceso industrializador	12
II. En las décadas de los años setenta y ochenta	15
Reinterpretación del desarrollo agrícola.....	15
Retención de la población en el espacio rural	17
III. En los años noventa	19
Repensando el papel del Estado	19
Propuesta de la transformación productiva con equidad (TPE) ..	21
Dinamización de la agroindustria	22
Actividades rurales no agrícolas.....	23
Acuerdos en torno al financiamiento.....	24
IV. En las puertas del Siglo XXI	29
Pobreza y vulnerabilidad	29
Nueva aproximación al desarrollo rural	31
V. Síntesis	35
Bibliografía	39
Serie Desarrollo productivo: números publicados	41

Resumen

En este documento se aborda el tema de la pobreza rural en la historia de la CEPAL. Para ello se recurre a los principales documentos y declaraciones oficiales que dan cuenta de su pensamiento. El resultado es un cuerpo de ideas que sin duda no es ajeno a las tareas del desarrollo.

Primero, se destaca lo central que ha sido la pobreza dentro de las ideas de esta institución. Segundo, que estas ideas tienen una secuencia en el tiempo: a) compensación agrícolas/no agrícola; b) reforzamiento de los espacios rurales; c) crecimiento y equidad; d) financiamiento equilibrado: pacto fiscal con un Estado eficiente y eficaz para atacar la pobreza, e) avance hacia lo micro en las políticas: programas multidimensionales hacia poblaciones específicas, f) integración de lo macro y micro en el ámbito rural: recuperación de la universalidad para atender la vulnerabilidad socioeconómica de la fuerza de trabajo y de la focalización para atender la pobreza extrema y, g) revalorización de los aspectos económicos, sociales e institucionales del desarrollo. Tercero, que ellas conforman un conjunto consistente de ideas en que cada uno de sus componentes tiene una parte de verdad y actualidad.

Introducción

Las políticas orientadas al combate de la pobreza constituyen un todo que involucra el quehacer del conjunto de la sociedad. Al recorrer el pensamiento de la CEPAL desde sus inicios en la década de los años cuarenta hasta el término de los años noventa, permite apreciar esta verdad como una conjunción muy notable de dos planos en el pensamiento de la CEPAL. La complementación de las ideas que se fueron presentando sucesivamente con el paso del tiempo y la atingencia que guardaban las propuestas formuladas con los acontecimientos que fueron marcando las vicisitudes del desarrollo de la región. Estas ideas se inscriben en su más pura tradición, es decir, de una aproximación metodológica permanente al desarrollo latinoamericano que privilegia una visión desde la región, evitando la aplicación acrítica de esquemas teóricos elaborados en los países desarrollados.

Contar con un cuerpo de ideas que reúna estas características más allá de realzar un pensamiento por su coherencia en el tiempo y su vigencia cotidiana, permite enfrentar las tareas del futuro con una gran fuerza. Los problemas de la pobreza y en particular la de los sectores rurales de América Latina no son un asunto menor. Ocupan hoy día gran parte de nuestra atención. Nos cabe la convicción de que el avance en ellos requiere de nuestra parte mantener vigente este pensamiento en toda su extensión.¹

¹ La CEPAL, en un comienzo a través de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y después de la Unidad de Desarrollo Agrícola, ha mantenido un constante interés por presentar una visión de la agricultura regional. Dan cuenta de ello las publicaciones: CEPAL, 25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales, *Cuadernos de la CEPAL* No. 21, 1978; Emiliano Ortega, La agricultura en la óptica de la CEPAL, Reunión de trabajo sobre agricultura campesina y mercados de alimentos, documento de

En este documento se resaltan estos aspectos considerando primeramente un capítulo referido a los temas del pasado. Se pone de relieve aquí las ideas que existían entonces para superar el retraso que experimentaba la agricultura en aquellos momentos. Para tales efectos se revisan conceptos que fueron propuestos como la absorción de fuerza de trabajo redundante en la agricultura, la tenencia de la tierra como factor determinante en el desarrollo del sector, y los obstáculos en el proceso industrializador que condicionaron la agricultura en los años cincuenta y sesenta.

Posteriormente, se abre un capítulo sobre la década de los años setenta y ochenta. Se resalta allí la reinterpretación del desarrollo agrícola que surge entonces centrada en la idea de que también era necesario fortalecer la retención de la población en los espacios rurales y, por lo tanto, de todas las formas de agricultura, incluida la agricultura familiar.

A continuación se incorpora un capítulo donde se expone el pensamiento de los años noventa. En especial la revisión del papel del Estado y su aproximación a los problemas del crecimiento con equidad, la dinamización de la agricultura y el fortalecimiento de nuevos agentes económicos y debilitamiento en que queda el sector más tradicional de la agricultura, las actividades rurales no agrícolas como una realidad que se impone en la región y que le da una nueva dimensión al desarrollo rural, y la necesidad de lograr acuerdos en torno al financiamiento de las actividades del desarrollo lideradas por el Estado en un contexto general que prioriza los equilibrios macroeconómicos y entre ellos los fiscales.

En un capítulo denominado en las puertas del Siglo XXI se reúne el pensamiento más reciente de la CEPAL. Se presentan las ideas en torno a los problemas del agro y del mundo rural que se discuten actualmente. La institución pone aquí el énfasis en los programas de desarrollo social desde una perspectiva tanto universal como focal del trabajo para combatir tanto la pobreza como también la acentuada vulnerabilidad de la población, particularmente la rural cuyas manifestaciones recientes quizás han sido más notorias y lesivas que en el pasado. Surge después la idea de que las políticas deben contemplar el balance entre lo económico, lo social e institucional.

Por último, en un capítulo final se propone una síntesis de lo que ha sido la preocupación de la CEPAL por los sectores más desprotegidos del mundo rural latinoamericano.

referencia, julio de 1983; y CEPAL/IICA, Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe en las últimas décadas (LC/L.1102), diciembre de 1997.

I. En el pasado

Absorber fuerza de trabajo redundante

Conviene no olvidar, para los propósitos de descubrir el hilo conductor del pensamiento de la CEPAL respecto de la pobreza rural, que uno de los puntos de partida del análisis que postulaba la industrialización de América Latina y sostenida por la CEPAL como una de sus principales ideas fuerza de entonces, estaba constituido por el atraso en que se encontraban las poblaciones rurales de la región. El propio Prebisch con ocasión de la celebración de los 30 años de la CEPAL lo declaró con gran precisión en los siguientes términos: ante todo, vinculamos estrechamente la industrialización al progreso técnico de la agricultura. La productividad era en ese sector muy reducida, sobre todo en la agricultura destinada al consumo interno. Se imponía pues un gran esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales. ¿Pero qué hacer con la fuerza de trabajo redundante que el progreso técnico generaba en la agricultura? Veíamos en ese factor un importantísimo papel dinámico para la industria y otras actividades que adquieren amplitud con el desarrollo: absorber con crecientes ingresos esa fuerza de trabajo redundante.²

Se podría decir, entonces, que el progreso de la agricultura y en general de las poblaciones rurales exigía la formación de un mercado alternativo de trabajo en la industria y en otras actividades.

² Exposición de Raúl Prebisch con ocasión de conmemorarse los 30 años de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978.

La CEPAL sabía que en los países avanzados uno de los acicates más agudos del progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria, había sido la evolución de los salarios provocada por el incremento continuo de la productividad industrial. También que la incorporación de la técnica industrial moderna en forma tardía, planteaba situaciones muy distintas a la experiencia de los centros. En nuestros países, la disparidad entre los grados de evolución del ingreso y de la técnica productiva se traducía en una escasa intensidad de la demanda, situación que caracteriza a gran parte de la población latinoamericana, a pesar de su magnitud numérica. Por ello Prebisch (1973a) escribía: "no solamente la falta de capital o de destreza para manejarlo se opone al empleo de elementos de técnica avanzada, sino que la debilidad de la demanda impide también lograr las ventajas de la producción en gran escala. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de la avanzada técnica. Es fácil imaginar las consecuencias de este hecho, en la hipótesis que examinamos, si la industria y demás actividades no absorben la población ya sin empleo en la tierra: la desocupación provocada por el progreso técnico no permitirá el alza de los salarios y hasta los disminuiría y el fruto de dicho progreso se perdería con el empeoramiento de la relación de precios".

Es claro entonces, cómo las posibilidades de mejores condiciones de vida para las poblaciones rurales quedaban sujetas según este pensamiento en los albores de la CEPAL al impulso que se pudiera lograr con la industrialización creciente de la región, en caso contrario las posibilidades de alcanzar una dinamización propia y autosostenida para la agricultura se consideraban nulas o de magros resultados, con los consiguientes efectos pauperizantes que se querían evitar para el mundo rural.

Para la CEPAL la penetración de las nuevas tecnologías necesarias para el desarrollo mediante la introducción de equipos modernos en sectores importantes, podría conducir a la generación de un sobrante adicional de gente, en virtud de la mayor productividad. Para emplear esa gente, se necesitaría un grado de capital por hombre análogo al empleado en los sectores ya modernizados.

Por otro lado, no debe olvidarse que la mayor parte de los países de América Latina luchan con el serio problema de proporcionar densidad adecuada de capital a grandes masas de su población, y este es un dato esencial del problema. En el contexto de la discusión respecto a la modernización de la agricultura, desde la perspectiva de la economía general, el grado en que sea conveniente introducir la mecanización depende no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar gente, sino también del capital disponible para absorber esa gente en la industria y otras actividades. Si se lleva la mecanización más allá de la capacidad de absorción de la gente desplazada por ella, se crea el problema de desocupación tecnológica.

Desde sus primeros escritos la CEPAL tuvo un claro discernimiento con relación a las opciones relativas al aumento de la productividad en la agricultura. Conviene recordar, ante todo, se sostenía en 1954 (Prebisch, 1973b), "que el aumento de productividad puede lograrse ya sea por un aprovechamiento más intenso del capital o de la tierra inmediatamente disponible, o por el mejor aprovechamiento de la mano de obra. Compréndase fácilmente que en países de escasez relativa de capital y abundancia relativa de mano de obra los procedimientos técnicos que aumenten la productividad del capital o de la tierra han de tener generalmente un más alto orden de prelación, pues con el mismo capital –sin inversiones adicionales o con pequeñas inversiones– se puede obtener un incremento del producto".

"En la misma unidad de tierra han podido obtenerse grandes aumentos de productividad con mejores procedimientos de cultivo y conservación del producto. Es claro que estas formas de aumentar la productividad con el mismo capital o con un capital ligeramente acrecentado y la misma cantidad de tierra debieran explorarse y proseguirse con preferencia a otras que exigen

mayores aumentos de capital. En tanto que cuando la mecanización contribuye a aumentar el producto se traduce en una disminución de la mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto. El problema de la productividad se presenta pues bajo dos aspectos íntimamente relacionados. Por una parte, la inversión en bienes de capital, y por otra, la inversión en la capacitación de hombres que sepan aprovechar eficazmente esos bienes en las distintas fases del proceso productivo. Una de las cuestiones que exige más atención, en el desarrollo de los países latinoamericanos, es la de repartir juiciosamente en ambos campos de inversión el escaso incremento de ahorros, para obtener el máximo incremento de la productividad” (Prebisch, 1973b).

Tenencia de la tierra

Tras estas presunciones del desarrollo rural estaba el problema de la tenencia de la tierra que es planteado también muy tempranamente por la CEPAL. Consciente de los problemas de la capacidad de capitalización, sostenía Prebisch (1973c, pp. 50 y 51), entonces, “que no todo ha de esperarse de mayores inversiones, sino también de un aprovechamiento racional de lo que se tiene. La solución, sin embargo, suele tropezar con el obstáculo del régimen de tenencia de la tierra en muchos países. Si por un lado se encuentran grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que basta al gran propietario utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta sustancial. Al encontrarse acaparada una parte considerable de la tierra, la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierra. De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible”.

Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, no se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo, sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular, si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo.

Más adelante se insistía en la importancia de la reforma agraria para la ampliación de los mercados rurales, pasando por una mejor distribución del ingreso. Con la excepción probable de aquellos sectores de población rural dedicados al cultivo de productos exportables bajo regímenes predominantes de pequeña y mediana propiedad de la tierra, la regresividad de la distribución del ingreso rural está a su vez ligada estrechamente a factores institucionales. “La reforma agraria aparecerá así como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa potencialmente la posibilidad de una ampliación sustancial de los mercados nacionales para manufacturas de consumo, que se extienden también a las manufacturas intermedias que constituyen insumos agrícolas y a las maquinarias y equipos agrícolas, cuya utilización se ampliará sustancialmente bajo nuevos moldes de desarrollo agropecuario” (CEPAL, 1965, p.23).

En suma, desde el ángulo agrícola no podría concebirse una expansión del sector que no se apoyara en el incremento de la demanda urbana, lo que en medida apreciable dependía del crecimiento fabril y de las actividades anexas, pero también una tarea de gran envergadura para la propia agricultura, en términos de optimización de la inversión y la tenencia de la tierra.

Obstáculos en el proceso industrializador

Se inicia con los años sesenta e incluso desde la segunda mitad de los años cincuenta, una necesaria introspección crítica, en consideración a las dificultades que tanto el propio proceso industrializador, como el de propagación de las nuevas tecnologías, la aplicación de la reforma agraria y, sin duda, el de cambio en el relacionamiento externo, estaban experimentando.

Al constatar la CEPAL (Prebisch, 1963, p.52) un crecimiento insuficiente como para responder al incremento de la población y a sus aspiraciones económicas, sostiene que ello no se debe a factores circunstanciales o transitorios, sino que: son expresión del orden de cosas existentes por fallas estructurales que no se han sabido o podido corregir. La crisis se expresaría en dos planos: a) en el relacionamiento externo, en las múltiples anomalías y deficiencias todavía vigentes en el campo del comercio, el financiamiento y las inversiones externas, así como en los obstáculos para impulsar con mayor celeridad y amplitud la integración latinoamericana, b) en el orden interno, en ciertas características todavía predominantes en la estructura social de los países del área: i) la excesiva rigidez de la estructura social para abrir paso a nuevas personas, grupos y, en forma genérica, al grueso de la población para alcanzar otro nivel de participación efectiva y, ii) como reflejo de esa sociedad de participación limitada, la existencia de privilegios distributivos que se traducen en marginación de las masas de las metas y tareas del desarrollo.

Se agregaba posteriormente una visión crítica más específicamente al propio proceso de industrialización, especialmente sus efectos sobre el mundo rural. En el informe de 1961 se sostiene que este proceso adolece de tres fallas (CEPAL, 1973, pp. 19-21), dado que: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; y ello sería consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, lo que se debe en gran parte a la falta de una política previsor, que era desde luego muy difícil cuando los países latinoamericanos carecían de experiencia en esta materia. Así en muchos casos producir ciertas materias primas, bienes intermedios industriales o bienes de capital habría representado, con respecto al mercado internacional, menores diferencias de costos que en el caso de los bienes de consumo y, c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos; pues como se ha dado preferencia a la sustitución de bienes de consumo, las importaciones quedan limitadas a las materias primas e intermedias indispensables para mantener la actividad económica corriente y a los bienes de capital, y cuando las exportaciones disminuyen cíclicamente, no poder importar esos bienes esenciales afecta desfavorablemente al ritmo de crecimiento y hasta lleva a la contracción de la economía.

Por otra parte, para la CEPAL fue también importante evaluar los efectos en el empleo. Según la CEPAL (1965, p.51), la propia política industrial había contribuido a disminuir relativamente los costos de capital a través de tratamientos preferenciales a la importación de maquinarias y equipos y de otras medidas de estímulo a la acumulación de capital en la industria manufacturera; en cambio, políticas como las modalidades de financiamiento de los esquemas de seguridad social han tendido a elevar relativamente los costos de la mano de obra.

Con este comportamiento histórico de la ocupación industrial, América Latina se ha alejado considerablemente de ese esquema conceptual armónico que supone una emigración paulatina de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia los centros urbanos, donde una proporción considerable la absorbería el sector manufacturero a niveles de productividad mucho mayor. Y agregaba, aún sin contar con esa inmigración el desempleo disfrazado acumulado en varias actividades urbanas, la modernización y racionalización de algunos servicios como los de comercialización y la

permanencia de una importante masa de ocupación artesanal, constituían entonces fuentes potenciales de mano de obra radicada en los centros urbanos cuya dimensión aparecía enorme frente a las oportunidades de empleo que ofreció la industria manufacturera.

No cabe complacencia en América Latina sostiene categóricamente Prebisch (1970, p.3). “Suele haberla frente a notorias manifestaciones de adelanto. El impresionante crecimiento de ciudades, su notable modernización, el desenvolvimiento y diversificación de sus industrias se toman a veces como pruebas irrefutables de un desarrollo alentador. Sin embargo, se olvida aquella incapacidad que han demostrado las actividades urbanas para absorber plena y productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, así como las tensiones sociales cada vez más fuertes que están provocando este y otros hechos. Olvídense también que las ciudades no han irradiado su progreso hacia el campo, y que más bien ha sido éste el que ha penetrado en ellas. Ha penetrado con la gente que se desintegra de su constelación económica y social sin integrarse adecuadamente en la constelación de las ciudades. Antes bien, lleva a éstas su precaria existencia en los tremendos tugurios de las poblaciones marginales.”

II. En las décadas de los años setenta y ochenta

Reinterpretación del desarrollo agrícola

Transcurridas algunas décadas el Secretario Ejecutivo de entonces presenta una reformulación en cierta medida de la óptica de la CEPAL en torno a la agricultura y destaca ciertas situaciones críticas que permanecen o se agudizan en el orden social existentes hasta entonces.

Se ha sostenido -dice Enrique Iglesias (1978, p.9), Secretario Ejecutivo de la época, “que el sector agrícola era el menos dinámico y él era el menos capaz de reaccionar frente a los estímulos de las políticas económicas. Se nos decía, por un lado, que el problema fundamental de la agricultura latinoamericana era la insuficiencia de la demanda; la demanda de los consumidores no constituía un estímulo capaz de provocar una reacción suficiente de la agricultura latinoamericana. Por otra parte, que la agricultura presentaba ciertas incapacidades para responder a los estímulos por causa de insuficiencias en la oferta agrícola; las cuales se debían fundamentalmente a problemas de estructura, de tenencia de la tierra y de tamaño de la propiedad que impedía una respuesta del sector ante los sucesivos estímulos de las políticas públicas.”

Ambas interpretaciones tienen una parte de verdad -dice Enrique Iglesias en la misma ocasión, y seguramente surgen, con distintos grados de vigencia, cuando se analizan casos concretos en la región. Sin embargo, tenemos la convicción de que no bastan para explicar lo que ha venido ocurriendo en el agro.

La experiencia de los últimos decenios en cuanto al crecimiento de la producción agrícola, a la expansión de ciertas producciones destinadas a la exportación y al hecho que no se haya acentuado la dependencia externa de América Latina en materia de importaciones agrícolas, a la considerable penetración tecnológica y la consiguiente incorporación de insumos tecnológicos y, por último, al hecho de que la expansión de la frontera agrícola no haya sido el factor clave de los aumentos de los productos registrados en los últimos años, justifican esta revisión en opinión de Enrique Iglesias. Todo lo cual conduce a afirmar: creo que no podemos decir, en términos absolutos, que en América Latina se ha dado una insuficiencia dinámica, estructural, de la agricultura, por lo menos, las cifras no lo atestiguan con claridad (Iglesias, 1978, p.9).

Junto a este dinamismo de la producción del sector, se constata también una significativa transformación de todas maneras en la estructura social del agro (Iglesias, 1978, p. 10).

Y describía que había un empresariado agrícola nuevo, minoritario sin duda, que tiene todas las características del empresario mercantil -del empresariado "schumpeteriano" para ponerlo en términos económicos- y que es un fenómeno que no puede ser pasado por alto cuando se describe la sociedad rural latinoamericana.

Es evidente también que ha aparecido en el escenario agrícola latinoamericano la empresa transnacional, la cual ha llegado a desempeñar un papel muy importante y en algunos casos se ha constituido en uno de los principales agentes productivos, especialmente para la agricultura de exportación.

Hemos visto surgir además, en la misma región, un conjunto importante de administradores, de intermediarios, de burócratas, de tecnócratas, todos los cuales han dado lugar a la creación de un sector social intermedio que respondió precisamente a los estímulos dinámicos de la expansión agrícola.

Y ha aparecido, también con características nuevas, el asalariado rural, que existía ya desde mucho tiempo atrás, pero que parece haber adquirido en los últimos años una importancia cuantitativa muy grande. La gran empresa mercantil ha creado la necesidad de contingentes cada vez mayores de empleados y obreros, con lo que surge una nueva clase asalariada nada despreciable.

Estos cambios coexisten con la subsistencia y aun el crecimiento de grandes segmentos de la agricultura tradicional en América Latina, en la que laboran millones de familias y de personas que continúan en condiciones de vida primitiva, a las cuales no ha llegado sino escasamente los beneficios del progreso técnico.

El balance es el de un fuerte proceso de crecimiento de la agricultura en términos relativos y la importante transformación en la sociedad rural latinoamericana, acompañados por la persistencia de los viejos problemas sociales que no solamente no se han resuelto, sino que, en ciertos casos, se han agudizado.

La situación de miseria rural sigue siendo el rasgo dominante en la región en su conjunto, agregaba Iglesias. Si estimamos que la pobreza crítica en América Latina alcanza a unos 100 millones de personas,³ la mitad de los pobres están en el medio rural. Otro elemento no menos importante es el desempleo y, sobretudo, los elevados niveles de subempleo, que equivalen, en algunos casos, a una cuarta o una quinta parte de la población rural. También está la permanente migración del campo a las ciudades que ha alcanzado cifras realmente extraordinarias; en los últimos 25 años, 40 millones de campesinos emigraron hacia nuestras ciudades, lo cual significa prácticamente el 50% del crecimiento de la población agrícola.

³ La CEPAL (2000a) estima que la pobreza llega hacia el año 2000 a un número no inferior a 220 millones de personas.

En otras palabras, se ha ido creando una estructura social en que existe un sector moderno que responde a los estímulos dinámicos de una sociedad de consumo y que depende fundamentalmente de los estratos medios y altos y de los cambios y ampliaciones de la demanda internacional; sin embargo, no ha habido una estructura del crecimiento capaz de estimular la transformación de la llamada agricultura familiar que, en muchos países de la región, sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las políticas y a la imaginación de los gobiernos (Ortega, 1983).

Retención de la población en el espacio rural

Reconociendo el Secretario Ejecutivo de la CEPAL el problema de desempleo y subempleo que afecta a la fuerza de trabajo rural, como ya quedó consignado, Enrique Iglesias, pensando en la necesidad de generar hacia el futuro un elevadísimo número de plazas de trabajo asigna un rol importante en este sentido al campo.

“Nos encontramos en muchos países con problemas de pobreza, con problemas de crecimiento excepcional de la población, y con un desafío que nunca ha enfrentado ninguna otra región del mundo: tendremos que duplicar, de aquí a fin de siglo, la oferta de trabajo. No estoy pensando precisamente en los países del Cono Sur, que tienen bajas tasas de crecimiento de la población, sino en la región en su conjunto. Los 100 millones de puestos de trabajo que hoy se necesitan serán 220 millones a fines de siglo. No hay que olvidar que cualquiera sean las políticas de población o las políticas sociales, esa población ya nació. Esto significa una demanda de trabajo totalmente desconocida en la experiencia comparada del mundo en cualquiera de sus sistemas económicos. Creo que tenemos que estar conscientes de que no habrá solución al problema del empleo si de alguna manera no se resuelve el problema social rural, del cual el empleo es elemento fundamental. Si no se le da a la agricultura la capacidad de retener a la población en forma productiva y con grados de productividad mucho mayor que el actual, el problema global del empleo en América Latina será absolutamente imposible de resolver” (Iglesias, 1978, pp. 13-14).

Con esta evaluación de los problemas del mundo rural, la CEPAL avanza en los años ochenta hacia la comprensión de la llamada área tradicional de la agricultura. Los progresos se deben principalmente a la superación de una tesis inconducente muy frecuente en América Latina que no reconoce mayores capacidades a esa multitud de campesinos que habitan el espacio rural de la región. Se percibía al campesinado como destinado a diluirse en un proceso industrializador que era aún incapaz de absorberlo. Esta perspectiva además desconoce el aporte real del campesinado y desfigura el potencial que este modo de hacer agricultura representa en el proceso de desarrollo. La CEPAL intentó reconocer la racionalidad implícita en la agricultura de base familiar, también conocer la magnitud de este hecho social dimensionando sus contribuciones al conjunto de la sociedad y sus articulaciones en la vida socioeconómica (López Cordovez, 1982, p. 25).

Los estudios de la CEPAL⁴ con relación al campesinado realizado durante ese período sostienen que: su contribución productiva al consumo interno es significativa; alcanzaría a dos quintos del total producido con ese destino y a un tercio de la producción para exportación. Su producción es fundamental para el abastecimiento de productos de consumo popular como sucede con el frejol, papa y maíz. No deja de ser importante su aporte a la producción del café y arroz y contribuiría con más de dos tercios de la producción de carne porcina. Emplea uno o varios insumos tecnológicos simples y adaptados a sus condiciones económicas y ecológicas. Hay demasiadas evidencias, se decía, de que ello es así, lo que desmiente la supuesta indiferencia del

⁴ CEPAL, *Revista de la CEPAL* No 16, Santiago de Chile, abril de 1982, artículos de Luis López Cordovez, Raúl Brignol, Jaime Crispi, John Durston, Klaus Heynig y Emiliano Ortega.

campesinado a la adopción de nuevas tecnologías, lo que ocurre es que éstas se han desarrollado en forma limitada en comparación con la oferta disponible para el sector empresarial.

La relevancia dada al campesinado en el trabajo de la CEPAL, se vio reflejada en las ponencias al Décimo Período de Sesiones (CEPAL, 1981). Mucha de las propuestas dan cuenta del énfasis puesto en una mayor valoración del campesinado como agente dinamizador del desarrollo.

Se decía entonces:

- a) Como en el pasado, la sola aceleración del crecimiento agrícola tendrá resultados limitados en la reducción de las desigualdades sociales y de la miseria rural.
- b) En los años ochenta, deberían tener lugar dentro de la agricultura regional, un conjunto de transformaciones que permitieran combinar de modo apropiado y con técnicas adecuadas los recursos productivos abundantes en la mayoría de los países latinoamericanos: fuerza de trabajo y tierra.
- c) Campesinado sin tierra o con muy escasos recursos, es sinónimo de persistencia de la miseria rural. El acceso a la tierra es al mismo tiempo un requisito indispensable para aprovechar mejor la capacidad y habilidades de trabajar la tierra propia de las poblaciones campesinas y una manera de expandir el número de empleos productivos.
- d) Los programas de desarrollo rural integrado han aparecido como formas de concentrar esfuerzos en favor de parte de la gran masa campesina, de favorecer su incorporación a los mercados, de hacerla permeable al progreso técnico y de dotarla de servicios gubernamentales de apoyo y asistencia que contribuyan a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Sin embargo, dado que la naturaleza de esos programas no se compadece con las raíces de la pobreza rural, sus resultados no van más allá de lo restringido de sus propias acciones en materia de acceso a los recursos productivos.
- e) Si la investigación y experimentación agrícola se realizan sin referencia alguna a las estructuras agrarias vigentes o a la disponibilidad de fuerza de trabajo, terminan por entregar resultados que responden sólo parcial o marginalmente a las necesidades de la mayoría de los productores.
- f) Es en el mercado donde los productores concretan sus aspiraciones económicas o enfrentan sus fracasos; donde se define principalmente el monto de la remuneración de su trabajo y del capital invertido. La diferenciada participación en los mercados de los productores agrícolas es el reflejo de la desigual distribución de recursos y factores productivos. Las empresas medianas y grandes por el volumen y la calidad de su oferta y por su acceso a los medios de información y de transporte, al almacenamiento y al financiamiento, están en mejores condiciones de conseguir precios remunerativos. La fraccionada y dispersa oferta de los campesinos, constituida principalmente por alimentos básicos y de consumo popular, se transa, por lo general, a precios bajos. Por lo tanto, las medidas orientadas a facilitar su acceso a la tierra y a otros medios de producción, deben ir acompañadas por otras que fortalezcan su poder negociador, entre ellas tienen relevancia el apoyo a las organizaciones asociativas campesinas.

III. En los años noventa

Repensando el papel del Estado

América Latina y el Caribe experimentaron un intenso proceso de cambios desde fines de los años ochenta y durante los años noventa. Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

Entre los rasgos más destacados de este período, con importantes diferencias entre un país y otro, se puede mencionar los siguientes: i) una expansión económica moderada; ii) una relativa estabilidad de precios; iii) un control de las cuentas del sector público; iv) un crecimiento dinámico y diversificado de las exportaciones; v) un crecimiento aún más dinámico de las importaciones; vi) un mayor acceso al financiamiento externo; vii) un incremento muy moderado del ahorro interno y una expansión insuficiente de la inversión total y, viii) avances muy lentos en la reducción de los considerables rezagos sociales acumulados en el decenio anterior (Rosenthal, 1995).

Es, a la luz de estos elementos -a juicio de la CEPAL-, cuando se hace necesario llevar adelante la reflexión sobre el Estado latinoamericano capaz de responder a estos desafíos del futuro. La propuesta de la CEPAL es pensar en un proceso de reforma del Estado, iluminado por un doble objetivo: el de la modernización y la democratización.

El primer aspecto por considerar es que un Estado, para realizar el esfuerzo que requiere una modernización democrática, solidaria y no excluyente, requiere ser expresión de una dirección inclusiva que conjugue al máximo los intereses de clases y grupos sociales que hasta ayer se pensaban estructuralmente contrapuestos.

Para ello debería privilegiar la concertación social como mecanismo permanente de legitimación de consensos básicos y metas compartidas, encontrando nuevos fundamentos de unidad y solidaridad democrática.

Esto no significa pensar que los conflictos sociales no existirán. De lo que se trata es de que se resuelvan sin llegar a un enfrentamiento disruptivo; para ello, el conjunto de la sociedad debe contar con un núcleo prescriptivo básico sólido que permita escenarios de conflicto y fórmulas de solución.

En segundo lugar, deberá impulsar el desarrollo de actores sociales diferenciados que representen intereses particulares, que den vida a una ciudadanía real capaz de generar un espacio común que admita y conjugue diferencias.

La CEPAL no sólo está pensando en una propuesta que busque la equidad a través de la acción activa del Estado, sino también en una necesaria transformación productiva, sistémica y con un rol preponderante del mercado.

En esencia, este planteamiento señala la necesidad de elevar la competitividad a través de una incorporación del progreso técnico a todos los ámbitos del proceso productivo, de manera tal que no se base dicha competitividad en los bajos salarios ni en la sola abundancia de los recursos naturales, sino a través de los elementos básicos del desarrollo que son portadores de futuro: la producción, el aprendizaje, y la difusión del conocimiento, y la calidad de los recursos humanos disponibles.

Este esfuerzo deberá ser sistémico. En el mundo de hoy, el éxito de las economías supone no sólo buenas empresas sino un sistema económico, social y político donde funcionen tanto el Estado, como la sociedad civil, el sistema financiero y las relaciones laborales, la infraestructura tecnológica y el sistema educativo. Es el conjunto de este funcionamiento lo que permitirá una inserción competitiva exitosa y estable.

El Estado, entonces, en un proceso de desarrollo basado en la economía de mercado, sigue estando llamado a jugar un rol irremplazable, como promotor del desarrollo de las capacidades de una sociedad en vista tanto a su crecimiento competitivo como a las necesidades de la equidad, tal como lo prueban los países exitosos del sudeste asiático.

Por supuesto, un Estado con capacidad de contribuir a la competitividad y la equidad no es sinónimo de un Estado obeso, super-burocratizado, centralizado, y que quiere sustituir a los agentes económicos y sociales. Si bien el anterior rol económico del Estado empresario del desarrollismo hay que juzgarlo históricamente, hoy ese rol no parece funcional a los desafíos de la competitividad y la innovación (Ottone, 2000, pp. 22-23).

En resumen, esta visión del Estado no se sustrae de una concepción más general de la modernidad que indica que: una lectura reductiva de la modernidad que no plantee, de manera integral y complementaria, la equidad, sustentabilidad, democratización e identidad, tendería a reforzar procesos de modernización incompletos, destinados a producir enormes diferencias entre

elites integradas y modernas y vastos sectores de la población, marginados y fragmentados, en los cuales se generará naturalmente un espacio para reacciones contrarias al desarrollo, repliegue sobre identidades particulares y defensismo cultural (Ottone, 2000, p. 47).

Propuesta de la transformación productiva con equidad (TPE)

En concreto, la propuesta para superar los problemas de la pobreza según la CEPAL (1990), es hacer una transformación productiva con equidad. La idea central en torno a la cual se desarrollan todas las otras, señala que la incorporación y la difusión del progreso técnico constituyen el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita insertarse de manera exitosa en la economía mundial y le asegure un crecimiento constante.

La competitividad, significa una fuerte ruptura con el espíritu rentista, que no se apoya en los bajos salarios, depredación de los recursos naturales para alcanzar la competitividad. Esta nueva competitividad que se denomina competitividad auténtica supone contar con recursos humanos en buenas condiciones y con capacidad para agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a su base de recursos naturales, resguardándolos y enriqueciéndolos.

Alcanzar una competitividad sobre la base descrita supone un gran esfuerzo productivo, vale decir que si bien la empresa es un elemento central, la competitividad internacional estará dada por el funcionamiento de las naciones, incluyendo infraestructura científica y tecnológica, funcionamiento del Estado, relaciones laborales, niveles de integración social y sistema financiero, entre otros aspectos.

El tema de la equidad adquiere así una nueva dimensión. De allí que en la TPE se consigne que la existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y con mayor capacidad de integración, con una ciudadanía efectiva en lo económico y en lo social resulta no sólo necesaria desde las perspectivas ética y política, sino desde la perspectiva de lograr un desarrollo económico sostenido en el tiempo (Ramos, 1994).

El desarrollo es un producto conjunto de la política económica y de la social y, del mismo modo, la equidad resulta tanto de la influencia de la política social como de los efectos de la política económica. Luego, es preciso superar la idea de que la única finalidad de la política económica ha de ser lograr un crecimiento adecuado, en tanto que a la política social le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni una ni otra es neutra en términos distributivos, y ambas influyen sobre la capacidad de crecer. De ahí la necesidad de un enfoque integrado, que permita que la política pública, en su conjunto, apoye, a la vez, a la transformación productiva y a la equidad.

A fines de los años noventa la CEPAL hacía su evaluación para la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, e insistía en las ideas propuestas a comienzo del decenio, y decía: “la intensidad del proceso de reestructuración económica define nuevos ganadores y perdedores. La heterogeneidad estructural, característica de los sistemas productivos de la región, se ha acentuado con la ampliación de las diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes de los procesos de modernización, y el amplio y variado espectro de unidades rezagadas, en las que se concentra el grueso del empleo. Esto no sólo sienta las bases materiales de mayores desigualdades sociales, al acentuar las brechas internas de productividad e ingreso, sino que también afecta la capacidad de crecimiento, al limitar el enlace entre diversos sectores productivos y la difusión del progreso técnico, así como el efecto de arrastre de las exportaciones” (CEPAL, 2000b, p.12).

Con todo, el panorama reciente también registra algunos adelantos, y se identifican factores que han sido determinantes: la magnitud del crecimiento económico y la eliminación de la

hiperinflación representan el primer factor determinante de la reducción de la pobreza; el segundo es el persistente esfuerzo por aumentar el gasto social y el interés creciente de los gobiernos por asignarlos en forma más eficiente. En efecto, los países que muestran mayores avances en la reducción de la pobreza son aquellos que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una reducción de la tasa de desempleo y un aumento del número de personas ocupadas en las familias más pobres. La reducción de la tasa de inflación también permitió un incremento real de los ingresos laborales y, a veces, de las pensiones, y facilitó la continuidad del proceso de inversión, lo que tuvo repercusiones positivas en el mercado del trabajo. Por otra parte, cabe recordar que el crecimiento por sí solo no garantiza una mejor distribución del ingreso. Es clave la calidad de este crecimiento, es decir, su capacidad de mantenerse a lo largo del tiempo, su traducción en empleos productivos y en mejores salarios y, por último, la eficiencia y el impacto de las políticas sociales (CEPAL, 2000b, p. 13).

Dinamización de la agroindustria

La propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad destaca -como ya se indicó, la necesidad de mejorar la competitividad de los diferentes sectores mediante el progreso técnico. Esto se traduce en propuestas de la CEPAL para el sector agrícola y sobre las que trabaja durante este decenio, en la necesidad de mejorar la competitividad de los pequeños y medianos agricultores por medio de la transformación productiva y el desarrollo tecnológico de sus explotaciones, metas que tiene como requisito el que los agricultores puedan vincularse en buena forma a los mercados y las fuentes de financiamiento e información tecnológica. La tesis es que las relaciones entre los agricultores y las empresas agroindustriales y agroexportadoras, específicamente aquellas sancionadas por medio de un contrato, son el instrumento más idóneo para alcanzar estas metas, como queda de manifiesto en lo mucho que han contribuido esas empresas en la región a mejorar las técnicas de producción y diversificar las exportaciones agrícolas. Para cumplir tales propósitos, las empresas agroindustriales y agroexportadoras incorporan a su gestión una serie de actividades de asistencia técnica y financiera para los agricultores, con el fin de modernizar los procesos productivos y de poscosecha y ajustarlos a sus necesidades. En muchos casos, esa ayuda consistió también en introducir variedades y técnicas provenientes de los países industrializados, con el objeto de adaptar la producción a las preferencias de los consumidores extranjeros (CEPAL, 1995, p. 7).

Se privilegia, de este modo, la inserción a los mercados, sean estos internos o externos. Se reconoce la vigencia de a lo menos tres formas de integración: por un lado, los agricultores, de modo individual o asociados, tratan de preparar los productos para llevarlos por su propia cuenta a los mercados principales; conforme a la segunda modalidad, son los agentes agroindustriales, agroexportadores e intermediarios acopiadores, estrechamente vinculados a los mercados, los que se internan en los centros de producción para abastecerse de productos agrícolas y venderlos posteriormente; la tercera modalidad combina elementos de las dos primeras, esto es, los agricultores preparan los productos en forma individual o asociada y los transfieren a intermediarios, especialmente agroexportadores, que a su vez los trasladan al mercado.

Se configuran así las cadenas agroindustriales y agrocomerciales, cuyos eslabones están constituidos por la sucesión de funciones que van desde la producción primaria a la comercialización y el consumo. En el encadenamiento operan transferencias por medio del mercado, o bien a través de una integración vertical. Ha cobrado fuerza una nueva modalidad: la relación contractual, consistente en los distintos convenios que pueden concertar el agricultor y el agente intermediario, sea por escrito o en forma de un compromiso de palabra. En virtud del contrato, se formaliza la obligación de producir y preparar una determinada cantidad de bienes agrícolas o agroindustriales, con el fin de colocarlos en los mercados principales. El contrato

representa un compromiso entre el intermediario y el agricultor o un conjunto de estos para relacionarse con terceros, es decir, los compradores potenciales del producto agrícola o agroindustrial.

De las propuestas presentadas se desprende que la agricultura y la agroindustria se articulan de distinta manera para llegar a los mercados, sea por integración vertical, por medio de contratos o de las simples relaciones de compraventa. En cada una de estas modalidades, además, la producción y la comercialización están organizadas de distinta manera. En los dos primeros casos la producción primaria recibe un flujo permanente de financiamiento y de información tecnológica y de mercado, que asegura que la materia prima agrícola cumplirá con los requisitos de calidad y oportunidad exigido por los compradores y tengan al mismo tiempo un costo que permita competir.

En cambio, en la agricultura campesina tradicional, en que los agricultores venden directa o indirectamente sus productos en los mercados internos, esos flujos son mucho más débiles. Por consiguiente, con vista a modernizar la agricultura familiar, una de las principales lecciones que surgen de la experiencia latinoamericana, es la necesidad de privilegiar aquellas articulaciones que vinculan principalmente a la agroindustria con el agro. De este modo las empresas agroindustriales encontrarán agricultores medianos y pequeños con suficientes productos del tipo y la calidad apropiados. Análogamente, los agricultores enfrentarán elaboradores y distribuidores de productos agrícolas vinculados a mercados rentables (CEPAL, 1995, p. 13).

Actividades rurales no agrícolas

La experiencia de la región muestra también un notable cambio en el desarrollo de las actividades no agrícolas del espacio rural. Hay un aumento de la participación de las personas dedicadas a actividades diferentes a las del agro e incluso manifestaciones de un crecimiento del empleo mucho más deprisa que el del empleo agrícola, hecho que cambia notablemente la situación de las poblaciones rurales. Los requerimientos de dinamismo económico no sólo están concentrado así en las áreas urbanas y las actividades manufactureras y de servicios de su entorno sino además en el de las áreas rurales.

La actividad rural no agrícola, en consecuencia, ha sido para la CEPAL también parte de sus preocupaciones, en especial por la existencia no sólo de importantes barreras de acceso, sino también de limitaciones a la competitividad que encuentran los sectores más pobres dentro de estas actividades rurales no agrícolas. Puede haber dificultades de este tipo incluso en países con una buena infraestructura, tasas de educación relativamente altas y un entorno favorable de políticas macroeconómicas. Existe la idea de que son pocos los pequeños productores rurales que participan en las actividades más dinámicas y al parecer son relativamente pocas las pequeñas empresas agroindustriales que se asocian con estos productores (Schejtman, 1996).

Se constata, sin embargo, en estudios complementarios desarrollados por la FAO (1998) y también en conjunto con la CEPAL, que los ingresos rurales no agrícolas son importantes para los ingresos de los hogares, y que esta fuente de ingresos puede también evitar un desarrollo urbano rápido o excesivo y una degradación de los recursos naturales como consecuencia de la sobreexplotación. En un entorno en el que los agricultores se enfrentan con restricciones crediticias, las actividades rurales no agrícolas influyen en los resultados de la agricultura al proporcionar a los agricultores que participan en estas labores rurales no agrícolas un efectivo para invertir en insumos que aumentan la productividad. Puede aumentar también la rentabilidad de la agricultura gracias a una mayor disponibilidad de insumos en las áreas rurales y a una mejora del acceso a los canales de comercialización. En este proceso hay también una retroalimentación. El sector rural no agrícola crece más deprisa y de modo más equitativo allí donde la agricultura es dinámica, es decir, allí donde hay una producción agrícola que elaborar y distribuir, insumos que

vender y un equipo que reparar y donde los ingresos agrícolas se gastan en bienes y servicios locales.

Es posible que los agricultores pobres tengan fuertes incentivos para participar en las actividades rurales no agrícolas pero que carezcan de capacidad para ello. En efecto, se dan algunas paradojas como que los hogares más pobres aunque son los que más necesitan un empleo remunerativo en el sector rural no agrícola son también los que más dificultades tienen para beneficiarse del empleo en el mencionado sector, debido a la falta de recursos fundamentales como educación y conocimientos específicos, o capital inicial, o de oportunidades determinadas por la distancia a los mercados de mano de obra y de productos. Al contrario, los hogares de más ingresos, que se enfrentan con menores necesidades, tienen al mismo tiempo una capacidad mayor para participar en el sector rural no agrícola y en particular en sus actividades más remunerativas. Es necesario, entonces, utilizar políticas y programas para afrontar esas limitaciones de recursos.

Otra paradoja es el contraste que se produce entre zonas geográficas distintas, que consiste en el hecho de que las zonas o lugares con un bajo potencial agrícola y también a menudo con una infraestructura deficiente, son las que más necesitan un empleo remunerativo en el sector rural no agrícola para compensar las deficiencias del sector agrícola, pero son también las que tropiezan con más dificultades, debido a la falta de recursos como buenas carreteras, mano de obra calificada y fuentes baratas de materias primas para desarrollar el mercado. A la inversa, las zonas más favorables, a pesar de que están menos necesitadas de empleo en el sector, tienen mayor capacidad para generar actividades rurales no agrícolas. Es imprescindible, entonces, invertir en nuevas oportunidades de infraestructura, comercio y manufactura en pequeña y mediana escala en el sector rural no agrícola de las zonas con pocos recursos.

La base de sustentación de estas necesidades para contribuir a la mejor participación de los hogares rurales más pobres, se obtiene del propio terreno. Se demuestra que los hogares rurales reaccionan frente a las diferencias en los rendimientos de las actividades agrícolas y no agrícolas que se dan en los mercados cuando estos hogares tienen la capacidad para participar en ellos. Esto desmiente en parte la idea tradicional de que los hogares campesinos no están orientados al mercado, especialmente en lo que respecta a las oportunidades del mercado de mano de obra. Los hogares asignan mano de obra al sector no agrícola ya sea porque los rendimientos relativos son superiores y/o más estables en ese sector, ya sea porque la producción agrícola es insuficiente por perturbaciones a corto plazo, como una sequía, o de limitaciones a más largo plazo, como la falta de tierra. Esta asignación puede ser una estrategia a largo plazo para reducir el riesgo agrícola, compensar las limitaciones de tierra o aprovechar las oportunidades favorables del sector no agrícola, o una estrategia a corto plazo para hacer frente a una mala cosecha y asegurar unos ingresos fluidos en el curso de los años cuando el mercado, por ejemplo, de seguros agrícolas o de crédito es insuficiente (FAO, 1998, p.308).

Acuerdos en torno al financiamiento

Todas estas tareas exigentes para el Estado, comprometen sus ingresos si la acción es apoyar las propuestas de desarrollo productivo del sector agrícola y rural. En el balance de las finanzas públicas regionales se aprecian progresos evidentes, como la notable reducción del déficit -como ya se mencionó, y un manejo mucho más cuidadoso de las mismas. Con todo, siguen pendientes modificaciones más permanentes en materia de esquemas institucionales y modelos de administración y gestión fiscal, así como del fomento de la equidad.

Se debe impulsar bajo estas condicionantes, según el pensamiento de la CEPAL, el diseño y la aplicación de programas de gasto con horizontes de mediano y largo plazo en áreas que se consideren estratégicas en términos del bienestar público, como las del gasto social.

He aquí, entonces, que la sociedad debe asumir responsabilidades que deben ser compartidas utilizando como instrumento, el gasto público. En caso contrario, las posibilidades de abordar los problemas de la pobreza no contarán con el financiamiento adecuado. La CEPAL señala al respecto: “para reducir la brecha de la inequidad que amenaza la estabilidad política y económica, las finanzas públicas deben ser sólidas y transparentes, de modo que el Estado pueda concentrar sus energías de manera eficaz y eficiente en las tareas que le son realmente prioritarias. Abordar el rezago de la equidad en la región supone abrir un ámbito privilegiado de acción para el gasto social. Además, para que éste no genere presiones fiscales desestabilizadoras, se requieren medidas complementarias: i) reasignar al gasto social recursos públicos destinados a actividades menos prioritarias o que pueden ser abordadas por el sector privado; ii) mejorar la eficiencia del gasto social y, iii) elevar el nivel de recursos públicos, si se considera apropiado, para satisfacer las necesidades sociales desatendidas” (CEPAL, 1998, p. 176).

Por las urgencias de la crisis, el grueso de la atención fue puesto durante estos años de la década de los noventa, en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aun cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes desde la década de los años noventa. Esto lleva a decir a la CEPAL a las puertas del nuevo siglo que: la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que debe ser el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social, erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores de la sociedad sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento (CEPAL, 1998, p.7).

Y en cuanto al contenido del pacto fiscal que tales tareas involucran, en particular el problema de la pobreza, se agrega: “si bien los países de la región han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al mercado, donde los individuos puedan realizar al máximo su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en todos ellos subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad, es decir, el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino más bien complementario y reforzante. Una de las manifestaciones más importante de esta relación de solidaridad es la noción de que en cada momento histórico de la vida de una nación hay un nivel de equidad cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la promoción de la equidad, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para ésta y para sus demás tareas” (CEPAL, 1998, p.9).

Así el asunto, no es una disyuntiva entre universalización versus focalización de la política social. Se trata, por una parte, de una responsabilidad de Estado por generar oportunidades a toda la sociedad por igual, y por otra, de atender grupos vulnerables, donde particularmente y sin desconocer el resto de las responsabilidades y solidaridades del conjunto de la sociedad, tiene sentido pensar en soluciones de focalización de los esfuerzos de los programas sociales.

De los cambios de fondo del aparato del Estado y que en cierto modo ya han ocurridos, el más caro para los intereses de los combates a la pobreza rural es la descentralización fiscal, dado que se estima que es una de las formas más concreta de aproximarse desde la perspectiva territorial a la solución de los problemas rurales. La descentralización fiscal ha avanzado en la región -dice la CEPAL, en un proceso que conjuga tanto imperativos políticos de profundización política, mediante el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, como el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público, en especial en aquellos servicios, como los sociales, en cuya prestación no existen economías de escala. Su grado de avance ha dependido no sólo de decisiones políticas, sino también del tamaño del país. Se trata de un proceso complejo, en el que entran en juego equilibrios políticos y económicos delicados. Algunas de sus principales dificultades están relacionadas con efectos macroeconómicos adversos, asociados al desequilibrio entre ingresos y gastos locales, a la dependencia de la renta nacional que limita los grados de libertad de la política local, la ausencia de controles del endeudamiento territorial, la falta de incentivos adecuados a la generación de recursos propios en las regiones, así como la importancia de robustecer las capacidades técnicas de gestión administrativa y financieras a nivel regional y local. Sin embargo este proceso debe ser reforzado mediante el otorgamiento a los gobiernos regionales de los adecuados grados de autonomía, como de hecho ya viene ocurriendo en la región con varias experiencias muy recientes en esta materia (CEPAL, 1998, pp. 20-21).

El gran reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos regionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios de salud y educación y otros, para que puedan responder por sus resultados. La experiencia latinoamericana indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuenten con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos regionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización (CEPAL, 1998, p.27).

Y ahora en cuanto a las asignaciones presupuestarias, los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que en términos absolutos los sectores de la población de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de los distintos estratos sociales, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto a los sectores más pobres de la población son más altos que los demás. Este patrón global es el resultado de efectos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos. La focalización en los pobres, es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres comparada con la proporción de la población en estado de pobreza, es elevada en los casos de los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los destinados a seguridad social y educación superior suelen tener una tendencia regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician fundamentalmente a estratos de ingresos medios. Por lo tanto, existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso utilizando el gasto social, y también para mejorar su focalización.

Dentro del gasto social que se debe privilegiar, considerando que a fines de la década de los años noventa el progreso regional en materia de reducción de la pobreza se considera aún muy escasa, está en primer lugar el gasto en programas que estén destinados a fortalecer el empleo. En la propuesta de la CEPAL tendiente a reforzar la acción sobre el empleo responde a la propia interpretación del desarrollo que ella concibe hacia el inicio del nuevo milenio. Así la CEPAL argumenta que: la insuficiencia en la reducción de la pobreza sigue asociada a la insuficiencia del proceso de crecimiento, a sus limitados efectos en el mercado del trabajo y al virtual estancamiento de la productividad laboral promedio; este último aspecto es vital si además se desea mejorar la competitividad internacional y alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y sostenidas. La mayor parte del desempleo se ha generado en el sector informal. La recuperación de los salarios reales se interrumpe a medida que disminuye la inflación y que se asocia a estas tasas más bajas con plazos más largos entre reajustes salariales. Además, en un plano más general, la readecuación competitiva de las empresas modernas viene privilegiando el incremento de la productividad y la flexibilidad laboral, junto con una sostenida y acentuada baja de la generación de empleo por unidad de producto (CEPAL, 2000b, p.13).

IV. En las puertas del Siglo XXI

Pobreza y vulnerabilidad

Los factores que prevalecen en la denominada pobreza "dura" que persiste en la región, están constituidos por el escaso e incluso nulo acceso a la tierra que tiene aún un amplio sector de la población rural, en un contexto de fuerte concentración de la tierra, al mismo tiempo que una gran dificultad en el acceso a los mercados de agua, crédito, tecnología y a los servicios básicos. Predominan también las precarias condiciones en el empleo, con trabajadores sin contrato y previsión social, y entre ellos se hace cada vez más extensivo el fenómeno de la subcontratación de mano de obra. Subsisten además dentro de la población rural bajos niveles de educación, altas tasas de fecundidad y fuertes migraciones.

Pero la CEPAL (2000a, p. 44) agrega: "la pobreza -tal como se aprecia hacia fines de los años noventa, es una situación que no siempre afecta de modo permanente a los mismos hogares, sino que, por el contrario, hay importantes sectores de la población que en diferentes coyunturas se ven expuestos a cambios ascendentes y descendentes en sus condiciones de vida. Dado que durante los años ochenta y noventa se han materializado cambios muy profundos en la estructura productiva y del empleo, y ello ha tenido consecuencias muy decisivas en una "rotación" de la pobreza."

Todo parece indicar que en la región esta condición de pobreza ha aumentado en los años noventa, y que probablemente seguirá expandiéndose si persiste un crecimiento económico lento e inestable y continúa sin modificaciones una forma de flexibilidad del mercado de trabajo que no contempla mecanismos de protección, y sobre todo seguros de desempleo.

Así, una parte de los hogares, especialmente los que se incluyen en esta pobreza crónica, tienen alta deficiencia de capital humano, patrimonio e ingresos, que les impide salir de la pobreza a menos que el Estado instaure políticas y programas de carácter integral que, en el mediano y largo plazo, les permitan superar sus agudas o múltiples deficiencias actuales. En el intertanto, y sobre todo en aquellos países donde la indigencia reviste un alcance masivo, las transferencias de ingreso pueden producir en el corto plazo una reducción de la severidad de la pobreza, aunque no necesariamente su superación. Otros hogares, en tanto, se han visto afectados por la actual flexibilidad del mercado laboral, la falta de seguros, de desempleo, y por políticas restrictivas en el plano de la salud, educación y otros ámbitos sociales, que los han colocado en condiciones de mayor indefensión, e incluso susceptibles de caer en la pobreza.

Consecuentemente, ello debiera conducir a un replanteamiento de la política pública para enfrentar la pobreza, que contemple distintos grupos objetivos y tipos de políticas. Por una parte, la pobreza persistente y estructural, y por otra, la creciente inestabilidad de los ingresos que conlleva un intercambio de hogares que entran y salen de la pobreza y, en general, el fenómeno de la vulnerabilidad social rasgo característico del patrón de desarrollo vigente, son los dos desafíos que deberá enfrentar la región en los próximos años (CEPAL, 2000a, p. 45).

En las tareas que van dirigidas hacia los aspectos estructurales del problema, el propósito de crear definitivamente una estructura de tenencia y propiedad más equitativa de la tierra, se inscribe para la CEPAL como una acción indispensable y prioritaria que debe ser abordada si se quieren crear las condiciones necesarias para la búsqueda de la equidad y el crecimiento. No solamente para promover la paz social sino también para expandir las fronteras de posibilidades de producción. En los años noventa se han cambiado sustancialmente las leyes y las políticas referentes a la tenencia de tierras. En algunos países se canceló el compromiso estatal de distribución de tierras y se legitimaron la venta y las transacciones en torno a los derechos agrarios; en otros se legalizó casi sin trabas la venta, renta y aparcería de tierras; en una gran mayoría de países se han enfatizado los mecanismos del mercado centrandos los esfuerzos en la implementación de programas de saneamiento de títulos, en la creación, reforzamiento y modernización de los sistemas de registros y en la creación o actualización de los sistemas de catastro; otros combinan políticas de reforma agraria con incentivos para la compra de tierras a través del mercado y, en otros, las negociaciones de paz han sido acompañadas con asentamientos en tierras agrícolas de poblaciones que estaban en litigio.⁵

La crisis de los ochenta evidenció las dificultades de los organismos tradicionales del sector social para enfrentar el aumento y agudización de la pobreza. Programas sociales específicos surgieron en la región para aliviar los efectos de las medidas de reforma y ajuste estructural adoptadas durante la crisis de los ochenta.

La gran mayoría de los programas sociales de la región aparecen a fines de la década de los ochenta y comienzo de los noventa, con el objeto de paliar rápidamente los efectos de las medidas de ajuste sobre la población más pobre. Por ello, estos programas constituyen una nueva política específica contra la pobreza, en general autónoma del presupuesto gubernamental. Las orientaciones y conceptos distintos que comienzan a materializarse en diversas acciones, evidenciaron la necesidad de renovar los criterios para el diseño e implementación de las políticas

⁵ CEPAL/GTZ, proyecto en ejecución sobre: Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores, Santiago de Chile, junio 2000.

sociales. Lentamente esto podría dar paso a un nuevo paradigma en política social, aún emergente (Franco, 1996).

A grandes rasgos, las maneras de plantearse el diseño y aplicación de los programas sociales se relacionan con algunas dimensiones básicas. Primero la institucionalidad, considerando que la política social tradicional entregaba todas las funciones (financiación, diseño, aplicación, supervisión) al Estado, mientras que hoy es común que se tenga en cuenta la presencia de otros actores sociales, como los gobiernos locales, las instituciones voluntarias, comunidades y otras afines. Segundo, las fuentes de financiamiento de la política social han sido las arcas fiscales. Hoy se busca la cofinanciación no sólo para recuperar costos sino también para animar el compromiso de la comunidad con los programas. Tercero, se discute si la asignación de los recursos debe financiar la oferta provista por el Estado o, si por el contrario, corresponde el subsidio a la demanda. Finalmente, se pone énfasis en la focalización, que consiste en identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objeto de asegurar un alto efecto per cápita en el grupo seleccionado. La idea es que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Así se hace más fácil también calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada (CEPAL, 2000b, p.142).

Los programas sociales fueron concebidos como mecanismos transitorios dirigidos a compensar los efectos negativos de las medidas de ajuste. Sin embargo, la tendencia ha sido prolongar la duración de ellos. Esta prolongación ha significado cambiar el carácter compensatorio de los programas para convertirlos en instituciones de inversión social, planteando la necesidad de que mejoren los criterios de focalización e incluyan dentro de su población objetivo a los grupos afectados por la pobreza estructural y no sólo a la población afectada por el ajuste.

Nueva aproximación al desarrollo rural

Desde esta perspectiva, la CEPAL muy recientemente en reuniones de expertos hace una evaluación de las experiencias en programas de ataque a la pobreza rural,⁶ en las cuales ha participado en muy distintos planos con otros organismos internacionales -Banco Mundial, FAO, BID e IICA, y con distintos grados de compromiso con los países de la región en programas dirigidos al ataque de la pobreza rural. Concluye esta evaluación diciendo que predominan algunas características muy marcadas en las estrategias de consenso que han surgido para abordar el desarrollo rural. La orientación de demanda de los programas, para que los contenidos estén determinados por los propios beneficiarios, pues son ellos los que pueden identificar mejor las carencias específicas de los grupos a los cuales llegan las acciones, a pesar de que se enfrenta, en general, una oferta establecida, centralizada y rígida pero que termina por flexibilizarse. La focalización de las actividades, para que haya una identificación específica de los beneficiarios y de los recursos asignados, prioridad de la acción dirigida hacia los grupos más vulnerables y más interés a las peticiones de la comunidad que a las propuestas elaboradas centralmente. La descentralización institucional, dada la necesidad de fortalecer las estructuras territoriales del aparato del Estado y asignarle un papel más significativo a los gobiernos locales, reconociendo, sin embargo, que hay facetas del problema que tienen una solución óptima sólo desde una perspectiva más general, como la creación de capacidad competitiva para la inserción a los mercados, el abordaje de algunas necesidades básicas relacionadas con obras de infraestructura, el desarrollo de agroindustrias, o de módulos especiales de prestación de servicios en el campo de la educación y la salud. El carácter multidimensional y plurisectorial que adquieren las tareas para enfrentar la

⁶ CEPAL, FAO, Encuentro de Altos Directivos sobre Mitigación de la Pobreza Rural, enero 2000.

pobreza rural quieren decir, según lo indica la experiencia, que deben constituirse en organismos independientes que asuman directamente la ejecución de los programas, y así disponer de una institucionalidad ágil, integradora de múltiples programas sociales y con real capacidad de resolución. Finalmente, la necesidad de medición de impactos como una cultura por la evaluación y la rendición de cuentas, que aunque implica sacrificios, contribuye a fomentar la necesaria transparencia de las acciones públicas y privadas.

Esta experiencia de la región se acumula en un amplio espectro de acciones que se traducen en muy distintos tipos de programas.⁷ Unos se identifican por su dedicación al mejoramiento de la posición de activos de los hogares rurales, que incluyen: capital natural (tierra, irrigación, bosques); capital físico (maquinarias, herramientas, tractores, construcciones); capital humano (educación, entrenamiento, conocimientos técnicos); capital financiero (liquidez, crédito); y capital social (conjunto de relaciones que fortalecen la comunicación entre los hogares, y la información hacia los mismos). Otros están armados por aquellos orientados a fortalecer las organizaciones que proveen de los bienes públicos, como infraestructura (camino, redes de irrigación, electricidad), y servicios de asistencia técnica. Y otros se identifican por ser programas orientados a satisfacer necesidades básicas, que incluye a los programas más tradicionales dirigidos a la educación, nutrición y salud, construcción de viviendas y agua potable en el medio rural.

Hasta ahora ha sido más efectiva la provisión de las necesidades básicas que el lograr que el ingreso de los pobres aumente. Conduciendo las demandas locales a través de las organizaciones y descentralizado la oferta, parece que aumentó la eficiencia en la entrega de servicios básicos y la necesaria adaptación de la oferta a una demanda heterogénea. Por contraste, la necesidad de generar más ingresos ha resultado una tarea más ardua y con resultados más modestos. Esto sugiere que la estrategia para generar ingresos necesita ser refinada aun más. Tomar el territorio en oposición al tradicional enfoque sectorial del desarrollo rural parece ser una importante contribución de las nuevas formas de resolver el problema. Una adecuada estrategia de desarrollo integrando las funciones del gobierno, de los privados y de la sociedad civil parecen también como más razonables. Se enfrenta, en suma, una coyuntura favorable para transformar los enfoques de alivio de la pobreza a otro más exigente de desarrollo rural que constituyan una estrategia clara y permanente contra la pobreza, es decir, una política de Estado más allá de las administraciones gubernamentales, por un hecho simple pero vital, porque hay en la actualidad una mayor conciencia en la sociedad.

Destaca también la necesidad que tienen los programas de contar con equipos especializados e instrumentos técnicos adecuados toda vez que persiguen focalizar sus inversiones en la población más pobre, hacer seguimiento de los proyectos, evaluar programas, y otras acciones similares. Se ha fomentado la descentralización y la participación, como mecanismos para tener un mayor acercamiento con la realidad comunal y municipal, e involucró a las propias comunidades en la identificación de sus necesidades y en la definición de los cursos de acción. Junto a ello se presentan problemas con relación a la escasa capacidad que tienen los grupos muy pobres o indigentes para presentar sus propias demandas en el lenguaje de proyectos y acceder así a los fondos de inversión. En cuanto a la población objetivo, los criterios de focalización utilizados y el grado de cobertura de los programas, son temas que deben profundizarse más. Además, el tema de la evaluación de estos programas avanza lentamente en la región. En lo que respecta a los

⁷ Principales experiencias: programas como: i) PRONAMACHCS en Perú e INDAP en Chile que invierten en operaciones para el incremento de la producción agropecuaria, ii) que proveen activos para facilitar la participación en los mercados como FOSIS en Chile; iii) aquellos que distribuyen dinero y asistencia, como el de la incorporación a la seguridad social de la población rural en Brasil o PROGRESA en México; iv) aquellos que fortalecen las organizaciones, asistiendo la descentralización y ayudando en la formación de sus organizaciones, como DAR en Chile, o IDR en Nicaragua, también asistir a las municipalidades en sus tareas de planificación de la acción, como la contribución al desarrollo de la Previsión Rural en Brasil y, v) los fondos de inversión social, como FOSIS también en Chile, la Red de Solidaridad de Colombia y FONCODES en Perú, los cuales tiene múltiples líneas de trabajo y con una gran dispersión de objetivos como construcción de escuelas, postas de salud, sistemas de agua y otros.

presupuestos, una parte importante de estos montos proviene de la cooperación internacional, lo cual se estima como una ventaja por la agilidad y flexibilidad que le confiere a los fondos. No obstante, habría que preguntarse también por el modo en que la excepcionalidad de estos recursos afecta la continuidad de los proyectos.

De lo expuesto, se desprenden algunos criterios generales que han guiado el funcionamiento de los programas sociales, esto es, focalización, descentralización, participación, articulación de sus acciones con otros organismos del sector social con miras a una mayor integridad y sostenibilidad de sus acciones, convocatoria a concursos, cofinanciación, transparencia en la asignación de los recursos y evaluación de los programas. Muchos de estos criterios son parte de los conceptos emergentes de las políticas sociales, y en este sentido los programas sociales se constituyen en experiencias que permiten conocer cómo dichos conceptos u orientaciones se plasman en prácticas concretas (CEPAL, 1997).

Es posible esperar en algunos países de la región tanto una acentuación de la pobreza como también -en la mayoría de ellos, un incremento de los hogares pobres, como consecuencia del aumento de la condición de vulnerabilidad que ha traído aparejada la nueva modalidad de desarrollo. Así, las políticas públicas debieran perseguir distintos objetivos según apunten a estratos de hogares pobres claramente diferenciados entre sí. Una parte de los hogares, especialmente los que se incluyen en la denominada pobreza dura, tienen alta deficiencia de capital humano, patrimonio e ingresos, que les impide salir de la pobreza. En el intertanto, y sobre todo en aquellos países donde la indigencia reviste un alcance masivo, las transferencias de ingreso pueden producir en el corto plazo una reducción de la severidad de la pobreza, aunque no necesariamente su superación. Otros hogares, en tanto, se han visto afectados por la actual flexibilidad del mercado laboral, la falta de seguros de desempleo, y por las políticas restrictivas en el plano de la salud, educación y otros ámbitos sociales, que los han colocado en condiciones de mayor indefensión que en el pasado e incluso susceptibles de caer en la pobreza.

Al señalar los pilares que debe tener una adecuada estrategia de desarrollo para el mundo rural después de las experiencias de los años ochenta y noventa y pensando en las tareas para el nuevo milenio, El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo apunta al reforzamiento que deben generar las acciones públicas, cuando señala: “las propias transformaciones que han experimentado las economías y las sociedades latinoamericanas han introducido, además de otros pilares como una política macroeconómica estable, un nuevo elemento: la conveniencia de apoyar las políticas públicas para el sector rural en nuevas instituciones y con la participación de nuevos actores” (Ocampo, 2000).

Esto impone un considerable desafío a lo que debiera ser una renovada política social, con el respaldo de una apropiada institucionalidad, pero que a la vez no puede concebirse al margen de una mucho más estrecha vinculación y coordinación con la política económica. Esto implica recuperar en ciertas áreas algún grado de universalidad de las políticas públicas (CEPAL, 2000c). Se nos está pidiendo, en suma, una mayor conjunción entre lo económico, social e institucional.

Las políticas orientadas a promover y proteger el empleo y fomentar el crecimiento de la productividad de las micro y pequeñas empresas debieran ocupar un papel central. En casi todos los países de la región este grupo representa la mitad, o más de la mitad, de las ocupaciones, antecedente que es particularmente cierto en el caso de la agricultura.

En el ámbito del acceso a los servicios sociales se requiere complementar las medidas focalizadas destinadas al combate a la pobreza, y en especial de la pobreza extrema, con otras que atiendan a estratos populares o medios que se ven enfrentados a una mayor variabilidad y, en ocasiones, a una disminución de ingresos.

Se necesita pensar en la creación de fondos especiales o redes de seguridad que hagan posible a los gobiernos acudir en ayuda de los grupos más afectados por el impacto recesivo interno que las crisis suelen provocar.

Es necesaria una adecuada estructura institucional, para llevar a cabo la acción del Estado en correspondencia con las condiciones y requerimientos que impone la nueva modalidad de desarrollo que han venido adoptando los países de América Latina.

Una política pública que recupere algún grado la universalidad, demanda al mismo tiempo mayor solidaridad. Bajo este prisma, es necesario también insistir en la reforma de las instituciones con una adecuada política que incentive la intervención directa de la ciudadanía.

V. Síntesis

Se dijo en los albores de la CEPAL que era indispensable para solucionar el problema de la fuerza de trabajo redundante que dejaba el progreso técnico en la agricultura, que la industria y las otras actividades como los servicios, debían absorber con crecientes ingresos esa población redundante, en caso contrario los efectos pauperizantes para el mundo rural eran inevitables. Y en ese contexto, se dijo también que potenciar la capacidad del recurso tierra, era fundamental para lograr una ampliación sustancial de los mercados nacionales para los bienes manufacturados de consumo intermedio y finales así como para los bienes de capital.

El desarrollo alcanzado logró incorporarle dinamismo al sector agropecuario así como también una significativa transformación a la estructura social del agro. Se potenciaron allí nuevos actores tanto nacionales como extranjeros. Por eso y en ese contexto se procedió a privilegiar y enaltecer por parte de la CEPAL, la capacidad de aquella parte de la agricultura que quedaba a la saga del progreso, y se procedió a reconocer su gran potencial productor, de integración y de sobrevivencia para las poblaciones rurales. Esta era la de la agricultura campesina afiatada en la familia. Se trataba, entonces, de poner un gran acento en el discurso, ahora para generar también a través de la agricultura una capacidad de retención de la población rural en forma productiva, en caso contrario -se sostenía, el problema global del empleo en la región sería absolutamente imposible de resolver.

En estos quehaceres estaba la región cuando sobrevino un intenso proceso de cambios estructurales. La CEPAL puso el énfasis en un proceso de reforma de la economía con un doble objetivo: el de la modernización y la democratización. Se trataba de buscar la equidad junto a una necesaria transformación productiva con un rol preponderante del mercado. Para el mundo rural se trataba de que las relaciones entre los agricultores -particularmente los de la agricultura campesina y familiar que habían alcanzado algún grado de desarrollo, y las empresas agroindustriales y agroexportadoras, eran el nexo más idóneo para alcanzar estas metas, como quedaba de manifiesto en lo mucho que esas empresas contribuían en la región a mejorar las técnicas de producción y diversificar las exportaciones agrícolas.

El propio desarrollo del mundo rural realzó las actividades rurales no estrictamente agrícolas y que estas fuentes de ingreso rurales no agrícolas podían evitar un desarrollo urbano rápido o excesivo y una degradación de los recursos naturales como consecuencia de la sobreexplotación. Pero se detectaban algunas paradojas como que los hogares más pobres son también los que más dificultades tienen para beneficiarse del empleo en el mencionado sector por la falta de recursos. Al contrario, el resto que se enfrenta con menores necesidades, tienen al mismo tiempo una capacidad mayor para participar en el sector rural no agrícola. Era necesario, entonces, utilizar políticas y programas para afrontar adecuadamente esas paradojas y que las familias rurales dieran así un salto en sus ingresos.

Pero la CEPAL, entretanto, no pierde interés en promover las transformaciones del Estado. Pone especial atención e impulsa el diseño y la aplicación de programas de gasto del gobierno con horizontes de mediano y largo plazo en áreas que se consideran estratégicas en términos del bienestar público, como las del gasto social. Éste debe concebirse en su complejidad: como componente principal del gasto público y sobre la base de criterios explícitos de búsqueda de una mayor equidad. Propone para tales efectos un pacto fiscal para abordar el financiamiento que involucra este accionar si se quiere que estas definiciones adquieran real validez dentro de la sociedad.

En presencia de las reformas se generó una gran vulnerabilidad en la población que indujo a más pobreza o la intensificó. De este contexto económico y social surgen en la región los programas de alivio a la pobreza, que desde la tradición de la CEPAL deben acogerse, pero en el entendido de que están encaminados en una dirección que no pretende ser la única y quedarse sólo en reducir los efectos de los programas de ajuste, sino ser complementarios a las transformaciones que exigen un mayor crecimiento de los sectores urbanos para absorber mano de obra rural, reconocer la capacidad de la agricultura campesina y su acceso a los distintos mercados, potenciar las articulaciones productivas, en especial las agroindustriales y las actividades no agrícolas del mundo rural. Para ello se necesita un Estado eficiente y eficaz, y la existencia de un pacto fiscal para disponer del financiamiento que tales programas requieren.

En suma, en un comienzo se puso énfasis en los aspectos estructurales del desarrollo, traducido en la búsqueda de una gran compensación entre el mundo rural y urbano que le exigía a este último un gran esfuerzo de dinamización para optimizar el empleo e ingreso de toda la población. Posteriormente, los problemas del desarrollo en lo que al sector agropecuario se refiere, se traducen en una gran dualidad entre actores de carácter empresarial y otros, especialmente campesinos, que quedan a la saga, dando lugar, entonces, a la búsqueda para ellos de una mayor igualdad de oportunidades. La modernización y globalización que deviene en los años ochenta, obliga a asumir la competitividad y transformación productiva para todos los sectores y también para la agricultura, realizándose la incorporación a los mercados. Sobreviene en esos años, además, una nueva dimensión del mundo rural no agrícola que obliga a buscar el equilibrio en los propios espacios rurales. La posterior transformación y redimensión del Estado obliga a repensar en lo que deben ser las responsabilidades de la sociedad respecto a los sectores más pobres con un énfasis

primero en lo social, que más recientemente evoluciona hacia una concepción integrada de los equilibrios simultáneos en lo económico, social e institucional para definir lo que deben ser las políticas relativas a la pobreza y vulnerabilidad de la población sin oportunidades y sujetas a la volatilidad de las economías.

Parfraseando a Enrique Iglesias, uno de los Secretarios Ejecutivos que la CEPAL tuvo en estos cincuenta años, se puede decir que en todas estas interpretaciones hay una parte de verdad y actualidad. Lo importante es avanzar en cada una de estas direcciones sin dejar ninguna atrás, potenciándolas en su justa medida y considerando que constituyen distintos aspectos de un mismo problema, por lo demás inmanente al propio sentido del desarrollo.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- ___ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- ___ (2000c), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G. 2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- ___ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- ___ (1997), *Nuevas experiencias en política social: Los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales* (LC/R.1744), Santiago de Chile, agosto.
- ___ (1995), *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura* (LC/L.919), Santiago de Chile.
- ___ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- ___ (1981), *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 9 (E/CEPAL/G.1188), Santiago de Chile, noviembre.
- ___ (1978), *Veinte y cinco años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975)*”, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 21, Santiago de Chile, Unidad Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.
- ___ (1973), *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile.

- ___ (1965), El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/716/Rev.1), Nueva York.
- CEPAL/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Centro Regional Sur) (1997), Panorama de la agricultura de América Latina en las dos últimas décadas (LC/L.1102), Santiago de Chile.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1998), "Los ingresos rurales no agrícolas en los países en desarrollo", El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1998, Roma.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Godoy, Lorena y Marta Rangel (cons.) (1997), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Iglesias, Enrique (1978), "La ambivalencia del agro latinoamericano", Revista de la CEPAL, N° 6, Santiago de Chile, segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.II.G.4.
- López Cordovez, Luis (1982), "Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 16 (E/CEPAL/G.1195), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.2.
- Ocampo, José Antonio (2001), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina", Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?, M. Beatriz David (comp.), Bogotá, D.C., CEPAL/Alfomega, en prensa.
- Ortega, Emiliano (1988), "La agricultura en la óptica de la CEPAL", Revista de la CEPAL, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ottone, Ernesto (2000), La modernidad problemática. Cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano, México, D.F., Editorial JUS, 2000.
- Prebisch, Raúl (1973a), Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- ___ (1973b), La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL. Publicado originalmente en agosto de 1954.
- ___ (1973c), Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL. Publicado originalmente en 1952 como documento de la CEPAL, bajo la signatura E/CN.12/221.
- ___ (1970), Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ___ (1963), Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, Joseph (1994), Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre equidad y transformación productiva, serie Desarrollo productivo No. 17 (LC/G.1841), Santiago de Chile, CEPAL.
- Revista de la CEPAL, N° 16 (E/CEPAL/G.1195), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.2.
- Rosenthal, Gert (1995), "El momento económico de América Latina", vigésima novena Asamblea Anual de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), San José de Costa Rica, 8 y 9 de noviembre.
- Schejtman, Alejandro (1996), Agroindustria: alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación (LC/R.1660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



NACIONES UNIDAS



Serie

desarrollo productivo

Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999. [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What schools teach us (LC/L.1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, (LC/L.1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L.1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas (LC/L.1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R., N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L.1316-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, N° de venta E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, (LC/L.1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, (LC/L.1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México (LC/L.1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina (LC/L.1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina (LC/L.1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana (LC/L.1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay (LC/L.1367-P), Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega. En prensa.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1371-P), Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México (LC/L.1414-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters, N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean (LC/L.1380-P), Red de desarrollo agropecuario, Max Spoor, N° de venta E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación (LC/L.1404-P), Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Luis Gustavo Florez. En prensa.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing (LC/L.1420-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Gary Gereffi, N° de venta S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina (LC/L.1406-P), Red de desarrollo agropecuario, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000.
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox. En prensa.

- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications (LC/L.1415-P), Red de reestructuración y competitividad, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, N° de venta E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur (LC/L.1421-P), Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000.
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000.
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin. En prensa.
- 91 Comportamiento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho. En prensa.
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, Volumen I (LC/L.1447-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II (LC/L.1447/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador (LC/L.1448-P), Red de desarrollo agropecuario, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana (LC/L.1449-P), Red de desarrollo agropecuario, Santiago Perry, N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola (LC/L.1453-P), Red de desarrollo agropecuario, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, Red de reestructuración y competitividad, Lázló Kassai. En prensa.
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL (LC/L.1454-P), Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, N° de venta S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000.

Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: