

**Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina:
paradojas y desafíos**

Thomas Reardon

Michigan State University, USA

María Elena Cruz

Ministerio de Agricultura, Chile

Julio Berdegú

Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Chile

Ponencia invitada para una sesión magistral del Tercer Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios, Lima, 19-21 agosto 1998, Lima, Perú.

Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos

INTRODUCCIÓN

El sector rural no agrícola (RNA) es, actualmente, muy importante por sus efectos sobre el empleo y la productividad en las economías rurales de América Latina:

(1) Los ingresos generados en el sector RNA constituyen una parte importante y creciente de los ingresos y empleos rurales, incluyendo los de los pobres. Este hecho fue reconocido en las investigaciones pioneras sobre hogares rurales en América Latina en los años 60 y 70, ejemplo de las cuales fue el importante trabajo de Adolfo Figueroa (1981) en la sierra peruana. Trabajos posteriores han confirmado el papel sustantivo de estas fuentes de ingreso, así como su importancia para la seguridad alimentaria de las comunidades rurales. En las dos décadas recientes se ha demostrado que las actividades RNA han ido creciendo y transformándose.

(2) En los componentes extra finca del sistema alimentario, el sector RNA provee a la economía rural de servicios y productos en encadenamientos hacia atrás (abastecimiento de insumos a los agricultores) y hacia adelante (procesamiento y distribución de los productos agrícolas).

Los encargados de formular políticas que inciden en el desarrollo rural y agrícola ya están, o estarán de una manera creciente, a favor de un desarrollo equitativo del sector RNA, lo que significa un desarrollo que involucre la participación de los pobres. Ello por las razones siguientes:

(1) La pobreza y desigualdad en los sectores rurales de América Latina son problemas serios y persistentes -- y el empleo rural es, o debe ser, una alta prioridad en cada país.

(2) El sector agrícola será en adelante sólo una ayuda limitada para resolver el problema de desempleo rural, lo que significa que la potencialidad para aumentar el mercado laboral agrícola será restringida.

(3) Los componentes extra finca del sistema alimentario, que típicamente constituyen una proporción importante en el sector RNA, son críticos en una agricultura creciente y competitiva. Si estos componentes hacia atrás y adelante funcionan de manera eficiente, al fabricar, reparar, y comercializar los insumos agrícolas y maquinarias, permiten al agricultor reducir sus costos. Al procesar y comercializar los productos agrícolas, estas actividades atenúan la inestabilidad de precios agrícolas y aumentan la rentabilidad. Estas funciones son tanto más útiles debido a la creciente presión competitiva que se impone a los agricultores latinoamericanos, tanto en los mercados regionales, como globales.

(4) El ingreso RNA puede ser un complemento importante del ingreso agrícola de los minifundistas y de los sin-tierra para el enfrentamiento normal de los riesgos ocasionados en la producción agrícola, para enfrentar las pérdidas de ingreso causadas por sequías, inundaciones, o pestes, y para generar el dinero que permita la adquisición de insumos agrícolas.

(5) La transformación del sector RNA dinamiza la industrialización del país.

Estas contribuciones, por lo que significan, incrementarán en importancia por mejorar los niveles de seguridad alimentaria, por su aporte al alivio de la pobreza, y por la mejoría de la competitividad y productividad agrícola, en las décadas que vienen. En consecuencia, todos los que se interesan en el desarrollo rural, tanto en los ministerios de agricultura, como en los de finanzas, interior, o industria, el sector privado y ONG'S, así como los organismos de investigación agrícola y universidades, tendrán un interés creciente en el dinamismo y equidad del desarrollo del sector RNA.

Sin embargo, el desarrollo equitativo del sector RNA no será fácil ni automático. Además, las estrategias para hacerlo serán distintas según el país y la zona. En la hora actual hay muchas incertidumbres y cuestiones emergentes relacionadas al desarrollo del sector RNA, que aún hace una década no eran evidentes. Fuerzas tales como la liberalización, la globalización, la agroindustrialización, el ajuste estructural y la "rur-urbanización" están alterando rápidamente la cara de la agricultura (Berdegué y Escobar, 1995), su relación con el sector RNA, y a este mismo sector.

Esta ponencia explora las características, paradojas y desafíos del fomento equitativo del sector RNA en América Latina. Comienza con un breve esbozo de las fases históricas de la transformación del sector RNA y, dentro de este esquema, la ubicación del sector en América Latina. El resto de la ponencia será una presentación de estas características, paradojas y desafíos del sector, organizada en tres niveles, micro, meso y macro, construyendo el argumento "desde abajo hacia arriba". Se utilizan estos términos que son comunes en el debate actual, micro, para el nivel del hogar; meso, para el nivel de la zona, la economía local, la comunidad; y macro, para el nivel del país o región. Concluye con un resumen e implicancias de políticas e investigación.

LAS FASES DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR RNA Y, DENTRO DE ESTE ESQUEMA, LA UBICACIÓN DEL SECTOR EN AMÉRICA LATINA

Una perspectiva cuantitativa...

En una aproximación gruesa, el ingreso RNA (es decir, el que no es ingreso agrícola, empleo salarial producción en predio, ni ingreso de migración) constituye en el sector rural de América Latina, entre el 30 a 50 por ciento, o sea, aproximadamente el 40 por ciento del ingreso generado, no proveniente de subsidios. Este ingreso se constituye por actividades independientes y/o asalariadas, en comercio, otros servicios y manufactura en las comunas rurales. Esta aproximación está basada en una revisión de encuestas rurales a través de varios países de América Latina (véase la ponencia Cruz, Berdegué, Reardon, en este seminario por más detalles). Estas cifras pueden compararse con las de Africa (cerca del 40 por ciento como promedio) y Asia (cerca del 35 por ciento), de nuevo cifras gruesas extraídas de una síntesis de estudios de casos (dado que las cifras oficiales no son muy útiles, excepto en el caso de porciones de población activa en tal o cual rama (Reardon et al., 1998).

Además, los datos disponibles (más que todo en las cifras oficiales sobre el empleo rural) muestran que el empleo RNA está creciendo de manera apreciable. Cifras citadas por Klein (1992) muestran que, en promedio, se han dado aumentos rápidos en la proporción de personas empleadas

en actividades RNA en la población rural latinoamericana en las dos décadas pasadas. En cada caso, con la excepción del Perú, (donde no hubo cambio significativo) y Bolivia (donde hubo decrecimiento), el empleo en actividades RNA, en cifras absolutas, aumentó mucho más rápidamente que el empleo agrícola (así como el porcentaje del empleo total en actividades RNA) desde mediados - 1970s a mediados y fines de 1980. En la mitad de los países latinoamericanos, la tasa de crecimiento del empleo agrícola fue negativa, aunque en todos los países la tasa correspondiente del empleo RNA fue positiva. Así, la parte de la población rural empleada primariamente en el sector RNA ha crecido de un 24 por ciento a un 29 por ciento en alrededor de una década. Lógicamente este aumento puede subestimar la importancia de estos ingresos para las familias rurales en las cuales ambas fuentes de ingreso son empleos complementarios en los sectores primario y secundario.

Una perspectiva cualitativa e histórica...

Una reseña de la literatura sobre el sector RNA en los países en desarrollo revela tres fases de la transformación del sector RNA a través del tiempo (Reardon et al., 1998). Es instructivo caracterizar estas fases tipológicamente y, dentro de este esquema, ubicar el caso latinoamericano. Estas fases son útiles para apreciar la naturaleza del sector RNA, en América Latina, indicar cuestiones con valor estructural e identificar estrategias de fomento apropiadas a tal o cual fase.

Además, hay que notar que la transformación del sector RNA no debe ser confundida con la transformación económica global de un país: la primera toma como contexto a la segunda, y en la segunda hay una proporción decreciente del sector agrícola en el producto grueso nacional a medida que se “desarrolla” la economía global nacional (Timmer, 1988). Sin embargo, la teoría general de transformación económica no nos señala dónde ocurre la actividad no agrícola - si en áreas rurales o en áreas urbanas - y cómo su naturaleza se transforma a través del tiempo en las áreas rurales.

La primera fase de la transformación del sector RNA puede caracterizarse inspirándose en Hymer and Resnick, 1969. En ese estudio las actividades RNA están basadas en el hogar y en el campo (y no en la comuna rural), son de pequeña escala, utilizan tecnología tradicional e intensiva en mano de obra y producen bienes y servicios casi exclusivamente para el mercado local. Es la fase de la cestería, la molinería tradicional, el transporte en carreta de la chacra al mercado, etc. En esta fase, la mayoría de los adultos practican la “pluriactividad” en el sentido de que cada uno ayuda en la chacra y, en la estación baja, hace una actividad RNA o migra.

La segunda fase involucra una mezcla de actividades RNA vinculadas con la agricultura y actividades RNA basadas en la demanda derivada de los ingresos del primer grupo, en el desarrollo de comunas rurales (o sea, la rur-urbanización) y en la demanda derivada del sector urbano (como el turismo) o en el sector exportador. Además, el crecimiento de urbes-rurales es simultáneo con esta fase: como hay una aglomeración de empresas RNA en las comunas rurales, a la vez, esta aglomeración ayuda al ascenso del sector RNA y, frecuentemente, al sector RNA ligado al agro. Por esta razón es coincidente el crecimiento de ciudades intermedias en las áreas de comercialización agrícola (Paniagua, 1996). Hay también un aumento del fenómeno denominado en inglés “commuting”, que significa viajes diarios o semanales entre campo y áreas rur-urbanas, a la vez que

de los urbano-rurales hacia el campo para trabajar en el agro, y de los campesinos hacia la comuna rural para trabajar como jornaleros, como empresarios pequeños, o como empleados. (Rivera y Cruz, 1984, Klein, 1992).

En la segunda fase, si se la compara con la primera, hay un cambio hacia los productos comercializables mas allá de la localidad, hacia servicios pertinentes a la economía rur-urbana, y un inicio de sub-contratación urbano-rural y extranjero-rural, más que todo en bienes durables ligeros, como la ropa (Martínez, Ecuador, 1991). Hay una bimodalidad creciente en la intensidad de capital de las actividades (así como en los beneficios de la mano de obra) adentro de un subsector RNA dado, como entre subsectores RNA. En consecuencia, hay una coexistencia (normalmente diferenciada espacialmente en el espacio rural) del pobre y del más rico (relativamente más rico) trabajando ambos, en el mismo sector RNA, pero empleando tecnologías y habilidades diferentes, y ganando ingresos distintos. Por ejemplo, se puede encontrar una empresa chica operada por una mujer y su hija, fabricando masa con técnicas tradicionales en el campo de Zamora, México, mientras en la pequeña comunidad rural o en la ciudad intermedia se encuentran empresas de molinería y fábricas de tortillas escala mediana, relativamente intensivas en capital (Rello, 1996). La pluriactividad del campesino típico sigue vigente en esta fase, pero hay un cambio hacia una mayor actividad asalariada (versus trabajo independiente, en la chacra o en el hogar).

En la tercera fase, hay una intensificación de los elementos de la transformación que han diferenciado la segunda de la primera fase, o sea, la relación rur-urbana - campo, la "commuting", la subcontratación de los rurales por los urbanos y extranjeros (esta vez en producción de artículos duraderos semi-ligeros y semi-pesados, como los vehículos; (Otsuka, 1998, para el caso de Asia del este), y la agroindustrialización. A la vez, a causa del crecimiento de la industria urbana, de la "desprotección del interior" vía mejor infraestructura, de la mayor densidad de población, de la liberalización de los mercados, y de la mayor integración del mercado nacional y regional, las empresas pequeñas y medianas del sector RNA son cada vez más sometidas a la competencia de minoristas de gran escala (como los supermercados de productos de consumo y como los nuevos supermercados de insumos agrícolas) y de agro-procesadores de gran escala que son subsidiarias de grandes empresas multinacionales o nacionales.

Entonces, ¿dónde se ubica una región tan diversa como América Latina en este esquema de tres fases? En realidad, en las áreas rurales de esta Región uno puede encontrar casos de cada una de las tres fases. La fase predominante del área rural de un país tiende a estar correlacionada con el PIB per cápita. Sin embargo, como señala Klein (1992), el PIB parece útil, pero no es una aproximación adecuada del nivel y naturaleza del sector RNA de un país (así uno encuentra situaciones bien diferentes en el sector RNA en Chile y en Costa Rica, países con PIBs per cápita similares). Otros factores que determinan las diferencias incluyen el volumen, composición, y productividad del agro, el ingreso promedio y agregado de las áreas rurales, el grado de infraestructura, la densidad de población, el nivel de educación, las políticas del país y otros factores. Estos factores serán tratados más adelante.

Pero, forzados a generalizar, se puede ordenar los casos en una gama de regiones - de Africa, a Asia del sur, a de América Latina, a Asia del Este - y proponer de una manera gruesa que la situación promedio de cada región en esta gama varía de la fase 1 a la fase 3. Eso ubica el promedio para América Latina en la fase 2, con la advertencia que esto sería un promedio de situaciones tan diversas como el Sertao de Brasil y el Altiplano de Bolivia, o los valles productores de lácteos para el mercado nacional en los Andes, como el valle de Mantaro en Perú, y las áreas cafeeólicas de

Colombia, hasta la Pampa rur-urbanizada de Argentina o las zonas agroindustriales hortícolas del sur de Brasil o el centro de Chile. Y cómo se puede evitar decir que esta misma variedad alrededor de los promedios en fases se encontraría también para las otras grandes regiones?

NIVEL MICRO: PARADOJA Y DESAFÍOS

La decisión del hogar rural de participar en una actividad extra-finca en el sector RNA, en empleo asalariado agrícola, en migración, y la selección de la actividad en cuestión, es una función de los incentivos enfrentados por el hogar, y de la capacidad que éste tiene para participar. Este modelo sencillo, que elabora una función de incentivos y capacidad, puede ser utilizado para describir las paradojas y desafíos del fomento equitativo del sector RNA a los niveles micro y meso.

Los incentivos pueden desagregarse en el rendimiento (precio y salario), costos y riesgos. La relación entre éstos determina el comportamiento del hogar:

- factores de “atracción”, especialmente el ganar un ingreso más alto en una actividad con buen rendimiento, lo que es común en el caso de actividades RNA, en relación a las de minifundismo de subsistencia o al empleo agrícola eventual;
- factores de “expulsión”, generalmente el compensar una falta de acceso a un mercado de seguros o crédito (muy común en el caso de comunidades pobres de América Latina), lo que demanda diversificación de ingresos (en actividades RNA, entre otras) para manejar riesgos de ingreso, para manejar impactos sobre el ingreso producidos por sequías o limitaciones más crónicas como falta de tierra, para comprar insumos agrícolas tras un desmontaje del sistema de crédito agrario público o distribución pública subvencionada de insumos, lo que actualmente es muy común.

Sin embargo, puede que un hogar tenga incentivos fuertes, pero baja capacidad para actuar de acuerdo a ellos. Las capacidades importantes que influyen en la participación en actividades RNA con mayor rendimiento, comprenden activos como:

- educación (véase ejemplos de estudios de encuesta por Lanjouw (1997) en Ecuador y El Salvador);
- conocimientos y habilidades específicas, tal como una habilidad en la costura que permite participar en subcontratación de ropas (véase ejemplo de Ecuador en Martínez, 1991);
- alguna forma de riqueza liquidable, en presencia de restricción de crédito o necesidad de garantía para acceder al crédito, como la tierra;
- la ubicación del hogar o el acceso a un vehículo puede ser un activo importante para "habilitar a una persona para participar en el sector RNA (por ejemplo, distancia a una ciudad intermedia o comuna rural, véase el ejemplo de la zona de Sao Paulo, Graziano da Silva y Grossi, 1997)). Hay en este caso una analogía con la teoría de van Thunen de círculos

concéntricos de distancia a un punto rur-urbano, los costos diferenciales de transacción y los rendimientos diferenciales de mano de obra y capital RNA que estos círculos implican.

El conflicto potencial al nivel del hogar es entre incentivos y capacidades, situación que da origen a nuestra **primera paradoja al nivel micro**. En ésta, los hogares más pobres tienen una mayor necesidad de empleo remunerado en el sector RNA (necesidad derivada de factores de >expulsión= basados en la necesidad de manejar riesgos, impactos y limitaciones crónicas). Sin embargo, los más pobres están limitados en sus capacidades por la falta de los activos ya señalados, como educación y conocimientos específicos, escasas tierras para utilizar como garantías de crédito (aunque la escasez de tierra es en sí misma un factor de expulsión), ubicación lejos de centros rur-urbanos.

En contraste con los pobres, los ricos (relativos), que tienen menos necesidad por razones de expulsión, tienen mayor capacidad para participar en el sector RNA, incluso en actividades más remunerativas. Ellos tienden a participar más por razones de "atracción" (basadas en los rendimientos más atractivos de ciertas actividades RNA y oportunidades de beneficios).

Esta paradoja da al empleo RNA su aspecto desigual, a la vez, que su distribución típicamente desigual y su bimodalidad aguda e implica barreras importantes a la entrada de los pobres. En los estudios empíricos se destaca el fenómeno de que los pobres (debido a la ausencia de activos tales como los elementos de "capacidad" descritos arriba) son relegados a los empleos RNA menos remunerativos, como comercio eventual y pequeño y/o a los empleos eventuales agrícolas, ocupaciones ambas en las que se paga poco, que presentan alto riesgo (especialmente ahora en que se advierten rápidos cambios en la tecnología agraria y concentración del sector minorista, etc.), y alta intensidad de mano de obra no calificada: es decir empleos que tienen más que ver con la primera fase del desarrollo del sector RNA, o simplemente los trabajos menos remunerados del sector en su segunda fase, empleos que también requieren poca capacidad como requisito para entrar.

Por contraste, los ricos (relativos), que poseen los activos señalados en la lista de "capacidades", emprenden actividades con (relativamente) alta intensidad en capital (o humano o físico), y que son más remunerativas (típicamente se paga más que en toda la agricultura, con la excepción de cultivos hortícolas de alta intensidad). Ejemplos interesantes se encuentran en Perú (Figueroa, 1981, Escobal y Valdivia, 1995, Escobal et al. 1998); en Ecuador y El Salvador (Lanjouw 1997). Es común encontrar este fenómeno también en otras regiones, como en Africa. (Reardon et al, 1998), India (Lanjouw and Stern, 1993 y Hazell y Haggblade, 1991).

En consecuencia, cuando uno observa datos de encuestas sobre el porcentaje y nivel de ingresos RNA en el ingreso total de los hogares, está observando el resultado del "conflicto" entre incentivos y capacidad. Y este conflicto frecuentemente ilustra la paradoja.

Por un lado, es común observar varias relaciones entre la porción del ingreso total que viene de actividades RNA y el ingreso total proveniente de la tierra: (1) una relación negativa (por ejemplo en México, de Janvry et alia 1995); (2) una relación positiva (por ejemplo en Ecuador y El Salvador, Lanjouw 1997); y (3) una relación en forma de "U", donde la porción del ingreso en empleo RNA es alta para los pobres, disminuye para los medianos y sube de nuevo para los relativamente ricos

(por ejemplo en Argentina (Wiens, 1997) y Ecuador (de Janvry y Glikman, 1991). Por otro lado, sin embargo, observamos que datos sobre niveles de ingreso RNA muestran que los niveles suben a medida que aumenta el ingreso total del hogar, sus tierras y su educación (como en Argentina, El Salvador, y México, estudios ya citados). Este resultado es claramente explicado por la diferencia en los tipos y remuneraciones de las actividades, según el estrato de cada hogar.

Sin embargo, una pauta observada en el comportamiento de hogares a través de una encuesta no es más que una foto. Hasta cierto punto, y eso es probablemente más verdadero en las fases 2 y 3, que en la fase 1, que es menos dinámica, más estancada, se observan trastocamientos, cambios de posiciones de hogares individuales en la distribución de ingreso en una economía local. Por ejemplo, debido a circunstancias afortunadas para un hogar en el mercado laboral de migración urbana, su migrante envía al hogar rural remesas suficientes para educar a los niños en la escuela local profesional, lo que cambia su situación de pobreza en activos (de capital humano), y permite a los hijos entrar en el mercado dinámico de construcción en la comuna rural. Tales procesos significan que el pobre sale de su pobreza utilizando el camino del empleo RNA, después de un proceso inicial para incrementar sus activos en un grado suficiente como para ganar “capacidad” para participar. Este proceso inicial puede deberse a un programa de gobierno, a la migración, o a un boom local agrícola en que participa como trabajador eventual o como productor.

Aunque la investigación empírica sobre este tema es todavía escasa, se pueden encontrar en estudios de corte transversal en El Salvador y Ecuador (Lanjouw 1997), en México (Taylor, 1992), y en trabajos de corte temporal (longitudinal), en Kenya (Francis and Hoddinott 1993), y en las Filipinas (Estudillo and Otsuka, 1998). Se necesita mucha más investigación sobre este fenómeno que es clave para la formulación de políticas inteligentes de ayuda a los pobres para su participación en el sector RNA en mejores condiciones.

Hay que notar que la desigualdad en el acceso a empleos RNA, a causa de una desigualdad en la distribución de los activos cruciales en la capacidad de participar, puede tener repercusiones en la distribución de los ingresos agrícolas. Es decir, en presencia de restricciones de acceso al mercado de créditos, el dinero obtenido en empleos RNA confiere al hogar una ventaja para obtener los insumos que incrementan la productividad agrícola (por no mencionar la tierra). Ya hay algunos estudios que muestran este tipo de proceso intersectorial de diferenciación social, en México, en Kenya (Francis y Hoddinott, 1993), y en Rwanda (Andre y Platteau, a parecer).

El desafío, entonces, es ayudar a los hogares pobres a participar en el sector RNA, a iniciar el proceso de acceso a los activos necesarios para alcanzar la capacidad de entrar en este sector. Eso implicaría un diagnóstico de los tipos de pobreza en activos que afectan a los más pobres con respecto a la entrada a las actividades RNA más dinámicas y remunerativas. También implicaría una exploración de políticas, programas y proyectos para tratar estas limitaciones. Eso puede significar la necesidad de invertir en rutas en el interior, educación y creación de habilidades para los pobres en rubros del sector RNA (por ejemplo, en técnicas de agro-procesamiento), en centros rurales de información sobre los mercados de productos RNA y en tecnologías RNA, por ejemplo de agroindustria de pequeña escala. Hay que identificar oportunidades promisorias y trabajar “hacia atrás”, para identificar los pasos necesarios para ayudar a las comunidades y hogares pobres a entrar en estos mercados, cuando ello sea posible.

NIVEL MESO: PARADOJA Y DESAFÍOS

Los factores que determinan el nivel y la naturaleza del sector RNA en una zona rural dada son analógicos a los que construyen la “capacidad” de un hogar a participar en dicho sector. Estos factores agrupan variables que inciden sobre la capacidad de oferta o producción de bienes y servicios RNA en una zona, así como los que constituyen su capacidad de demanda. Ellos pueden ser resumidos en tres puntos.

(1) El dinamismo y volumen de producción agrícola de una zona son importantes para determinar el nivel, distribución y composición de empleos RNA. Además, la naturaleza de esta agricultura es importante para determinar los tipos y grado de encadenamientos entre la agricultura y el sector RNA, tanto en agro-procesamiento como en demanda de insumos y servicios para el agro.

En América Latina y en otras regiones en desarrollo, así como a nivel de países, el sector RNA tiende a ser más desarrollado y diverso en zonas donde hay un motor dinámico en un sector primario, ya sea histórico o de data reciente. Aunque haya algunas excepciones en cada región, como en zonas donde actividades como la minería, la industria petrolera, la extracción maderera, el eco-turismo o aún el agro-turismo, combinado con una buena infraestructura, han fomentado multiplicadores de empleo en el sector RNA, en general uno tiende a ver, y América Latina no es excepción, que un sector agrícola fuerte se acompaña de un sector RNA fuerte.

Esto es a causa de los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, como también de los “encadenamiento de gasto” basados en una demanda fortalecida alimentada por los ingresos agrícolas. Además, las zonas donde la agricultura sirve a un mercado urbano o extranjero en rápido crecimiento, como los productos favorecidos por la Ley Bennett (hortícolas, carnes, lácteos), los encadenamientos son más dinámicos. Notamos que la transformación de la agricultura hacia estos productos coincide con la urbanización y desarrollo global que afectan la transformación del sector RNA de fase 1 a fase 2, de modo que estos procesos están íntimamente relacionados. Finalmente, un boom y una diversificación agrícola puede ser simplemente la base histórica que ha causado una reacción en cadena de desarrollo de servicios, finanzas, rur-urbanización, etc. Casos clásicos incluyen las zonas algodoneras de la costa del Perú (Escobal et alia, 1998), o las zonas de café y frutas del sur de Brasil (Graziano da Silva y del Grossi, 1997), la industria textil de Japón de los años 30s y 40s, o las zonas hortícolas de Taiwán en los años 60s y 70s (Saith, 1986).

El corolario del punto anterior es que en las zonas pobres en recursos, con agriculturas también estancadas y pobres, el sector RNA tiende a ser débil, salvo que haya alguna fuente de ingresos del sector primario.

Estas zonas “pobres en recursos” se pueden clasificar en tres categorías -- (1) zona sin ninguna posibilidad o recurso, (2) zona con mínimos recursos solamente para un minifundismo de subsistencia, como los altos Andes, y (3) zona con agricultura estancada, pero donde hay otra posibilidad como la minería (aunque ésta tiende a ser un sector concentrado, un enclave), de

biodiversidad acompañada de rutas adecuadas y, en consecuencia, con posibilidades de turismo (como el interior de Costa Rica), o zonas ubicadas en una ruta de comercio y que puede desarrollar servicios ligados a este flujo comercial, como Manao; o zonas con un desarrollo artesanal con posibilidades de venta al mercado urbano/extranjero, al turista, o de transformarlo en subcontratación, (tipo Ecuador, Martínez, 1991). Sin embargo, esta tercera categoría sufre del riesgo y vulnerabilidad de su situación: construcción de rutas alternativas, subcontratación que aparece solamente en etapa de transición hasta que fábricas urbanas se hacen cargo de la línea de productos, aparecen substitutos en un mercado de importaciones liberalizado, modas que cambian para los productos artesanales, etc.

(2) El nivel de ingreso de una zona, como de un país, determina (*ceteris paribus*) de una manera clara la fase de transformación del sector RNA. Una zona más rica tiene más demanda para los productos no alimentarios como proporción de gasto total (la Ley de Engels), además de una diversificación del consumo alimentario hacia los productos procesados y diversos (la Ley de Bennett), así como una masa crítica de mercado RNA para posibilitar economías de escala y especialización que aumenta la eficiencia. Estudios empíricos muestran esta correlación (véase Hazell y Haggblade, 1991, con el caso de India). La riqueza total también tiende a crear un mercado financiero más accesible y dinero más barato por la abundancia de ahorros. En contraste, la distribución del ingreso en una zona determina solamente de una manera ambigua la naturaleza del sector RNA. Más igualdad, a un promedio bajo de ingresos, estanca la transformación del sector RNA en la fase 1. Pero desigualdad con sólo un pequeño grupo de ricos no crea suficiente mercado local para generar encadenamientos que incluyan a los pobres (como argumenta Mellor y Lele, 1972, en su apología para una revolución verde en que participen los minifundistas).

(3) Dado el nivel de la agricultura y el ingreso global, cuanto mayor que sea la infraestructura física y social (rutas, comunicaciones, escuelas, etc.), mayor es el sector RNA (Anderson y Leiserson, 1980) y mejor repartido el ingreso que genera. Se puede decir también que en estos casos la fase de transformación del sector RNA tiende a ser 2 o 3. Los hogares en el interior (*hinterland*) de la zona tienen acceso más fácil que en zonas con peor infraestructura a mercados, los pobres tienen mayor acceso a la educación, las empresas RNA tienen menores costos de transacción y más fácil acceso a fuentes de demanda. Al mismo tiempo, tal infraestructura, además del desarrollo mismo del sector RNA, tiene como corolario o fenómeno concomitante, el desarrollo de centros rur-urbanos. Estos mismos centros, a su vez, facilitan economías de aglomeración de las empresas RNA.

Se encuentra entonces **la segunda paradoja, la del nivel meso**: las zonas y comunidades “pobres en recursos” (en términos de agricultura e infraestructura) tienen una necesidad más aguda del empleo remunerativo RNA (para compensar la pobreza agrícola), pero estas zonas están restringidas por falta de los activos y condiciones claves que facilitan el desarrollo del mercado RNA (rutas buenas, mano de obra capacitada, fuentes baratas de materias primas, etc.) , y por una falta de poder de compra en la zona. En consecuencia, la pobreza nacida de un sector agrícola débil y estancado limita el desarrollo del sector RNA, tanto del lado de la demanda como de la oferta.

En contraste, las zonas más dotadas de recursos (mejor agricultura, infraestructura) tienen menos “necesidad” del empleo RNA (en el sentido de que el hogar típico ha podido superar la pobreza a través de la actividad agrícola) y, sin embargo, estas zonas tienen más capacidad de

generar empleos RNA, y aún empleos mejor remunerados comparados con los del mismo agro, así como el empleo típico RNA en las zonas pobres en recursos. Y, como hemos notado anteriormente, fue o es el agro mismo el que induce esta abundancia de empleos RNA, y, a su vez, esta actividad RNA forma también un contexto "incentivador" del sector agrícola.

Hay dos desafíos relacionados con esta paradoja "meso." Por un lado, hay un desafío importante, pero difícil, que es el de promover la inversión privada en las zonas de recursos escasos (o inversión del exterior como del sector urbano o extranjero, o de los empresarios pequeños y medianos de la zona misma). La inversión pública previa para "preparar el terreno" es probablemente imprescindible en la mayoría de los casos. Es más realista decir que lo más factible y atractivo, desde la perspectiva política y empresarial, es poner el énfasis en el tercer tipo de zona pobre-en-recursos, es decir, donde un diagnóstico muestra algún tipo de potencialidad no explotada. Es común actualmente dar por perdidas estas zonas y decir que el crecimiento del resto de la economía va a absorber la migración de los pobres de estas zonas, que se despueblan, y, en consecuencia, es una pérdida de tiempo de invertir en dichas zonas. Hay en eso, evidentemente, una parte de verdad. No obstante, dos tendencias, la congestión de las grandes urbes y la tendencia a un incremento en la intensidad de capital en las tecnologías de las industrias urbanas (y aún en los servicios, ver lo que sigue) impondrán límites a la migración hacia las grandes urbes, en el mediano o largo plazo. El boom de la venta al detalle en gran escala (explosión del supermercadismo) con artículos baratos en las ciudades, puede reducir aún más el mercado para "los informales," constituidos en parte por migrantes rurales. Entonces, el argumento para invertir en las zonas pobres en recursos nuevamente se refuerza.

El desarrollo de la infraestructura y habilitación para promover el comercio y la manufactura de escala pequeña y mediana, han incentivado inversiones en zonas pobres, basadas, como una posibilidad entre otras, en materias primas provenientes de la actividad forestal, (véase Dirven y Ortega, 1997 sobre los "clusters") o en materias primas "importadas" a la zona (la industria textil japonesa de los años 30s y 40s que fue la base de su industrialización actual, Saith, 1986), o en productos de la ganadería que frecuentemente es una ventaja comparativa de estas zonas. La esperanza no es solamente para los casos como los de Costa Rica o Japón, sino también para lugares como las zonas de India clasificadas como "de bajo potencial" en los años 50 y 60, pero que después fueron la cuna de la revolución verde, o para los centros de comercio "entrepot" (literalmente este concepto se refiere a almacenes de ultramarinos) construidos a partir del mar, de la piedra y del lodo, como Venecia, Genova, Amsterdam (Braudel, 1979).

El otro desafío importante en las zonas más favorables, es el de promover efectos multiplicadores en el sector RNA para el crecimiento de la agricultura. Esto incluye, pero también supera, las políticas industriales necesarias para facilitar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa rural. Implica también políticas y programas en el sector agrícola para maximizar los encadenamientos locales hacia atrás y adelante (de Janvry y Glikman, 1991). Además, para lograr el máximo efecto de alivio de pobreza, significa hacer inversiones públicas en las sub-zonas marginales de las áreas del boom agrícola -- para que compartan lo más posible los efectos multiplicadores de este para un análisis de estos efectos, véase (CORFO, 1997 y Milicevic y Berdegué, 1998, en caso de agricultura del centro de Chile). Significa también ayudar los pobres a participar en la agroindustrialización a través de sus propias empresas agroindustriales de pequeña escala produciendo para "nichos de mercado", abasteciendo las empresas más grandes de insumos

intermedios semi-procesados vía subcontratos (Schejtman, 1996). Significa, además, promover la formación de habilidades que permitan a los pobres ser empleados en las empresas agro-procesadoras y en otros empleos en los centros rururbanos, en empresas que abastecen bienes y servicios en los sectores más demandados en vínculos de gasto, tales como la construcción (al respecto un ejemplo interesante es el caso de una ONG en el sector de construcción en Etiopía, véase Woldehanna 1998).

Los pobres requieren las habilidades específicas, el capital inicial, información sobre tecnologías apropiadas pero competitivas, y sobre mercados, en los que puedan realmente participar. Esta participación de los pobres en la primera vuelta del boom, a través de los beneficios de sus efectos multiplicadores (aunque ellos siguen fuera del boom directo porque siguen produciendo víveres semicomercializados) va a dar lugar al capital necesario para que, en la segunda vuelta, inviertan en equipamiento e insumos para tecnificar su agricultura y participar más directamente en el boom. En presencia de una restricción o aún ausencia de crédito público, este ingreso proveniente del empleo RNA será crucial para mejorar su productividad agrícola. (Para pruebas empíricas de este efecto en Africa, véase Reardon et al., 1994.)

NIVEL MACRO: PARADOJA Y DESAFÍOS

La tercera paradoja es la del nivel macro, donde los cambios al nivel agregado generados con el ajuste estructural y la globalización-liberalización, así como con la apertura y desarrollo de los mercados internos y externos, con la reducción del sesgo “anti rural” (Schiff y Valdés, 1995), etc., al menos implican en teoría más oportunidades para el fomento equitativo del sector RNA. Sin embargo, parece que la práctica no es ni será siempre así. La apertura que crea oportunidades, a la vez “desprotege” las áreas rurales (en el sentido del término protección utilizado en las discusiones de comercio exterior), y atrae los grandes pescados a las aguas de la economía no agrícola rural, aguas donde los pequeños pescados nadaban protegidos por un muro de altos costos de transacción. Las sucursales de cadenas o empresas nacionales e internacionales, como los supermercados (Ahold tiene una parte de algo como 300 tiendas en América Latina y este número crece rápidamente, por ejemplo) y grandes tiendas de insumos agrícolas (como el gigante IANSAGRO que se establece en Chile) están iniciando una penetración del mercado en las comunas rurales en América Latina.

Estos procesos, que son parte de la competencia aguda fruto de la globalización, parecen imparables. Pero son una arma de doble filo. Por un lado, pueden reducir los costos de insumos agrícolas y bienes de consumo a los habitantes rurales. Pueden también abrir oportunidades de mercado porque están conectados a mercados urbanos y extranjeros sólo alcanzables con dificultad para los pequeños empresarios locales. Y pueden crear empleo, porque aunque estas empresas operan típicamente con mayor intensidad de capital (y menos de mano de obra) por unidad de producto, si se les compara con las pequeñas empresas, producen grandes cantidades, por lo que el nivel de creación de empleo e ingreso puede ser importante.

Por otro lado, las pequeñas empresas y cooperativas - construidas con el sudor de la frente de los empresarios locales - que elaboran artículos tradicionales con técnicas intensivas en mano de obra, pueden hacerse vulnerable a la extinción por un golpe abrupto de la competencia de estos nuevos leones. Pareciera haber pruebas de que esto está ocurriendo.

En consecuencia, los formuladores de políticas tienen el desafío de examinar cuidadosamente estos dilemas y diseñar políticas e inversiones que ayuden a los pobres y pequeños empresarios a participar, lo más posible, enfrentando la competencia y encontrando nichos de mercados y puntos comerciales fuertes para protegerse e incluso, si es necesario, asumiendo empleos o subcontratos con los grandes. Además, las políticas “mesos” y diferenciadas, agrícolas e industriales, podrían jugar un rol importante, un papel que frecuentemente no se trata en los debates sobre creación de empleo rural. Las políticas y programas de desarrollo institucional (de nuevas formas de cooperación rural), así como los programas de inversión en infraestructura, también tienen un papel importante para “nivelar el campo de juego” y reducir costos de transacción para los pequeños empresarios y campesinos vis a vis los recién llegados (Gordillo de Anda, 1997).

CONCLUSIONES

Se ha puesto el énfasis en la importancia del sector RNA como instrumento para aliviar la pobreza y crear empleo en las áreas rurales de América Latina. Pero hay que señalar que no es una panacea anti-pobreza, ni será un camino fácil el fomentar un desarrollo equitativo de este sector. Esto demanda un debate y acciones diferenciadas por país, y aún por zona.

Las razones para esta falta de facilidad se presentan como tres paradojas a los niveles micro, meso, y macro. A nivel micro, se señala que los más pobres tienen la más aguda necesidad de esta diversificación de ingresos hacia el sector RNA, pero la más débil capacidad, en términos de los tipos de activos que son requeridos para participar: capital inicial, garantías para acceder a créditos, habilidades y educación. A nivel meso, se señala que las zonas pobres en recursos tienen la más aguda necesidad de empleos RNA para aliviar la pobreza generalizada, pero faltan precisamente las condiciones casi imprescindibles para el fomento equitativo de este sector, como una agricultura fuerte (u otro motor de recursos primarios, como podrían ser bosques), y buena infraestructura física y social. Finalmente, a nivel macro, se señala que los mismos procesos de globalización y liberalización que hacen penetrar a las empresas nacionales y transnacionales en las áreas rurales, creando empleos y abaratando bienes y servicios pueden, al mismo tiempo, hacer la vida muy difícil para los miles de pequeños empresarios que sobreviven en el sector RNA existente.

Los desafíos que surgen de este diagnóstico se concentran en la necesidad de ayudar a los pobres, hogares y zonas, a armarse para penetrar de varias maneras en un sector RNA cada vez más competitivo. En las zonas pobres en recursos estas soluciones exigirán innovación y diagnóstico de nuevas oportunidades de mercado, e inversión pública en infraestructura física y social. En las que están experimentando un crecimiento del agro, se requerirán políticas meso e inversiones para incluir a los pobres en los efectos multiplicadores que crean los encadenamientos del boom. Una

prioridad será la inclusión de los pobres en la agroindustrialización, ya sea como productores, como pequeños empresarios en subcontrato o en nichos mercados y "clusters", o como empleados capacitados y habilitados. Finalmente, nuestros argumentos acerca de las políticas para fomentar equitativamente el sector RNA dan, desde una perspectiva intersectorial, una vez más un apoyo a la necesidad de políticas "meso" diferenciadas, después de los grandes procesos de ajuste de los años 80 y 90.

BIBLIOGRAFIA

Anderson, D. and Leiserson, M. W. (1980). "Rural Nonfarm Employment in Developing Countries." *Economic Development and Cultural Change* 28(2): 227-248.

André, C. and Platteau, J.-P. (A parecer) "Land Tenure Under Unbearable Stress: Rwanda Caught In the Malthusian Trap." *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1).

Arias, P. (1988) "El empleo a domicilio en el medio rural: La nueva manufactura," en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de Mexico, septiembre-diciembre.

Berdegue, JA y G Escobar (1995) "New directions of the systems approach for the modernization of Latin American Peasant Agriculture," *Journal for Farming Systems Research-Extension*, 5(1), 1-30.

Braudel, F. (1979) *The Perspective of the World*, volume 3 of Civilization and Capitalism 15th to 18th Century, Paris: Librarie Armand Colin.

CORFO, Ministerio de Agricultura, Chile (1997) "Desarrollo de proveedores para la agroindustria," Programa Piloto Temporada, 1997-1998, mimeo.

Cruz, ME, J Berdegue, y T. Reardon. (1998) "Los ingresos no agricolas de los hogares rurales en America Latina: pautas y tendencias," documento preparado para el taller sobre "Nuevas Oportunidades de Empleo Rural no Agrícola," en el marco del Tercer Simposio de Investigacion y Extensión de Sistemas de Produccion, 19-21 julio.

de Janvry, A., Chiriboga, M., Colmenares, H., Hintermeister, A., Howe, G., Irigoyen, R., Monares, A., Rello, F., Sadoulet, E., Secco, J., van der Pluijm, T. and Varese, S. (1995). *Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado en Mexico*. San José, IFAD/IICA.

de Janvry, A. and Glikman, P. (1991). *Encadenamientos de Produccion en la Economia Campesina en el Ecuador*. San José, IFAD/IICA.

Dirven, M. y L. Ortega (1997) "El cluster lacteo en Chile" documento del Proyecto "Estrategia de clusters en torno a recursos naturales: su crecimiento e implicancias distributivas y medio ambientales," Santiago: CEPAL.

Escobal, J., V. Agreda, y J. Agüero (1998) "Los determinantes de las decisiones de trabajo en tareas no agropecuarias dentro de la finca en el Perú," documento preparado para el taller sobre "Nuevas Oportunidades de Empleo Rural no Agrícola," en el marco del Tercer Simposio de Investigacion y Extensión de Sistemas de Produccion, 19-21 julio.

Escobal, J. y M. Valdivia (1995) "Empleo y desarrollo rural en el Perú". Documento preparado para la Oficina Regional de la OIT, Diciembre.

Estudillo, J. P. and Otsuka, K. (1998). "Green Revolution, Human Capital, and Off-Farm Employment: Changing Sources of Income Among Farm Households in Central Luzon, 1966-94." *Economic Development and Cultural Change* (a parecer).

Figuerola, A. (1981) *La economía campesina de la Sierra del Peru*, Pontificia Universidad Católica del Peru, Fondo Editorial, Lima.

Francis, E. and Hoddinott, J. (1993). "Migration and Differentiation in Western Kenya: A Tale of Two Sub-locations." *Journal of Development Studies* 30 (October)(1): 115-145.

Gordillo de Anda, G. (1997) "The Reconstruction of Rural Institutions," documento preparado para la Consultación Técnica sobre la Decentralización, FAO/Roma, 16-19 Diciembre.

Graziano da Silva, J. and Eduardo Del Grossi, M. (1997). "A Evolução de Emprego Não Agrícola No Meio Rural Brasileiro, 1992-1995." *Revista Indicadores Econômicos de Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre* 25(3 (November)): 105-126.

Hazell, P. B. R. and Haggblade, S. (1991). "Rural-Urban Growth Linkages in India." *India Journal of Agricultural Economics* 46(4): 515-529.

Hymer, S. and S. Resnick (1969). "A Model of an Agrarian Economy," *American Economic Review*, vol. 59, no. 4, pp. 493-506.

Klein, E. (1992). "El empleo rural no agrícola en América Latina." Report No. 364. PREALC, Santiago.

Lanjouw, P. (1997). Rural Non-Agricultural Employment and Poverty in Latin America: Evidence from Ecuador and El Salvador. In *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence, and Policy*. R. Lopez and A. Valdes, Eds., Washington, D.C, World Bank.

Lanjouw, P. and N. Stern (1993). "Markets, Opportunities and Changes in Inequality in Palampur 1957 - 1984," In A. Braverman, K. Hoff and J. Stiglitz (Eds) *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. , New York, Oxford University Press.

Martinez, L., (1991) *Situación de los campesinos artesanos en la Sierra Central del Ecuador: Provincia de Tungurahua*, Quito (mimeo).

Mellor, J. and U. Lele (1972) "Growth linkages of the new foodgrain technologies", USAID-Employment and Income Distribution Project, Cornell University, Dept. of Agricultural economics, Occasional Paper no. 50, May.

Milicevic, X. and Berdegue, J. (1998). "El empleo no agrícola vinculado al boom agroindustrial: las zonas hortícolas del Chile central," documento preparado para el taller sobre "Nuevas Oportunidades de Empleo Rural no Agrícola," en el marco del Tercer Simposio de Investigación y Extensión de Sistemas de Producción, 19-21 julio.

Otsuka, K. (1998). "Rural Industrialization in East Asia," in Y. Hayami and M. Aoki (eds.), *The Institutional Foundation of East Asian Economic Development* (London: Macmillan).

Paniagua, A., 1996. "Análisis Complementarios del Proyecto de Desarrollo del Corredor Cusco-Puno". FIDA/CAF. Lima, Peru. Febrero.

Reardon, T., E. Crawford, and V. Kelly. 1994. "Links between nonfarm income and farm investment in African Households: adding the capital market perspective," *American Journal of Agricultural Economics*, 76 (5), December: 1172-1176.

Reardon, T., K. Stamoulis, A. Balisacan, M.E. Cruz, J. Berdegue, B. Banks. 1998. "Rural Nonfarm Income in Developing Countries, Importance and Policy Implications," Special Chapter in *The State of Food and Agriculture 1998*, Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations.

Rello, F. (1996) *Ciudades intermedias y desarrollo rural: el caso de Zamora, Michoacán, (México)*. Documento presentado a la Oficina Regional Para América Latina de la FAO, Santiago de Chile.

Rivera, R. y ME Cruz (1984) *Pobladores rurales: cambios en el poblamiento y en el empleo rural en Chile*. GIA Serie Libros, Santiago, Chile.

Saith, A. (1986) Contrasting Experiences in Rural Industrialisation: Are the East Asian Successes Transferable? In *Rural Industrialisation and Employment in Asia*. R. Islam, Ed. New Delhi, International Labor Organization (Asian Employment Programme ARTEP): 241-316.

Schejtman, A. (1996) Agroindustria: alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación (LC/R. 1660), CEPAL, Santiago, Chile.

Schiff, M. y Alberto Valdés (1995) "The Plundering of Agriculture in Developing Countries." *Finance and Development* March: 44-47.

Taylor, J.E. (1992). "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect and Intertemporal Effects." *Journal of Policy Modeling* 14(2): 187-208.

Timmer, C.P. (1988) "The Agricultural Transformation," in H. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.) *Handbook of Development Economics, Vol. 1*, Amsterdam: North Holland.

Wiens, T. B. (1997). "Rural Poverty in Argentina." World Bank, Washington, D.C.