
*Hiroyuki Nishimura**

El equilibrio rural-urbano en el desarrollo rural

INTRODUCCION

Este estudio tiene como objetivo principal realizar un examen crítico de la naturaleza, extensión y causas de la pobreza rural y de su consiguiente impacto sobre las sociedades urbanas de varios países asiáticos en desarrollo (1). Para aclarar una serie de puntos, se hace una comparación relativa entre la experiencia de Japón y la de los países que analizamos. Desde la revolución industrial el mundo ha presenciado dos siglos de crecimiento urbano, pero en las últimas tres o cuatro décadas este crecimiento ha tomado una forma diferente. Antes la ciudad era un denso complejo que crecía desde su centro, sin embargo se ha producido una utilización de la tierra mucho mayor e irregular, y un considerable aumento de la población en las ciu-

(*) Departamento de Economía Agrícola, Facultad de Agricultura. Universidad de Kioto, Kioto, Japón.

(1) El contenido de este estudio está basado en los resultados del Grupo de Trabajo sobre el Equilibrio Rural-Urbano celebrado en el Centro para el Desarrollo Rural Integrado en Asia y el Pacífico. Yo diseñé este proyecto de investigación, presenté el informe de la situación global, presidí el grupo de trabajo y recopilé el informe final. Aunque este estudio se basa en los resultados del grupo de trabajo, he revisado el planteamiento y el material utilizado en este trabajo. Además he añadido mis opiniones personales y he ampliado el ámbito de las discusiones para cubrir otras regiones. Debo dar gracias especialmente al Dr. Atqur Rahman, funcionario encargado del programa de investigación del CIRDAP por la revisión del informe original del grupo de trabajo.

— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

dades y sus alrededores. Estos cambios han provocado graves problemas en estos países.

En cuanto al desarrollo de las zonas rurales, muchos países asiáticos han mantenido en sus planes de desarrollo un importante sesgo hacia las ciudades. Uno de ellos ha sido un creciente desequilibrio entre los cambios planificados para las zonas rurales y las urbanas. Aunque la mayoría de la población de los países en desarrollo vive en zonas rurales, éstas no han recibido su parte proporcional de los recursos para el desarrollo. Incluso en algunos casos han sufrido una salida neta de recursos que ha provocado su empobrecimiento gradual. En muchos países en desarrollo, las zonas rurales padecen pobreza, desnutrición y mala alimentación, equipamientos médicos, sanitarios y educativos defectuosos y falta de infraestructuras adecuadas. La agricultura, principal ocupación de las poblaciones rurales, sigue poco desarrollada, con nivel tecnológico bajo y con escasas conexiones con el creciente sector urbano excepto la provisión de alimentos y materias primas. Además siguen subdesarrolladas otras actividades agrícolas y no agrícolas, tales como créditos, extensión agraria, comercialización, transporte y almacenamiento y las oportunidades de desarrollo de tecnologías, adquisición de conocimientos y formación continúan severamente limitadas.

En contraste, las zonas urbanas de muchos países han crecido a ritmos altos y tanto los ingresos como las comodidades modernas han aumentado a velocidad similar. Aunque estas dotaciones aun son inadecuadas comparadas con los niveles de los países desarrollados, muestran avances relativamente considerables en comparación con los de las zonas rurales. La pobreza y las privaciones de las áreas rurales siguen provocando un continuo éxodo hacia las zonas urbanas. Desgraciadamente el sector urbano no puede crear suficientes empleos para todas esas personas, que tienen que conformarse con trabajos inferiores y no pueden acceder a empleos fijos. Su influjo no hace más que aumentar la pobreza y el número de chabolistas de las zonas urbanas. Estas tendencias conducen a graves problemas socioeconómicos y políticos. A diferencia de lo,

ocurrido históricamente en los países desarrollados, en los que este proceso fue lento y la transformación gradual, en los que este proceso fue lento y la transformación gradual, en los países en desarrollo el cambio está ocurriendo muy rápidamente.

CARACTERISTICAS Y NATURALEZA DEL DIFERENCIAL RURAL-URBANO

Hay muchos países con renta per capita inferior a 300 dólares estadounidenses. Son predominantemente agrícolas y con tasas de crecimiento de la población moderadamente altas (Véase Cuadro 1). La agricultura es su principal sector de ingresos y empleo (Véase Cuadro 2). El nivel relativo de pobreza en los países en desarrollo es diverso (Véase Cuadro 3) y se estima que por ejemplo en Filipinas la tercera parte de su población vive por debajo del umbral de la pobreza. Además, en Bangladesh y Filipinas, la pobreza ha aumentado en las dos últimas décadas.

Para analizar los desequilibrios socioeconómicos entre las regiones urbanas y las rurales existen varios indicadores. Se han tomado los siguientes:

a) Indicadores económicos: (i) diferencia de renta per capita, (ii) su distribución intrasectorial y la extensión de la pobreza en los sectores urbanos y rurales (porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza y (iii) nivel y tipo de empleos y oportunidades de conseguirlos.

(b) Indicadores sociales: (i) alfabetización, (ii) salud (tasa de mortalidad infantil) y (iii) infraestructura médica, sanitaria, educativa, etc...

La diferencia de ingresos per capita (medido en porcentaje de la renta urbana respecto a la rural) es del orden de 228 en Nepal y 126 en India. El porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza es diferente en las zonas urbanas y las rurales. En Bangladesh la incidencia de la pobreza es considerablemente mayor en las zonas rurales.

CUADRO 1
Superficie y Producto Nacional

País	Superficie (1.000 Km ²)	USA 1980	PNB per capita		Crecimien. anual medio (%) 1970-80	PIB		Distribución % 1980	Serv.
			Crecimien. anual medio (%) 1960-80	Crecimien. anual medio (%) 1970-80		Agr.	Ind.		
1. Econo. rentas bajas									
Bangladesh	144	130	(.)	(.)	3,9	54	13	33	
Nepal	141	140	0,2	2,5	57	13	30		
India	3.288	240	1,4	3,6	37	26	37		
Sri Lanka	66	270	2,4	4,1	28	30	42		
Pakistán	804	300	2,8	4,7	31	25	44		
2. Econo. rentas medias									
Indonesia	1.919	430	4	7,6	26	42	32		
Tailandia	514	670	4,7	7,2	25	29	46		
Filipinas	300	690	2,8	6,3	23	37	40		
Malasia	330	1.620	4,3	7,8	24	37	39		
3. Econo. industrializadas									
Japón	372	9.890	7,1	5 ^a	4	41	55		
Estados Unidos	9.363	11.360	2,3	3	3	34	63		
Francia	547	11.730	3,9	3,5	4	36	60		
Alemania Federal	249	13.590	3,3	2,6	2	44	54		
Inglaterra	245	7.920	2,2	1,9	2	35	63		

Notas: ^a Cifras de 1970-79, no de 1970-80.

.. No disponible.

(.) Menos de la mitad de la unidad mostrada.

Fuente: World Development Report 1982, Banco Mundial.

CUADRO 2
Población, distribución y tasa de crecimiento (Urbana rural)

País	Población		Porcentaje población activa en agricultura 1980	Distribución de la población total		Tasa media anual crecimiento población urbana (%) 1970-80
	Número medidos los 80 (en millones)	Tasa media anual crecimiento (%) 1970-80		Urbana 1980	Rural 1980	
1. Econo. rentas bajas						
Bangladesh	88,5	2,6	74	11	89	6,5
Nepal	14,6	2,5	93	5	95	4,9
India	673,2	2,1	69	22	78	3,3
Sri Lanka	14,7	1,6	54	27	73	3,6
Pakistán	82,2	3,1	57	28	72	4,3
2. Econo. rentas medias						
Indonesia	146,6	2,3	58	20	80	4
Tailandia	47	2,5	76	14	86	3,4
Filipinas	44	2,7	46	36	64	3,6
Malasia	13,9	2,4	50	29	71	3,3
3. Econo. industrializadas						
Japón	116,8	1,1	12	78	22	2,1
Estados Unidos	227,7	1	2	77	23	1,5
Francia	53,5	0,5	8	78	22	1,4
Alemania Federal	60,9	(.)	4	85	15	0,4
Inglaterra	55,9	0,1	2	91	9	0,3

Nota: (.) Menos de 0,5

Fuente: World Development Report 1982, Banco Mundial.

CUADRO 3
En porcentajes participación en la renta. Renta diferencial pobreza (urbana y rural)

País	Cuota del porcentaje de ingresos familiares por grupos de hogares en percentiles (%)				Renta urbana como porcentaje de renta rural		Porcentaje de la población por debajo del umbral de pobreza ^c						
	20% inferior		20% super.		%		Urbana		Rural				
	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año			
1. Econo. rentas bajas													
Bangladesh	1973/74	6,9	11,3	42,4	1976/77	178,4 ^a	1976/77	70	1976/77	81			
Nepal	1976/77	4,6	8	59,2	1978	228,3 ^a	..	..	1977	37,2	
India	1975/76	7	9,2	49,4	1967/68	126,3 ^a	1968/69	50	1977/78	43,5			
Sri Lanka	1969/70	7,5	11,7	43,4	..	..	..	..	..	..
Pakistán	..	..	..	..	1971/72	153,8 ^a	1975	23,3	1975	35,1
2. Econo. rentas medias													
Indonesia	1976	6,6	7,8	49,4	..	..	..	..	..	..
Tailandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Filipinas	1970/71	5,2	9	54	1971	208,2 ^a	1971	51,6	1971	76,1			
Malasia	1973	3,5	7,7	56,1	1979	190,1 ^a	1976	15,1	1976	42,8			
3. Econo. industrializadas													
Japón	1969	7,9	13,1	41	1983	75,9 ^b							
Estados Unidos	1972	4,5	10,7	42,8									
Francia	1975	5,3	11,1	45,8									
Alemania Federal	1974	6,9	11	44,8									
Inglaterra	1979	7,3	12,4	39,2									

Notas: .. No disponible.

^a Ingresos familiares.

^b Ingresos agrícolas en zonas rurales comparados con ingresos no agrícolas en zonas urbanas. En la comparación de los gastos de mantenimiento per capita el porcentaje es el 90,1 en 1982.

^c La definición de umbral de la pobreza varía de país a país por lo que no se pueden hacer comparaciones exactas entre países.

Fuente: 1. Rural-Urban Balance Study, CIRDAP, Bangladesh, 1982, pág. 16.

2. World Development Report 1982, Banco Mundial.

Original: 1. Country Papers, CIRDAP, Series de estudios, N° 1 a 7.

Fuente: 2. Indicaciones socioeconómicas de Bangladesh, Oficinas de estadísticas de Bangladesh, Septiembre 1981.

Además de ello, en algunos países ha aumentado el grado de pobreza, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. En muchos países en desarrollo, la mayoría de la población activa trabaja en la agricultura. En las zonas rurales la ocupación predominante es la agricultura, pero una parte de esta mano de obra son trabajadores sin tierra (parte de ellos no trabajan en la agricultura). En las zonas urbanas las ocupaciones predominantes son el pequeño comercio, y el trabajo en la industria y la construcción. El salario medio es superior en las zonas urbanas. En las áreas rurales hay mucho desempleo encubierto, especialmente en Bangladesh, la India y Pakistán. También la productividad es relativamente baja en las zonas rurales, y a pesar de varios programas públicos, sobre todo en Bangladesh, Pakistán e India, la situación de los jornaleros agrícolas sin tierra ha empeorado porque la alta tasa de crecimiento de la población y el creciente número de pequeños agricultores han creado situaciones menos favorables para la mano de obra de las zonas rurales. No existen oportunidades para nuevos empleos y tanto el subempleo como el desempleo son características comunes de las economías de las zonas rurales.

Para ilustrar las sustanciales diferencias entre las zonas urbanas y las rurales se pueden usar las tasas de alfabetización. En general las de las zonas rurales están muy por debajo de las de las zonas urbanas. En Pakistán eran del 42% en el medio urbano y del 14% en el rural en 1972 (Véase Cuadro 4). También la distribución de la infraestructura educativa de los medios rurales muestra carencias físicas y la calidad del profesorado y la enseñanza es baja. También las tasas de abandono de los estudios, son superiores en el medio rural. Sin embargo, en la India el medio rural cuenta con una proporción de escuelas primarias favorable; el número de escuelas primarias por cada 100.000 habitantes en 1976/77 era de 8,4 en zonas rurales y de sólo 3,2 en las urbanas.

También son destacables las diferencias en dotaciones médicas y sanitarias. En Bangladesh hay hoy aproximadamente un médico por cada 65.000 habitantes del medio rural y uno por cada 900 habitantes de zonas urbanas.

CUADRO 4
Tasa de alfabetización (urbana y rural)

País	Tasa alfabetización (%) Más de 15 años de edad (Año)	Año	Porcentaje de población alfabetizada (%)	
			Urbana	Rural
Bangladesh	25.8 (1974)	1974	37.7	18.5
Nepal	19.8 (1975)	1974/75	14.2 ^b	5.1 ^c
India	36.2 (1981)	1971	59.7	27
Pakistán	20.7 (1972)	1972	41.5	14.3
Filipinas	82.6 (1970)	1970	86.6	71.5
Malasia	58.5 ^a (1970)	1980	69	56

Notas: a La cifra corresponde a Malasia Oeste, sin incluir Sabah y Sarawak.

b Tasa de alfabetización de la región central.

c Tasa de alfabetización de la región extremo occidental.

Fuente: 1. Country Papers, CIRDAP, Serie de Estudios N° 1 al 6.

2. Shrestha, B.P. y Jain S.C. Regional development in Nepal, 1978.

3. World Development Report 1982. Banco Mundial.

Igualmente hay una cama por cada 28.000 y 600 personas respectivamente. Además, la calidad del servicio es mucho mayor en las zonas urbanas. También se observan diferencias a favor de las zonas urbanas en infraestructuras, empleo de energía y bienes de consumo, artículos de primera necesidad, agua potable, etc.

IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO

El desequilibrio urbano-rural puede ser dividido en dos componentes; el desequilibrio económico y el social.

Las causas generales del desequilibrio económico parecen ser: (a) la dotación de recursos, (b) políticas de desarrollo sesgadas hacia el crecimiento, (c) una aplicación

ineficaz de los planes y programas de desarrollo, (d) la falta de instituciones adecuadas para planificar y ejecutar las políticas y programas en desarrollo de los gobiernos y (e) la falta de estabilidad política.

La mayoría de los países se caracterizan por una grave limitación de recursos, debido a que una gran parte de los recursos naturales y humanos continúan sin explotarse e infrautilizados. Y la causa principal es la insuficiente planificación del uso de la tierra por parte de los gobiernos. Paralelamente, la distribución de la tierra, el activo más productivo para la gran mayoría de la población, y de otros activos, es muy desproporcionada. Ello ha provocado que el número de agricultores sin tierra haya ido en aumento, acentuando el proceso de emigración a las zonas urbanas. Los flujos migratorios hacia las áreas urbanas informales han dado origen al mantenimiento de niveles de ingresos muy bajos y han aumentado las cifras de pobres urbanos, con los consiguientes efectos sobre los sectores de producción y servicios sociales.

Hace años los países tendrían que adoptar estrategias de desarrollo sesgadas hacia el crecimiento, pero prestando muy poca atención a las consecuencias sociales de la distribución. La asignación financiera a los diversos planes de desarrollo rural no ha ido en aumento con el paso de los años. De hecho en algunos países hasta ha bajado. Hasta en el desarrollo rural ha habido varias políticas gubernamentales del tipo de puesta en regadío y créditos, etc. que han favorecido a los grandes agricultores. Los beneficios resultantes de los diversos planes gubernamentales de desarrollo no han sido distribuidos equitativamente; han hecho al pobre más pobre y al rico más rico.

En los casos de fracaso en la movilización de los recursos necesarios (localmente y de recursos externos), el medio rural ha sido el que ha tenido que soportar las mayores cargas en cuanto al uso de sus recursos para las estrategias en desarrollo. Existe una falta de instituciones adecuadas, a nivel nacional, regional y local, necesarias para realizar las diversas políticas y planes de desarrollo. La planificación se ha realizado de arriba abajo, por funciona-

rios tal vez no muy interesados en las necesidades de desarrollo del medio rural, o incluso desconocedores de ellas. Aunque existen algunas instituciones a los niveles inferiores, tales como gobiernos y cooperativas locales, están bajo el control de las élites rurales y por ello son incapaces de trabajar en provecho de la población rural. También se observa que no siempre los funcionarios locales están suficientemente motivados. La mayoría de estos países asiáticos han creado en los últimos años gobiernos o comités locales, pero muchas de estas instituciones están controladas por los campesinos más ricos y no satisfacen las necesidades del campesino llano.

La estabilidad política es crucial para asegurar el éxito de los programas y políticas en vigor. Sin embargo la característica de muchos de estos países es la ausencia de esta estabilidad, condición *sine qua non* para el desarrollo del medio rural.

Ha habido varios sectores donde se han reducido las desigualdades entre las zonas urbanas y el campo. En el caso de Filipinas, Nepal y Pakistán, la creciente tendencia a la disminución de las diferencias (entre ambas áreas) en sanidad y educación parece ser obra del mayor incremento de instalaciones en las zonas rurales que en las urbanas. Las diferencias existentes en educación se deben a los factores siguientes: (a) mejores motivaciones y necesidad de alfabetización en las zonas urbanas, (b) ausencia de programas activos de alfabetización en las zonas rurales, (c) baja calidad de los profesores y los materiales de enseñanza... y (d) altas tasas de abandono de los estudios (provocadas por la necesidad de complementar los ingresos familiares).

En el caso de la salud, los factores responsables de los crecientes desequilibrios entre campo y ciudad en la India y Bangladesh parecen ser la consecuencia de: (a) la escasa dotación de los centros sanitarios primarios y la ausencia de medios de transporte adecuados para acceder a ellos, (b) la ausencia de instalaciones para el suministro de agua potable segura y (c) la falta de cuidados pre y posnatales.

Se argumenta que la urbanización y el desequilibrio

campo-ciudad es un apéndice necesario del proceso de desarrollo. En muchos países en desarrollo con un pasado colonial, los centros urbanos han ido gradualmente desarrollando sus economías predominantemente agrarias en respuesta a los esfuerzos de las potencias coloniales para integrar el sector exportador de estas economías en las necesidades del desarrollo industrial de sus propios países. Para facilitar la administración centralizada y el transporte de los excedentes exportables se crearon pequeñas ciudades y otros equipamientos. Pero desgraciadamente se abandonó el resto de la economía del país sin hacer ningún esfuerzo por su desarrollo. Tras la independencia de estos países se han acelerado su urbanización y sus políticas industriales y se han creado equipamientos en zonas urbanas, tales como industrias, comercio y empresas. Sin embargo, es cierto que la concentración de las actividades económicas en los centros urbanos debe su origen a motivaciones económicas y sociales.

SESGOS DISCRIMINATORIOS DE LAS POLITICAS DE PLANIFICACION Y DESARROLLO

Es innegable que la formulación de la planificación de las políticas y del desarrollo en los países en desarrollo está sesgada hacia las zonas urbanas y que estos sesgos han sido mantenidos por medio de diversas medidas políticas directas o indirectas favorables al sector urbano. Esta tendencia favorable a la ciudad se manifiesta en el reparto de fondos para el desarrollo entre el sector urbano y rural. La experiencia de la planificación del desarrollo en los países muestra que la agricultura sólo recibe una parte muy pequeña de los fondos para el desarrollo. En Bangladesh sucesivos planes quinquenales asignaban del 35 al 42% de los fondos totales para el desarrollo a las zonas rurales (definidos de modo que incluya el presupuesto del sector agrario y las partidas presupuestarias de otros sectores que tengan repercusión sobre las zonas rurales). Sin embargo, en términos de gastos reales, el sector agrícola (rural) recibió aproximadamente el 35 por ciento del presupuesto total destinado, al desarrollo de 1972 y la proporción fue deca-

yendo progresivamente hasta llegar al 27,5 por ciento en 1978)(2).

El gobierno puede controlar y dirigir las inversiones del sector público, pero su control sobre las del sector privado no es muy eficaz. El sector privado invierte sobre todo en la industria, el comercio, los empresanegocios y el sector de transporte de las zonas urbanas. Las diversas políticas indirectas que favorecen a los medios urbanos (industriales) y las poblaciones urbanas más que al medio rural (agrícola) y a las poblaciones rurales son de los tipos siguientes: (1) políticas de precios y condiciones comerciales intersectoriales, (2) flujos de recursos entre los sectores, (3) racionamiento de alimentos y diversos programas de subsidios y (4) políticas gubernamentales de créditos y préstamos.

En la mayoría de los países en desarrollo las condiciones de comercio intersectorial siguen estando en contra del medio rural (agrario). Y aunque en algunos casos muestren algunas mejoras, los beneficios de éstas, suelen acumularse en favor de los pocos agricultores que tienen vínculos con los centros urbanos. Las mejoras de las condiciones comerciales del sector agrario suelen ser la excepción más que la regla, y las políticas relativas a las condiciones comerciales, los precios y la normativa bancaria provocan un flujo saliente neto de recursos de los sectores rurales a los urbanos. Políticas indirectas como racionamiento de alimentos y distribución del crédito requieren subsidios y sus beneficios suelen ser disfrutados por las poblaciones urbanas.

Las instituciones creadas en los países en desarrollo para la planificación a nivel local y para el desarrollo por medio de la movilización de los recursos locales suelen ser ineficaces principalmente por: (1) asignaciones presupuestarias favorables a los municipios urbanos y (2) el poder de control de las elites rurales. Es así como el tiempo ha pasado sin que las instituciones locales hayan conseguido reducir el desequilibrio entre el medio rural y el urbano.

(2) Rural-Urban Balance Study, CIRDAP. Bangladesh 1982. Págs. 24 y notas.

LAS CONSECUENCIAS DEL DESEQUILIBRIO URBANO-RURAL

La existencia de excesivos desequilibrios entre el medio rural y el urbano puede acarrear consecuencias sociales, políticas y económicas no deseadas. En las áreas rurales la pobreza y las privaciones, la falta de formación y conocimientos técnicos y la falta de otros servicios ha ido evitando de forma gradual que el sector aumentara su productividad y su nivel de empleo. El continuo éxodo de los indigentes del medio rural a las ciudades provoca serias tensiones sobre la calidad de la vida urbana. El lento crecimiento, e incluso la disminución de los excedentes comerciables necesarios para mantener los incrementos de la mano de obra urbana y el crecimiento del sector industrial puede llegar a ser una grave restricción a la tasa total de crecimiento de la economía por la conjugación de varios efectos adversos. En las primeras fases del desarrollo el sector urbano puede crecer rápidamente, pero con el paso del tiempo puede verse en dificultades para mantener la tasa de crecimiento. En la mayoría de los países en desarrollo el sector urbano (industrial) se hace dependiente de la ayuda exterior y la tecnología importada. Pero esto no siempre aporta los vínculos económicos necesarios para la armonización y complementariedad de los crecimientos de ambos sectores, el urbano y el rural.

Una de las implicaciones socioeconómicas de la persistencia de los excesivos diferenciales rurales-urbanos es el éxodo de las poblaciones rurales a las áreas urbanas en respuesta a varios factores de atracción y empuje. Recientemente se ha planteado que existen tres tipos principales de flujos migratorios: del medio rural al urbano, del rural al rural y del urbano a áreas metropolitanas. En Filipinas el predominante es el segundo, pero están creciendo los flujos de medios rurales a urbanos, especialmente a Manila y sus suburbios. No hay duda de que el diferencial rural-urbano es una de las principales causas de la emigración, pero la composición y características del conjunto de los emigrantes depende del funcionamiento de cuál de los factores actúa, el de atracción o el de empuje. Si el principal

determinante de las emigraciones es el factor de la atracción urbana, los que emigrarán a las ciudades serán las personas más emprendedoras, capacitadas y educadas. En este caso los diferenciales rurales-urbanos tienden a agravarse con el tiempo. Si son los factores de empuje los que operan, por la pobreza de las zonas rurales, generalmente los que se verán obligados a emigrar serán los indigentes, que entran en el sector urbano informal. Este fenómeno tiene como consecuencia el aumento de la pobreza, la miseria y el chabolismo. En realidad es una emigración que no conduce más que a acentuar los diferenciales rurales-urbanos. Incluso si el factor de empuje se convierte en la fuerza predominante de la emigración del medio rural al urbano, el factor de atracción derivado del desequilibrio existente continuará operando.

En la ralentización de la emigración a las ciudades en los últimos años deben señalarse dos puntos:

(a) La menor tasa de emigración puede ser debida al alto diferencial entre los sectores rurales y los urbanos. Los avances tecnológicos en los medios urbanos hacen difícil que los recién llegados puedan encontrar trabajo. Y además la fuerte presión sobre los equipamientos urbanos les obliga a vivir en barrios de chabolas. Puede que algunos de ellos sean absorbidos por los sectores informales, pero es una emigración que no ofrece la promesa de conseguir inmediatamente empleo, ingresos o el nivel de vida mínimo imprescindible.

(b) Ha habido varios programas de desarrollo, especialmente, planes de colonización, que han convertido a los emigrantes a las ciudades en emigrantes a otras zonas rurales, por ejemplo en Malasia, Filipinas e Indonesia.

Los planes de colonización del tipo de los de estos países prometen ser una política eficaz a corto plazo para debilitar la tendencia de emigración a las ciudades. En el caso de países donde la escasez de tierra continua siendo un problema, como en Bangladesh donde casi no hay lugar que colonizar, la solución obvia sería reducir los factores de empuje y atracción mejorando las condiciones de vida en el medio rural.

LOS ESFUERZOS PARA REDUCIR EL DESEQUILIBRIO RURAL-URBANO

Generalmente los planificadores y los políticos conocen las desigualdades urbano-rurales, conocimiento que se suele traducir en programas como los planes quinquenales. Sin embargo hay un desfase entre la intención y la acción política concreta. Las políticas y programas de interés para resolver estos desequilibrios pueden ser divididos en cuatro grupos: (a) políticas de urbanización o desurbanización, (b) políticas de desarrollo regional con especial acento de las regiones menos desarrolladas, (c) planificación a nivel local y (d) políticas de desarrollo rural —tanto para el crecimiento como para combatir la pobreza—.

Se han llevado a cabo políticas para regular el crecimiento de los centros urbanos por medio del desarrollo de las zonas periféricas de las ciudades, pero sólo han tenido un éxito limitado. Las políticas aplicadas para fomentar un desarrollo equilibrado regionalmente pueden tener cierta influencia sobre la moderación del desequilibrio rural-urbano. Y se debe sobre todo a que generalmente la mayor concentración de centros urbanos se da en las zonas más desarrolladas. En Filipinas e Indonesia se pusieron en marcha planes de colonización rural y se animó a la población a que trasladaran a estas zonas. A pesar del número de acciones políticas y programas de todos los países, destinados a conseguir un mejor equilibrio regional y espacial en su desarrollo, su efectividad para conseguir los objetivos, así como el objetivo indirecto de corregir las diferencias medio urbano/medio rural, está siendo seriamente cuestionada. Los programas de colonización parecen haber contribuido muy poco a corregir las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales. El fracaso de estos programas puede ser achacado en parte al paternalismo y la falta de apoyos en forma de infraestructura.

Otras políticas que puede ayudar a reducir el desequilibrio rural-urbano son: la descentralización administrativa, la planificación efectuada a través de instituciones locales y la movilización de recursos. Estas políticas se han emprendido en respuesta a la creencia de que una admi-

nistración centralizada, a menudo reprime las iniciativas locales y con ello el potencial de desarrollo. La adecuada ejecución de planes y programas elaborados a nivel local, que en muchos países están en sus primeras etapas, puede conducir a una reducción de las disparidades rurales-urbanas, pero la eficacia de su gestión dependerá de las estructuras socioeconómicas y políticas de cada país. Mejorar estos desequilibrios va a ser una larga tarea.

En la mayoría de los países las políticas de desarrollo rural de los años 50 y los 60 que beneficiaron a los ricos, estaban orientadas fundamentalmente hacia el crecimiento. Aunque algunos de los programas tuvieron impactos significativos sobre la mejora de las condiciones en el sector rural de determinadas zonas, los intentos de repetirlos a escala nacional no han tenido éxito. Por ello los programas y las medidas políticas de desarrollo rural global continúan siendo cambiadas, modificadas y revisadas. La limitación real sigue estando en la inadecuada provisión de recursos financieros para atender a problemas tan enormes y urgentes. Las políticas orientadas hacia el crecimiento, que conllevan un número de objetivos de bienestar, han conducido al crecimiento cuando se han continuado de forma dinámica, pero los beneficios de tales crecimientos se han restringido a ciertas áreas y a ciertos sectores de la población.

En el suroeste de Asia, a principios de los años setenta, en respuesta a los programas y políticas de los sesenta, ya muy modificados, y sus éxitos, más bien limitados, en cuanto a generar crecimiento junto con equidad, se empiezan a ensayar los métodos de desarrollo rural integrado que fueron introducidos como un programa de muchos aspectos que engloba una serie de actividades para el desarrollo e intenta proporcionar una solución conjunta a problemas entre los que están los de tecnología, instituciones, alivio de la pobreza, etc. Dentro de este planteamiento integrado del desarrollo rural se están elaborando diversos programas nuevos y creando organizaciones de servicios. Se hace difícil poder asegurar que las diversas políticas de desarrollo rural están siendo eficaces en la reducción de las desigualdades rurales-urbanas. Una de las

principales razones es que continuamente se están aplicando políticas nuevas y se están modificando y cambiando. Ha habido algunos programas que sí lo han conseguido, pero normalmente son demasiado caros para poder repetirlos a escala nacional.

LA IMPORTANCIA DE LA EXPERIENCIA JAPONESA

Tras la segunda guerra mundial la situación de la economía japonesa, que estaba en sus primeras fases de desarrollo, era como la de muchos países asiáticos en desarrollo en la actualidad; alta densidad de población, una agricultura de pequeñas explotaciones, etc... Sin embargo, en un período de tiempo más bien corto (en comparación con los países occidentales desarrollados), Japón alcanzó un alto grado de desarrollo que le permitió conseguir un equilibrio entre áreas rurales y urbanas en indicadores tales como renta, nivel de vida y adquisición de bienes de consumo duraderos. Los progresos más importantes de la agricultura japonesa pueden ser atribuidos al impacto de la ley de reforma de la propiedad de la tierra, a las actividades de las modernas cooperativas agrarias, al establecimiento de sistemas de extensión agraria, al programa de consolidación de la tierra agrícola, la introducción de la mecanización agraria y otras tecnologías avanzadas, los esfuerzos y la motivación de los agricultores y varios programas de subsidios ofrecidos por el gobierno. Los precios de muchos productos agrícolas se estabilizaron a un nivel alto y la renta media de los agricultores aumentó en comparación con la de los trabajadores urbanos desde un 83% en 1965 hasta un 132% en 1983. En relación a la adquisición de bienes de consumo duraderos, como aparatos de televisión y frigoríficos, las áreas rurales están en buena posición respecto a las urbanas y a veces incluso las superan.

Comparándola con la rápida expansión del sector industrial, la agricultura no se quedó muy atrás. Incluso el crecimiento industrial complementario le ayudó, y ambos sectores se apoyaron mutuamente. En los años cincuenta

y principios de los sesenta, el rápido crecimiento del sector industrial exacerbó el desequilibrio rural-urbano. Sin embargo, desde 1972 esta situación ha cambiado, los agricultores han aprovechado el aumento de fuentes de ingresos ajenas a la agricultura haciendo uso de las oportunidades que se les ofrecían.

El desequilibrio entre los sectores urbanos y rurales pudo resolverse en parte con que la población rural aceptase puestos de trabajo no relacionados con la agricultura en las cercanas áreas urbanas y con los precios extraordinariamente altos que se les ofrecían por la tierra, fruto de la creciente urbanización. La agricultura japonesa sigue teniendo grandes problemas de sobreproducción e ineficiencia en el uso de los recursos. Hoy muchos productos agrícolas han perdido la competitividad con los procedentes del exterior.

Los puntos clave de la experiencia japonesa son los siguientes:

La complementariedad y mutuo apoyo en el crecimiento de los sectores rural y urbano. Se crearon técnicas propias, que se perfeccionaron y usaron para aumentar la producción agrícola. En este contexto el sector industrial proporcionó un valioso apoyo con los equipos, tecnologías y conocimientos necesarios. Paralelamente los vínculos hacia atrás del crecimiento industrial produjeron el incremento de las fuentes de ingresos no agrícolas para los agricultores.

CONCLUSIONES

Para poder examinar el carácter y el grado de desequilibrio entre los sectores rural y urbanos de los países asiáticos en desarrollo, se ha hecho referencia al desarrollo agrícola de Japón que ha alcanzado unos resultados bastante equilibrados. En un cuarto de siglo, Japón ha alcanzado un alto grado de desarrollo de su sector agrícola que le ha permitido conseguir un equilibrio entre las áreas rurales y las urbanas. En este país los problemas de desequilibrio nacen de la dinámica del desarrollo en vez de la del estan-

camiento. Los dos sectores crecieron con rapidez y el proceso de ajuste se alcanzó gracias a los esfuerzos de los agricultores y a las favorables políticas gubernamentales. El desequilibrio también pudo ser corregido en parte al aprovechar la población rural las oportunidades de empleos no agrícolas. A la vez, la renta agrícola no podía crecer a la par de la de otros sectores, aunque la productividad agrícola haya aumentado, y se han tenido pocos éxitos de control de los precios de la tierra y en evitar la contaminación y deterioro del medio ambiente habitado por el hombre. Este estudio concluye que para conseguir superar estos inconvenientes es indispensable contar con una política global de desarrollo dirigida a conseguir que los sectores rural y urbano logren un uso integrado y eficaz del espacio.

RESUMEN

El crecimiento económico ha provocado una serie de cambios en la sociedad. Sus impactos sobre el desarrollo agrícola de las sociedades en desarrollo no son siempre similares a los que tienen lugar en las sociedades desarrolladas. En los países en desarrollo, un creciente desequilibrio entre las áreas rurales y las urbanas está tendiendo a crear diversos efectos desfavorables sobre la agricultura y las actividades rurales.

Es probable que muchos países en desarrollo hayan adoptado políticas sesgadas para fomentar el desarrollo industrial. Sin embargo, las desigualdades en las oportunidades de empleo, inversión, niveles de ingresos entre las zonas rurales y las urbanas y la falta de adecuación de los servicios en las zonas rurales siguen sin haber sido subsanadas. Las inadecuadas ligazones entre las áreas urbanas y las rurales han acarreado resultados de desarrollo rural menos que favorables. El creciente desequilibrio entre las zonas rurales y las urbanas tiene importantes consecuencias socioeconómicas y políticas.

Generalmente este desequilibrio podría ser contemplado como un buen incentivo para introducir innovaciones y estimular el desarrollo social. Sin embargo, en el proceso de desarrollo, es necesario atender las necesidades básicas de las personas más desfavorecidas, especialmente en el sector rural de los países en desarrollo, que es donde viven la mayoría de ellas. Además debería prestarse más atención a las infraestructuras de los sistemas físicos, sociales y administrativos, componentes indispensables de un progreso continuo. Las implicaciones del desequilibrio rural-urbano y las actuales políticas de desarrollo rural deben ser revisadas en el contexto de la diferenciación, de las interdependencias de los sistemas existentes y de un plan de desarrollo global de la sociedad en su conjunto.

RÉSUMÉ

La croissance économique a produit une série de changements dans la société. Ses effets sur le développement agricole dans les sociétés en voie de développement, ne sont pas toujours similaires à celles qu'ont lieu dans les sociétés développées. Dans les pays en voie de développement, un croissant déséquilibre entre les zones rurales et les urbaines est sur le point de créer divers effets défavorables pour l'agriculture et les activités rurales.

C'est probable que beaucoup de pays en voie de développement aient adopté des politiques caractérisées par une certaine tendance destinée à encourager le développement industriel. Par contre les inégalités à niveau d'opportunités d'emploi, d'investissement, de niveaux de recettes entre les zones rurales et les urbaines, et le manque d'adaptation des services dans les zones rurales, continuent sans être corrigées. Les inadéquates liaisons entre les zones urbaines a d'importantes conséquences socioéconomiques et politiques.

Généralement, ce déséquilibre pourrait être envisagé comme un bon stimulant pour introduire des innovations et encourager le développement social. Cependant, dans le processus de développement, il est nécessaire de s'occuper des besoins essentiels des personnes moins favorisées, principalement dans le secteur rural des pays en voie de développement, car c'est là où habitent la plupart d'elles. En plus il faudrait prêter plus d'attention aux infrastructures des systèmes physiques, sociaux et

administratifs, éléments indispensables d'un progrès continu. Les implications du déséquilibre rural-urbain, et les actuelles politiques de développement rural, doivent être révisées dans le contexte de la différenciation, aussi comme dans celui des interdépendances des systèmes existants et de la conformité avec un plan de développement global de la société dans son ensemble.

SUMMARY

Economic growth has led to a number of changes in society. Its impacts on rural development in the developing societies are not always similar to those in the developed societies. An increasing imbalance in the developing societies between the rural and urban areas tends to create various unfavourable effects on agriculture and rural activities.

It is likely that many developing countries have adopted biased policies which were intended to promote industrial development. However, inequalities in employment opportunities, investment, income levels between the rural and urban areas, and the inadequacy of social services in the rural area have not yet been substantially improved. Inadequate linkages between the urban and rural areas have brought about less-favourable results in rural development. The growing imbalance between the urban and rural areas has serious socio-economics and political significances.

Generally, such an imbalance might be seen as a good incentive for introducing innovation and stimulating development in society. In the development process, however, it is necessary to meet the basic needs with certainty to the disadvantaged people, specially in the rural sector in developing countries where the majority of them live. Besides, more attention should be paid to the infrastructures of physical, social, and administrative systems which are indispensable components for a continuous progress. The implications of the rural-urban imbalance and the present rural development policies have to be reviewed in the context of differentiation, interdependences in the existing systems and under the wide comprehensive development scheme for the society.

