

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL

Luciano Martínez
(Compilación y Edición)

ISBN de la obra completa
ISBN-9978-67-040-8

ISBN del segundo tomo
ISBN-9978-67-042-4

Nº REGISTRO DERECHO AUTORAL
010867

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	5
I. EL ENFOQUE CONCEPTUAL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL	11
1. Agroecología y Desarrollo Rural Sustentable. <i>Andrés Yurjevic</i>	13
2. Imaginarios, Cuentas y una Condición Básica del Desarrollo Sostenible. <i>Leonard Field</i>	31
3. Hacia una Visión Multidimensional del Desarrollo Sostenible en el Medio Rural. <i>Luciano Martínez</i>	41
II. LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL	61
1. Desafíos de la Pequeña agricultura Familiar. <i>Manuel Chiriboga</i>	63
2. ¿Qué pasó en Taiwan?. Un Relato de la reforma Agraria y de la Industrialización Rural. <i>Liisa North</i>	89
III. PRACTICAS Y EXPERIENCIAS EN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	115
1. Aprendiendo Desde la Experiencia. <i>Guadalupe Tobar</i>	117
2. Importancia de las Percepciones y Representaciones Sobre los Recursos Naturales. <i>Amparo Eguiguren</i>	135
IV. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	153
1. La Investigación y Desarrollo Tecnológico. Rafael Morales	155
2. Iniciativa Tagua. Rodrigo Calero.....	167
3. Papas, Pesticidas y Políticas. <i>Charles Crissman y Patricio Espinosa</i>	191

¿QUE PASO EN TAIWAN?

Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural

(con unas observaciones comparativas
en relación a América Latina)

*Liisa North**

Durante la década de los ochenta, el Banco Mundial propuso que los llamados "tigres" del Este Asiático ofrecen un modelo exitoso de crecimiento económico basado en el juego libre de las fuerzas del mercado. Insistió que los elementos básicos de este modelo, especialmente la promoción de exportaciones intensivas en la utilización de mano de obra, debían ser adoptados por los países del tercer mundo que se encontraban en crisis económica. Esta posición se matizó

* Investigadora Visitante, FLACSO-Ecuador e Investigadora de CERLAC, York University

levemente en 1993 con la publicación de *El Milagro del Este Asiático: Crecimiento y Políticas Públicas*, donde el Banco aceptó que la acción estatal tuvo un rol importante en el crecimiento rápido de los "tigres". Sin embargo, las recomendaciones de este estudio siguen subrayando los elementos "market-friendly" ("amistosos hacia el mercado") de las políticas de estos países; el Banco Mundial sostiene que las intervenciones en el funcionamiento del mercado que caracterizaron y continúan caracterizando al Este Asiático son, en la mayor parte, demasiado riesgosas en las condiciones que prevalecen hoy día en la arena internacional y dentro de la gran mayoría de las naciones del tercer mundo.

Desde la publicación del estudio, varios analistas han felicitado al Banco Mundial por reconocer algo que negaba durante más de una década—es decir, el rol importante del estado en el crecimiento económico del Este Asiático—y también por reconocer la importancia de las instituciones y de la equidad o, en palabras del Banco, del "crecimiento compartido" (Fishlow y Gwin 1994: 2). Sin embargo, los mismos analistas identifican varias limitaciones en la publicación; subrayan la falta de atención a las reformas profundamente redistributivas, la reforma agraria entre ellas, que los "tigres" ejecutaron antes de 1960, el año que el estudio del Banco toma como el punto de partida para su análisis (Rodrik 1994: 15-28).

Este trabajo pretende ofrecer un resumen descriptivo de esas reformas redistributivas ejecutadas durante los años cincuenta y sesenta en Taiwán, con especial referencia a la reforma agraria. A la vez, pretende sugerir unas reflexiones comparativas sobre políticas económicas en América Latina. Es necesario clarificar que la autora no es experta en la historia o política económica del Este Asiático. La presentación utiliza como fuente principal sobre Taiwán dos estudios preparados bajo el auspicio del Banco Mundial a fines de la década de los setenta, antes del giro hacia la ortodoxia neoliberal dentro de esta institución. El equipo de investigadores de ambos estudios fue conformado por Shirley W. Y. Kuo (Profesora de Economía en la Universidad Nacional de Taiwan y vice-gobernadora del Banco Central de la China en Taipei), Gustav Ranis, y John C.

H. Fei (los dos últimos, profesores de Economía de Yale University en los Estados Unidos).

La presentación se divide en cuatro partes. En primer lugar, se realizará una relación muy breve de las principales características de las estructuras e instituciones económicas taiwanesas antes de la reforma agraria; en la segunda parte, se describirá esta reforma con referencia al contexto político nacional e internacional en que se elaboró; en tercer lugar, se resumirá el impacto de la reforma y otras políticas complementarias; y finalmente, se concluirá con unas observaciones generales y comparativas con referencia a América Latina, y al Ecuador en especial.

1. El contexto histórico. Durante sus cincuenta años de historia como colonia japonesa, desde 1895 hasta 1945, la economía de Taiwán fue organizada para proveer productos agrícolas —arroz y azúcar principalmente— al poder imperial: aún en 1952, siete años después de la derrota de los japoneses, estos dos productos llegaron al 74 por ciento del valor de las exportaciones taiwanesas, y los productos agrícolas en general, al 92 por ciento (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 23 y 5). El crecimiento económico fue considerable y la isla "recibió un influjo sustancial de capital físico, humano e institucional desde Japón" (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 22).¹ Fueron notables la construcción de una red de ferrocarriles, carreteras rurales, y sistemas de irrigación; la introducción de nuevas tecnologías agrícolas y el crecimiento en el uso de fertilizantes importados desde Japón; la organización de asociaciones de granjeros y de cooperativas de provisión de crédito rural; y avances en las condiciones de salud y niveles de educación: la tasa de alfabetismo creció de 1 por ciento en 1905 a 27 por ciento en 1940 (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 22-23).

1. Todas las traducciones del inglés al castellano son de la autora de esta presentación. Quisiera agradecerle a mis colegas Carlos Larrea y Luciano Martínez por su ayuda en la edición de del texto y a los participantes en el "Seminario: El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural" (FLACSO-Ecuador, 18-20 de febrero de 1997), cuyas preguntas y comentarios me animaron a clarificar y expandir ciertas secciones del trabajo.

Con referencia a la industrialización durante la época colonial, la producción fabril era descentralizada en las zonas rurales y se basó en el procesamiento de productos agrícolas o en la provisión de insumos para la agricultura: el azúcar constituyó el componente más importante, llegando al 50 por ciento del valor bruto de la producción fabril. La mayoría de las fábricas eran pequeñas, con menos de cinco obreros y el sector artesanal absorbió el 25 por ciento del empleo manufacturero. Los japoneses, quienes controlaron la mayor parte de este sector industrial además de una buena parte del comercio y de la minería, también invirtieron en la generación de energía para la industria naciente (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 25). Ocurrieron avances en la industrialización; sin embargo, Taiwán colonial se caracterizó por ser exportador de productos agrícolas: el sector agrario absorbió más de la mitad del empleo (el 51.4 por ciento) y representó casi la tercera parte del producto interno bruto (32 por ciento) hasta el año 1952 (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 12 y 10).

En resumen, Taiwán se encontró relativamente bien dotado de infraestructura e instituciones económicas cuando se independizó del Japón en 1945, y de la República Popular China en 1949. Además recibió profesionales y empresarios entrenados y talentosos con el éxodo del Kuomintang (KMT), derrotado en la China continental. Sin embargo, vale anotar que la destrucción infligida por el bombardeo aliado durante la Segunda Guerra Mundial fué extensiva y el trabajo de reconstrucción terminó sólo en 1951. También vale mencionar que los analistas de la época consideraron desastrosa a la situación económica del país durante los años cincuenta (Haggard 1994: 84).²

2. La reforma agraria. La reforma agraria en Taiwan respondió a un descontento rural generalizado contra los

2. Haggard utiliza la expresión "economic basket cases" para describir la percepción, de eso entonces, de la situación económica no solo de Taiwan pero también de Korea del Sur. En este respecto, se puede mencionar que la tasa de inflación en Taiwan llegó a 3.000 por ciento durante los 6 primeros meses de 1949 y quedó en 300 por ciento en 1950; se controló paulatinamente, bajando a un promedio de 8.8 por ciento por año durante 1952-1960 (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 64).

abusos de los terratenientes y las condiciones onerosas de arrendamiento (fueron condiciones 'precarias') que caracterizaron a las relaciones sociales de producción en el agro.³ Los líderes del Kuomintang (KMT), al tomar control de Taiwán, fueron muy conscientes de haber perdido la guerra con los maoistas en la China continental, en buena parte por la incapacidad del KMT para responder a las demandas de tierras por parte del campesinado. Por esta razón, el Kuomintang consideró a la "cuestión rural de importancia primordial y obligaron a la oposición dentro de la asamblea provincial [de Taiwán], dominada por los terratenientes, a promulgar una de las reformas agrarias más generosas logradas en un contexto no-revolucionario" (Haggard 1994: 86).

La reforma se desarrolló en tres etapas entre 1949 y fines de los años cincuenta. La primera etapa se orientó hacia el mejoramiento de los ingresos, contratos, y condiciones de producción de los arrendatarios.⁴ La segunda consistió en la venta del 78 por ciento de las 170.000 hectáreas de tierras públicas —el 25 por ciento de la tierra apta para la agricultura— que anteriormente había sido propiedad de los japoneses. Estas tierras se vendieron en lotes de 1 chia (una chia equivale 0.97 hectáreas) a un precio 2.5 veces el monto de la cosecha anual, pagado en especie en el curso de 10 años. En la tercera etapa, el gobierno exigió la venta de tierras por parte de grandes terratenientes.

La compensación entregada a los terratenientes no fue exorbitante: se fijó en 2.5 veces el monto de la cosecha mientras al valor de mercado variaba entre 5 y 8 veces de la misma (Kuo,

3. El contrato de arrendamiento normal tenía una duración de menos de un año; la renta a menudo superó el 50 por ciento de la cosecha anticipada; los contratos muchas veces fueron orales; la renta se pagaba por anticipado; y no se permitieron ajustes en casos de cosechas destruidas por catástrofes naturales (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 39).

4. Esta etapa de la reforma benefició "a alrededor de 43 por ciento del total de 660,000 mil familias agrícolas, al 75 por ciento de las 410,000 familias arrendatarios que poseían algo de tierra, y afectó a 40 por ciento de las 650,000 mil hectáreas de tierra agrícola. Los precios de la tierra cayeron inmediatamente" (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 40).

Ranis, y Fei 1981: 53). Ellos recibieron el 70 por ciento de la compensación en bonos y el 30 por ciento en acciones en cuatro empresas industriales confiscadas a los japoneses (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 40-41). Los Cuadros Nos. 1 y 2 resumen el impacto en la tenencia de la tierra de las tres etapas y tipos de reforma. Conviene anotar que "el gobierno central devolvió a las aldeas la responsabilidad para la implementación de la reforma" y, en esta manera, promovió la participación en su manejo y redujo la carga administrativa del estado (Griffin 1989: 180).

El impacto redistributivo de la reforma agraria fué muy fuerte: "A consecuencia de incrementos en la productividad y rentas mas bajas, el ingreso promedio del arrendatario subió en el 81 por ciento entre 1949 y 1952" (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 40) y la proporción de arrendatarios en la población agrícola cayó de 38 a 15 por ciento entre 1950 y 1960; la diferencia entre la compensación asignada a los terratenientes y el valor de mercado de sus tierras equivalía a "alrededor del 13 por ciento del producto doméstico bruto de Taiwán en 1952" (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 43); y la participación de los terratenientes y prestamistas en el ingreso derivado de la agricultura cayó de 25 a 6 por ciento en los años cincuenta (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 44).

Los cambios en la tenencia de la tierra fueron acompañados por reformas institucionales y políticas económicas diseñadas para sostener el desarrollo del sector agrícola.

Dos principales reformas institucionales acompañaron las medidas redistributivas. En primer lugar, las asociaciones de granjeros y otros grupos rurales privilegiados, organizados desde arriba por los japoneses, fueron transformadas en organizaciones representativas de los intereses de los productores agrícolas en general. A estas asociaciones reformadas (en las cuales sólo agricultores podían ser miembros) se les asignó nuevas responsabilidades, como la administración de ahorro y crédito para los agricultores, y la compra, venta, almacenamiento, y procesamiento de la producción (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 45). Al mismo tiempo se crearon cooperativas de riego, responsables del mantenimiento de los sistemas de irrigación y de la distribución del agua (Griffin 1989: 180)..

Cuadro 1

Area y hogares afectados por la reforma agraria, según tipo de reforma

Rubros	Reducción de arrendamiento	Venta de tierras públicas	Transferencias de tierras a cultivadores	Distribución total ^(a)
Area afectada (miles de chías) (b)	256.9	71.1	193.6	215.2
Hogares beneficiados (miles)	302.3	139.7	194.9	334.3
Area afectada (b)	29.2	81.1	16.4	24.6
Proporción de hogares afectados respecto al total de productores agrícolas	43.3	20.0	27.9	47.9

NOTA : Las cifras son redondeadas.

a) Incluye las tierras distribuidas bajo los programas de venta de tierras públicas y transferencia de tierras cultivables.

b) Una chía equivale a 0.97 hectáreas.

c) El área total corresponde al total cultivado en 1951-195

Fuente : Samuel P.S. Ho, *Economic development in Taiwan : 1860-1970* (New Haven : Yale University, 1978), p. 163.

Fuente : Fei, Ranis, y Kuo 1979 : 41, Cuadro N° 2.1

Cuadro 2

Distribucion de las tierras según tamaño de la propiedad, 1952 y 1960

Tamaño de la propiedad (a) (chía)	porcentaje de propietarios		porcentaje de la tierra		Extensión promedio (chía)	
	1952	1960 (b)	1952	1960 (b)	1952	1960 (b)
0-0.5	47.3	20.7	9.9	5.2	0.23	0.30
0.5-1	23.3	45.9	15.1	30.5	0.72	0.81
1-2	16.9	15.3	21.1	19.3	1.39	4.58
2-3	5.7	14.8	12.3	30.3	2.42	2.50
3-5	3.9	2.7	13.2	10.2	3.79	4.58
>5	3.4	0.6	28.4	4.6	10.14	9.10
Total (chía)	611,193	776,002	681,154	948,738	-	-

_ No aplicable

a) Una chía equivale a 0.97 hectáreas.

b) Incluye solamente hogares individuales; se excluye tierras públicas y propiedades comerciales que son mayores a 10 chías y representan aproximadamente el 6% de la tierra cultivada y menos del 0.1% del número de propiedades

Fuente : Ho, Economic development in Taiwan.

Fuente : Fei, Ranis, y Kuo 1979 : 42, Cuadro N° 2.2

“El capital fijo en la agricultura creció por 34 por ciento entre 1952 y 1964”, consistiendo principalmente en obras de irrigación y control de inundaciones (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 47-48) cuya construcción no solo mejoró la infraestructura agraria pero también generó puestos de trabajo en el campo.

La segunda reforma institucional grande provino de los Estados Unidos: fué la creación, en 1948, de la Comisión Conjunta para la Reconstrucción Rural por el Congreso norteamericano.⁵

“Sus funciones principales fueron la asignación de la ayuda proveniente de los Estados Unidos, la cooperación técnica, y ayuda al gobierno taiwanés en la planificación y coordinación de programas de extensión, investigación, y experimentación agrícolas... [La Comisión Conjunta] jugó un rol catalizador. Financió e inició muchas innovaciones en técnicas agrícolas, e introdujo nuevos cultivos y nuevos mercados” (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 45).

Especialmente después de la victoria maoista de 1948 en la China, Washington estaba dispuesto a financiar la reconstrucción de Taiwán, como las de Japón y Korea del Sur como “parte de una estrategia de seguridad ampliada que involucró toda la región” (Fishlow y Gwin 1994: 9; ver también Evans 1987).

En cuanto a las políticas económicas generales dirigidas hacia la promoción del sector agrario, destaca el hecho de que, en la década de los cincuenta, los términos de intercambio entre ciudad y campo nunca cayeron por debajo de 96 (con base 100 en 1950) (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 27). Para promover la diversificación y captar una parte del excedente agrario, el gobierno compró arroz a precios por debajo del precio del mercado pero, al mismo tiempo, garantizó precios de incentivo para azúcar, maíz, champiñones, espárragos, etc. (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 56). Más tarde, cuando Taiwán (y también Korea del Sur) perdieron “sus ventajas comparativas en la agricultura, el

5. Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR).

gobierno respondió agresivamente con precios de apoyo y protección contra importaciones baratas" (Haggard 1994: 92).

Para resumir los grandes rasgos de los cambios introducidos con la reforma agraria: los actores económicos en el agro fueron capacitados para entrar al mercado en condiciones relativamente iguales con referencia a su control sobre propiedad y bienes — el tamaño promedio de las granjas llegó a 1.29 hectáreas en 1952 y cayó a 1.06 hectáreas en 1964 (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 48) —; organizaciones participativas y representativas de los pequeños y medianos productores fueron responsabilizadas de la conducción de la agricultura a nivel local mientras fué cortado el poder económico y político de los grandes terratenientes y prestamistas; al mismo tiempo, las políticas públicas eliminaron las incertidumbres del mercado, primero a través de precios garantizados y, más tarde a través de la protección contra importaciones baratas; y finalmente, como se menciona mas adelante, el estado invirtió en la educación, la extensión, y la investigación agrícola.

3. Los resultados de la reforma agraria y otras políticas complementarias. Los resultados de las reformas emprendidas y de las políticas económicas de fomento se pueden ver en el Cuadro No. 3. Los incrementos de producción y de inversión agropecuarios fueron notables: la producción agrícola creció a un ritmo anual de 5.5 por ciento (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 28). Al mismo tiempo que los ingresos se mejoraron, el índice de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, declinó de .558 en 1953 a .293 en 1970 (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 92 y 45; el cálculo no incluye Taipei). Aunque la población continuó creciendo rápidamente (a una tasa de 3.5 por ciento hasta los sesenta), la emigración desde el sector agrario no subió: fue menos de un 1 por ciento por año durante la década de los cincuenta (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 7 y 58).

Como el Cuadro No. 4 indica, la mayor parte del crecimiento rápido de la economía taiwanesa desde 1950 hasta aproximadamente 1970 se explica por la expansión fuerte de la demanda interna, consecuencia de políticas redistributivas.

Cuadro 3
Indicadores de desarrollo agropecuario, 1952-1964

Indicador	1952	1956	1960	1964
Población agrícola (miles)	4.257	4.699	5.373	5.649
Empleo agropecuario (miles)	1.792	1.806	1.877	2.010
Area cultivada (miles Has)	876	876	869	882
Area cosechada (miles Has)	1.506	1.537	1.595	1.658
Proporción de la población agrícola con referencia a la población total	52.4	50,0	49.8	46.1
Hectáreas de tierra cultivada por familia	1.29	1.17	.11	1.06
Per cápita	0.21	0.19	0.16	0.16
Por trabajador agrícola	0.49	0.48	0.46	0.44
Indice	1952	1956	1960	1964
Población agrícola	100.0	110.4	126.2	132.7
Empleo agropecuario	100.0	100.1	104.7	112.2
Producción agropecuaria total	100.0	121.0	142.8	178.7
Producción de cultivos agrícolas (a)	100.0	116.8	132.1	159.7
Producción de cultivos y ganadería	100.0	121.4	139.1	1168.5
Producción de cultivos por trabajador	100.0	115.4	126.1	142.4

Continúa...

Indice	1952	1956	1960	1964
Días-hombre trabajados	100.0	104.1	111.5	116.9
Producción de cultivos por día trabajado	100.0	112.2	118.8	136.6
Capital fijo	100.0	107.7	116.6	133.6
Capital de trabajo	100.0	151.5	169.7	240.2
Cosechas múltiples	171.9	175.5	183.6	188.0
Diversificación (b)	3.54	4.07	4.01	5.75

a) Excluye silvicultura, pesca y ganadería

b) El índice de diversificación es calculado para 181 cultivos diferentes.

Fuente: Fei, Ranis, y Kuo1979: 46-47, Cuadro N° 2.5.

Cuadro 4
Crecimiento en la producción por factores explicativos
(porcentajes)

Período	Expansión del mercado interno	Expansión de exportaciones	Sustitución de importaciones	Cambio tecnológico
1956-61	61.6	22.5	7.7	8.2
1961-66	63.2	35.0	0.5	1.3
1966-71	51.4	45.9	5.7	-3.0
1971-76	343.7	67.7	-2.4	0

Nota: cálculos basados en las matrices insumo-producto a precios constantes de 1971.

Fuente: Fei, Ranis, y Kuo1981: 110, Cuadro N° 6.1.

Las exportaciones se convirtieron en el motor principal del crecimiento económico sólo a comienzos de la década de los setenta. Aunque las reformas redistributivas en el agro facilitaron la transformación descrita y explican una buena parte del crecimiento rápido, hay que redondear el relato con una ojeada hacia las políticas complementarias que explican estos resultados tan extraordinarios.

Primero, con referencia al contexto internacional, ya se señalaron las consideraciones estratégicas de los Estados Unidos pero no la dimensión de la asistencia prestada. Esta era generosa, por decir lo menos: casi la mitad de la inversión, antes de 1962, provino de las asistencia norteamericana; en el año 1957, por ejemplo, el monto de la ayuda norteamericana superó el valor del 40 por ciento de las importaciones taiwanesas y estos flujos cuantiosos de capital terminaron sólo en 1965. El capital extranjero privado empezó a fluir hacia el sector manufacturero del país sólo en 1961 y nunca llegó a jugar un rol dominante: representó el 5.56 por ciento de la inversión en la industria manufacturera entre 1962 y 1969 (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 25 y 29).

Segundo, el gobierno taiwanés invirtió en la educación, la ciencia, y la cultura. Las proporciones de niños y adolescentes en todos los niveles del sistema educacional crecieron de una manera sostenida. Los esfuerzos desarrollados en la educación y ciencias se reflejaron también en el número de investigadores agrícolas por cada 100,000 personas empleados en este sector en 1960: 79 para Taiwán frente a 60 para el Japón, 1.6 para Las Filipinas y 1.2 para La India (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 49; ver también Rodrik 1994: 16-17).⁶

Tercero, y sumamente importante, la expansión agrícola fue asociada a la expansión de la pequeña industria rural - descentralizada que tenía su origen en la época colonial japo-

6. Vale anotar que el Banco Mundial indica que sólo el 3 por ciento de agricultores ecuatorianos informaron que habían beneficiado de la asistencia técnica durante el año previo a la encuesta que el Banco realizó para la preparación de su informe sobre pobreza en el Ecuador (World Bank 1995: 131).

nesa. Fei, Ranis, y Kuo atribuyen el “éxito” del sector agrario taiwanés y la reducción de desigualdades de ingreso a tres factores: “la iniciación temprana de la reforma agraria, el subsiguiente apoyo del gobierno para el sector agrario, y el modelo disperso [o descentralizado] del crecimiento no-agrícola” (1979: 64). Como resultado de este último factor, “la proporción de ingreso proveniente de actividades no-agrícolas entre los agricultores creció de 34.1 por ciento en 1966 a 72.7 por ciento en 1979” (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 101); hasta “en 1956, el 54 por ciento de la producción manufacturera y el 80 por ciento de exportaciones manufacturadas [taiwanesas] se originaron del procesamiento de productos agrícolas” (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 23) – es decir, en buena parte, de las pequeñas empresas rurales (ver también Griffin 1989: 180, con referencia al predominio de pequeñas empresas).

El último informe del PNUD sobre desarrollo humano está de acuerdo con esta interpretación del rol de la agricultura y de lo que el informe llama “empresas de pueblos y aldeas” en el desarrollo del Este Asiático. Con referencia al sector agrícola, el PNUD puntualiza:

“Se suele pasar por alto la función de la agricultura en el éxito del Asia oriental. En Taiwán (provincia de China), en el decenio de 1950 y a comienzos del decenio de 1960 no correspondió a las exportaciones sino a la agricultura el papel principal de generar demanda y empleo interno. El ingreso generado en la agricultura crea más demanda de insumos agrícolas y de bienes de consumo básicos, que requieren producción con alta densidad de mano de obra. De esta manera, el nivel de empleo se multiplica en toda la economía. De hecho, en el Asia oriental un aumento de 1% del crecimiento agrícola redundó en un aumento de 1.5% de la tasa de crecimiento del sector no agrícola” (PNUD 1996: 60).

Con referencia a las “empresas de pueblos y aldeas”, el informe del PNUD anota que, hoy día, la China Popular también confía en ellas para la creación del empleo: este tipo de pequeñas empresas en aquel país han aumentado su participación en la producción industrial de 12 por ciento al 39 por ciento entre

1978 y 1993 y, en 1995, aportaron con casi el 35 por ciento del empleo rural (PNUD 1996: 108).

Para retomar el caso de Taiwán, además de la prevalencia de las pequeñas empresas descentralizadas, hay que señalar también la participación significativa del sector público en la producción industrial: llegó a 56.6 por ciento en 1952, consecuencia de la confiscación de empresas japonesas al fin de la Segunda Guerra Mundial. Aún después de la indemnización de los terratenientes con acciones de empresas públicas, la proporción de propiedad estatal en el sector industrial llegó a 43.7 por ciento en 1964. Fei, Ranis, y Kuo señalan que:

“Por esta razón, el control privado de capital nunca existió en gran escala; los empresarios, en términos generales, no se encontraron en una posición que les permitiera ganar control monopolístico de industrias o de acumular grandes fortunas a base de ingresos derivados de la propiedad - Las ganancias de las empresas más grandes e intensivas en el uso de capital, quedaron en las manos del gobierno” (1979: 62).

En resumen, es difícil encontrar el juego libre de las fuerzas del mercado como el factor explicativo principal del “milagro” del crecimiento del Este Asiático. Más bien, se despliega una historia económica que contradice la mayor parte de los consejos neo-liberales que hoy día están en boga. En efecto, la lectura de la experiencia del Este Asiático por parte del Banco Mundial es muy selectiva, por decir lo menos. Para reiterar, el Banco no presta atención a la reforma agraria, la protección del agro, la importancia de la ayuda internacional, etc. en la historia de esta región. Tampoco presta atención a una serie de problemas viejos que comparten estos países y otros problemas más recientes que están surgiendo de la reforma de los reglamentos del GATT. Sin detenerse en cuestiones de modelo político, hay que mencionar el deterioro ambiental, la situación de la mujer, y la manera en que los nuevos reglamentos del GATT permiten el subsidio de las grandes transnacionales en perjuicio de los pequeños

productores del tercer mundo, temas críticos a cuales un trabajo más extendido tendría que dirigirse.⁷

4. Reflexiones finales y observaciones comparativas con referencia a la experiencia latinoamericana. En términos generales, a base de las fuentes consultadas, se puede concluir que las recetas neo-liberales para el desarrollo que ofrecen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen poco que ver con las políticas económicas—las iniciales en particular—que siguieron Taiwan y sus vecinos “tigres”. Los países del Este Asiático, efectivamente, empezaron con reformas agrarias masivas, acompañadas por otras medidas redistributivas que promovieron la expansión del mercado interno; siguieron con políticas de protección al agro (y por eso, al empleo rural) frente a importaciones baratas. A su vez, el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo previno la urbanización convulsiva y la informalización urbana tan características de América Latina.

Los países del Este Asiático construyeron algo que Manfred Bienefeld (1993) ha llamado “coherencia nacional” que permitió, en etapas posteriores, una diversificación y expansión de la producción también hacia mercados internacionales. A la vez, no debe menospreciarse la importancia de la asistencia internacional, en contraste dramático con el drenaje masivo de capital desde el tercer mundo representado hoy día por el pago de la deuda externa (aproximadamente 40 por ciento del presupuesto nacional en el caso ecuatoriano). Finalmente, cuando los “tigres” adoptaron políticas de liberalización en los años ochenta, lo hicieron cautelosamente y jugando alrededor de los márgenes.

Para continuar con algunos comentarios más específicos en relación a América Latina, primero, hay que subrayar el hecho notorio que la gran mayoría de las reformas agrarias en este continente fueron reformas sumamente limitadas con

7. La cuestión de la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas en relación a su impacto sobre pequeños agricultores, mujeres, y medio ambiente es analizada por Vandana Shiva, “GATT, Agriculture, and Third World Women” (1993).

referencia a la redistribución de tierras, otros bienes agrícolas, e ingresos. Mientras la desigualdad de la propiedad de tierra agraria, medido por el coeficiente de Gini, bajó a 0.46 en Taiwán y a 0.39 en el Korea del Sur en 1960, llegó a 0.85 en el Brasil y 0.69 en México en el mismo año (Rodrik 1994: 18). Asimismo, en el Ecuador de 1974, diez años después de la iniciación de la reforma agraria, el Gini medió 0.89 (World Bank 1995: 105-106; ver Redcliff 1978 con referencia a la zona arrocera del Ecuador).⁸

De una manera cautelosa, en uno de sus informes recientes, el Banco Mundial reconoce que una reforma agraria "bien diseñada" puede ser aconsejable en por lo menos algunos de los países del hemisferio (Burki y Edwards 1995: 17). Sin embargo, en el informe sobre pobreza en el Ecuador, el Banco simplemente enfatiza la importancia de la creación de un mercado de tierras para mejorar la distribución de la propiedad en el agro, aunque sí reconoce la mayor productividad de las pequeñas propiedades agrícolas (World Bank 1995: 108).

Segundo, desde hace tiempo, varios economistas y otros científicos sociales han llamado la atención a la importancia de la generación del empleo a través de la industrialización rural y la construcción de obras de infraestructura (sistemas de riego y control de inundaciones), en combinación con la reforma agraria, para crear un patrón de desarrollo y crecimiento económico que pueda mejorar la distribución de ingresos y reducir los niveles de pobreza — Louis Lefebvre (1974 y 1995) se destaca entre ellos —. Del mismo modo, Rosemary Thorp aboga en favor de políticas de promoción de mercados locales y regionales para crear empleo y reactivar la economía peruana de tal manera que asegure un patrón de crecimiento que pueda convertirse en socialmente sostenible (BID 1995; ver también Thorp 1991).

8. Costa Rica es el país latinoamericano que comparte algunos de los elementos -- vale enfatizar solo algunos -- de las políticas aplicadas en Taiwan. Ver Winson (1989).

Otra vez, el Banco Mundial reconoce la importancia del crecimiento de empleo no-agrícola rural ("empresas de pueblos y aldeas" en las palabras del PNUD) para incrementar los ingresos de agricultores y mejorar las condiciones de vida en el campo. A este respecto, su informe de 1995 sobre la pobreza en el Ecuador ofrece una breve descripción de las pequeñas empresas textiles de Pelileo, en la provincia de Tungurahua, que orientan su producción principalmente hacia los mercados internos, sin discuidar las posibilidades de exportación (1995: 112). Pero en lo que se refiere a recomendaciones, el Banco Mundial afirma que: "No está claro que tipos de políticas específicas se pueden aconsejar para promover la expansión de este sector, con la posible excepción de creación de infraestructura apropiada para apoyar a la manufactura y el comercio rurales" (World Bank 1995: 117).

Vale preguntarse porqué el Banco Mundial no deriva recomendaciones de las experiencias exitosas de "los tigres" a este respecto — experiencias que son de redistribución de bienes para generar demanda y empleo, de protección selectiva, de apoyo estatal a través de asistencia técnica, etcetra —. En efecto, aconseja lo opuesto: en consecuencia, son las mismas políticas de liberalización y reducción del gasto público, recomendadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetaria Internacional (FMI) y adoptadas por el Estado Ecuatoriano durante los últimos años, las que pueden peligrar a los pequeños productores de Pelileo (Martínez Valle 1994: 168-169) quienes, irónicamente, aparecen en el informe sobre la pobreza como un ejemplo de la creación exitosa del empleo rural no-agrícola.

Es también relevante mencionar el hecho que estas empresas textiles — y otros tipos de industrias artesanales — se desarrollaron en una región minifundista de "poco peso de la gran propiedad", donde una buena parte de las tierras agrícolas estaba en manos de pequeños y medianos propietarios indios y mestizos ya a comienzos del siglo veinte y donde el "huasipungo era prácticamente insignificante" (Martínez Valle 1994: 36-37 y 52). En otras palabras, las estructuras de propiedad y las relaciones sociales específicas de la zona — en combinación con el acceso a mercados, por la presencia de la ciudad de Ambato y buenas vías de

comunicación—permitieron el surgimiento de esta “maquila criolla”, como lo intitula Martínez Valle. A consecuencia, la migración desde la zona “no es muy importante” porque existen “posibilidades de ocupación alternativa a la agricultura [y combinada con la agricultura] . . . en el mismo medio rural” (Martínez Valle 1994: 96).⁹

Por cierto, el Banco Mundial y otras agencias internacionales han introducido cambios a sus programas durante los últimos años. Por ejemplo, el Banco ahora financia proyectos de desarrollo rural participativo en varios países y otorga apoyo a los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Sin embargo, y sin menospreciar los impactos positivos potenciales de estos tipos de proyectos, hay que enfatizar que las condiciones macro-económicas y políticas dentro de las cuales se implementan, por lo menos en el caso ecuatoriano, no han permitido su conversión en catalizadores de un desarrollo rural extendido. Una evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), financiado por el Banco Mundial, revela, entre otros problemas principales: las incertidumbres del mercado; la escasez de los recursos de los productores (cantidad y calidad de tierras, niveles de educación, etcetera); y el bloqueo (por parte de las autoridades políticas locales) de los mismos mecanismos participativos que el Programa tuvo que fomentar (Arrobo Rodas y Prieto 1995).

En cuanto al impacto de los programas de las ONGs en el contexto neo-liberal, impresiona la correspondencia entre los objetivos que tiene, por un lado, la red de comercialización

9. Existen fenómenos similares en la provincia costeña de El Oro “donde se ha consolidado una pequeña y mediana burguesía regional que reinvierte y consume en la zona”; “el predominio de medianas propiedades que favorece el desarrollo de mercados internos microregionales; y la reinversión de los excedentes en la provincia” se reflejan en indicadores sociales “más favorables que la media nacional en ocho casos. Su tasa de analfabetismo es la segunda más baja del país, y sus condiciones de salud son también favorables” en comparación con otras provincias (Larrea 1987: 242-243 y 241).

La importancia de la eliminación del poderío de las clases terratenientes tradicionales, para permitir la democratización y comercialización, es analizado en la obra clásica de Moore Jr. (1966).

ecuatoriana Maquita Cusunchic-Comercializando entre Hermanos (MCCH), en el área de la promoción de microempresas comunitarias y, por otro lado, los logros conseguidos por la reforma agraria junto con el desarrollo de industrias rurales en el Taiwán: “beneficiar a los productores campesinos - , beneficiar a las comunidades organizadas creando puestos de trabajo fijos - “, etc. (Maquita Cusunchic 1991: 165). Efectivamente, muchas de las ONGs que trabajan en el campo están tratando de conseguir resultados parecidos a los de los países del Este Asiático en los años cincuenta y sesenta. Pero, mientras los últimos ejecutaron reformas redistributivas y dedicaron recursos masivos—nacionales e internacionales—para llevarlas a cabo en una manera integral, las primeras sufren de pocos recursos y de un ambiente macroeconómico desfavorable, tanto al nivel nacional como internacional. Para colmo, a menudo se les pide a los ONGs demostrar la sustentabilidad de sus proyectos en pocos años.

A este respecto, llega al punto la evaluación de Khalid Shams, Vice-Director de Administración del Banco Grameen de Bangladesh, una de las ONGs más exitosas del tercer mundo: manejó un fondo de crédito que sumaba más de U.S.\$ 223 millones en 1991, con servicios para 1,915,000 miembros en 34,243 aldeas de Bangladesh, entregados a través de 1,042 sucursales en 1994 (Holcombe 1995: 37-38). El gobierno, declara Shams, “es el actor más importante en el escenario del desarrollo . . . Sin políticas que tengan un sesgo claro en favor de los pobres, las cosas no van a cambiar de manera importante. Aún si existieran diez Bancos Grameen, no se puede conseguir un cambio cualitativo significativo en la vida de los pobres sin cambios [de política] a nivel macro” (Holcombe 1995: 69-70).

Resumiendo algunos de los contrastes entre las políticas de los países del Este Asiático y los de América Latina sugeridos arriba, se ofrece el siguiente cuadro:

Este Asiático	América Latina/Ecuador
Reformas agrarias profundas	Reformas agrarias marginales
Instituciones participativas para los pequeños productores	Bloqueo y represión de la participación campesina
Servicios de extensión amplios	Magros servicios de extensión
Protección y promoción de sectores rurales	Protección de sectores y actividades urbanos
Tecnologías intensivas en el uso de mano de obra	Tecnologías intensivas en el uso de capital
Inversión fuerte en la educación primaria y secundaria	Sesgo hacia la expansión de la educación superior

Para concluir, las políticas redistributivas—la reforma agraria y programas de generación del empleo, esenciales entre ellas—quedan en la agenda para América Latina. El Secretario General de la CEPAL, Gert Rosenthal, anota que “Los niveles de pobreza (hoy en América Latina) son considerablemente superiores a los observados en 1980, y la distribución del ingreso parece haber empeorado en virtualmente todos los casos” (citado en BID 1996: 6). El énfasis en la revitalización de las políticas sociales (o inversión en recursos humanos), ahora favorecido por los bancos y agencias internacionales, es necesario pero no suficiente para enfrentar los problemas del continente. Como señala Thorp en su trabajo sobre políticas sociales para consolidar la paz en el caso peruano, sin políticas macro y microeconómicas que favorezcan a los pobres del campo y promuevan la generación del empleo, mejoramiento “en materia de educación y capacitación únicamente dará lugar a un mayor éxodo intelectual” desde las regiones desvalorizadas (BID 1995: 23).

Por supuesto, este tipo de agenda no se puede implementar cabalmente sin la cooperación del sistema internacional. En este respecto, además de la renegociación y reducción de la deuda externa—llamada “eterna” por Alberto Acosta (1994) — un informe del PNUD sobre la situación socio-económica de El Salvador propone que la “exigencia de ajuste” por parte del Banco Mundial, el FMI, y otras agencias internacionales debería ser sustituido por una “exigencia de paz” (“peace conditionality”) (Boyce et al. 1995). El argumento del informe en favor de esta propuesta—es decir, la necesidad de avanzar hacia reformas redistributivas para asegurar la paz social—es tan relevante para los otros países latinoamericanos como para El Salvador.

Bibliografía

Acosta, Alberto (1994), La deuda eterna: la historia de la deuda externa ecuatoriana. Cuarta edición. Quito: Libresa.

Arrobo Rodas, Carlos y Mercedes Prieto (1995), La Participación Campesina en Proyectos de Desarrollo Rural: el programa nacional de desarrollo rural (PRONADER) y otros casos ecuatorianos. Quito: IICA (Abril).

Banco Interamericano de Desarrollo (1995), Grupo de la agenda social, Desafíos para alcanzar la paz: Hacia un desarrollo social sostenible en el Perú. Preparado por Rosemary Thorp. Washington DC: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996), “¿Hacia dónde vas, América Latina?”, El BID (Septiembre-Octubre).

Bienefeld, Manfred (1993), “Structural Adjustment: Debt Collection Device or Development Policy?”. Advanced Development Management Program (ADMP) Series No. 5. Tokyo: Institute of Comparative Culture, Sophia University.

Birdsall, Nancy y Richard Sabot (1994), "Inequality as a constraint on growth in Latin America", Development Policy. Washington DC: Inter-American Development Bank (September).

Boyce, James K. et al. (1995) Adjustment Toward Peace: Economic policy and post-war reconstruction in El Salvador. San Salvador: UNDP (May).

Burki, Shahid Javed y Sebastián Edwards (1995), Latin America after Mexico: Quickening the pace. Washington, DC: The World Bank (June).

Evans, Peter (1987), "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists". In Frederic C. Deyo (ed.), The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca: Cornell University Press.

Fajnsylber, Fernando (1990), "The United States and Japan as Models of Industrialization". Gary Gereffi y Donald L. Wyman (eds.), Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia. Princeton: Princeton University Press.

Fei, John C.H., Gustav Ranis, y Shirley W. Y. Kuo (1979), Growth with Equity: The Taiwan Case. London: Oxford University Press (para el Banco Mundial).

Fishlow, Albert y Catherine Gwin (1994), "Lessons from the East Asian Experience". Albert Fishlow et al., Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience (Washington, DC: Overseas Development Council).

Griffin, Keith (1989), Alternative Strategies for Economic Development. London: Mac Millan en asociación con OECD Development Centre.

Haggard, Stephen (1994), "Politics and Institutions in the World Bank's East Asia". Albert Fishlow et al., Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience (Washington, DC: Overseas Development Council).

Holcombe, Susan (1995), Managing to Empower: The Grameen Bank's Experience of Poverty Alleviation (London: Zed Books).

Kuo, Shirley, Gustav Ranis, y John C. H. Fei (1981), The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China, 1952-1979. Boulder: Westview Press.

Larrea Maldonado, Carlos (1987), "Efectos sociales, sectoriales y regionales de los cambios recientes en el subsistema bananero". Carlos Larrea M. (Editor), El Banano en el Ecuador: Transnacionales, Modernización y Subdesarrollo. Quito: Corporación Editora Nacional con FLACSO-Ecuador.

Lefebvre, Louis (1974), "On the paradigm of economic development". World Development 2 no. 1 (January).

Lefebvre, Louis (1995), "Trade, Employment and the Rural Economy". Preparado para "Simposio Internacional de Estudios de Areas Sobre Ciudad y Campo en América Latina", Osaka, Japón. Toronto: CERLAC Working Paper No. 3 (December).

Maquita Cusunchic (Fernando Rosero, coordinador) (1991), Démenos la Mano. Quito: MCCCH-Abya Yala.

Martínez Valle, Luciano (1994), Los campesinos-artesanos de la sierra central: El caso de Tungurahua. Quito: Centro Andino de Acción Popular - CAAP.

Moore Jr., Barrington (1966), Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Modern World. Boston: Beacon Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1996), Informe sobre el desarrollo humano 1996. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Redclift, M. R. (1978), Agrarian Reform and Peasant Organization on the Ecuadorean Coast. London: The University of London y The Athlone Press.

Rodrik, Dani (1994), "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle". Albert Fishlow et al., Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience (Washington, DC: Overseas Development Council.

Shiva, Vandana "GATT, Agriculture, and Third World Women" (1993). Maria Mies y Vandana Shiva, Ecofeminism. London: Zed Books.

Thorp, Rosemary (1991), Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Anthony Winson (1989), Coffee and Democracy in Modern Costa Rica. Toronto: Between The Lines.

World Bank (1995), Ecuador Poverty Report, Volume II: Working Papers. Washington: World Bank (November).